

Høringsnotat

Forslag til ny forskrift om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med
luftfartsulykker og luftfartshendelser m.v. (BSL A 1 - 3)

19. mai 2006

Innholdsfortegnelse

1.	Bakgrunn.....	3
1.1	Rapporteringsdirektivet.....	3
1.2	ESARR 2.....	3
1.3	Arbeidet med å utarbeide forslag til nye varslings- og rapporteringsregler...4	
2.	En eller to forskrifter?	5
2.1	Felles forskrift for varslings og rapportering?	5
2.2	Felles forskrift for rapportering til SHT og til Luftfartstilsynet?	5
2.3	Felles forskrift om hhv. ulykker og alvorlige hendelser og mindre alvorlige hendelser?	7
3.	Forholdet til reglene i luftfartsloven kapittel XII – beskyttelse av de rapporteringspliktige	8
4.	Hvordan kan forskriften gjøres enkel å bruke?	10
4.1	Den pedagogiske tanken bak disponering av forskriften – de tre ”nivåene”10	
4.2	Skjemaene og arbeidet med å etablere et elektronisk rapporteringssystem11	
5.	Rapporteringsforskriftens virkeområde	13
5.1	Generelt.....	13
5.2	Rapportering av security-hendelser	13
5.3	Bestemmelser som ikke videreføres fra gjeldende forskrift	14
6.	Personlig rapporteringsplikt eller plikt til å rapportere for luftfartsforetakene	15
6.1	Systemet i varslings- og rapporteringsforskriften	15
6.2	Løsningen i det nye forskriftsutkastet	15
7.	Merknader til forskriftssystematikken og til de enkelte bestemmelsene i utkastet18	

1. BAKGRUNN

Ansatte i luftfarten har i dag plikt til å varsle og rapportere luftfartsulykker og luftfartshendelser i medhold av forskrift 31. august 2001 nr. 1008 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med luftfartsulykker, luftfartshendelser, driftsforstyrrelser og lignende (BSL A 1-3) - heretter kalt "varslings- og rapporteringsforskriften".

Dette høringsnotatet presenterer forslaget til en ny varslings- og rapporteringsforskrift. I de følgende punktene blir bakgrunnen for, og begrunnelsen for utformingen av, forslaget presentert.

1.1 Rapporteringsdirektivet

Parlaments- og rådsdirektiv 2003/42/EF av 13. juni 2003 om rapportering av hendelser i sivil luftfart ("rapporteringsdirektivet") inneholder særlig to sett av regler; (1) regler som pålegger bestemte persongrupper å rapportere bestemte opplysninger, og (2) regler som skal beskytte de samme personene mot ubehagelige konsekvenser av å ivareta sin plikt til å rapportere – heretter omtalt generelt som "beskyttelsesreglene".

Beskyttelsesreglene i rapporteringsdirektivet ble gjennomført i norsk rett ved lov av 3. juni 2005 nr. 35, og trådte i kraft straks. Endringene, som finnes i luftfartslovens kapittel XII, vil bli omtalt nærmere nedenfor i punkt 3.

Rapporteringsforpliktelsene i direktivet gjorde det nødvendig å foreta endringer i varslings- og rapporteringsforskriften. For det første måtte kretsen av de personene som skal ha plikt til å rapportere, utvides. For det andre måtte plikten til å rapportere om luftfartshendelser som ikke er å anse som alvorlige, utvides og gjøres klarere. Arbeidet med å utarbeide forslag til endringer beskrives i punkt 1.3.

1.2 ESARR 2

Norge er også folkerettslig forpliktet til å gjennomføre et annet internasjonalt rapporteringsregelverk, nemlig Eurocontrols ESARR 2 (Eurocontrol Safety Regulatory Requirement – Reporting and Assessment of Safety Occurrences in ATM). Dette ble vedtatt i 2000, og pålegger medlemsstatene å etablere regler for rapportering og vurdering/analyse av hendelser innen Air Traffic Management (ATM). Saklig sett er ESARR 2 dels snevrere enn rapporteringsdirektivet (ESARR 2 omfatter bare ATM og etablerer ikke en personlig rapporteringsplikt slik som rapporteringsdirektivet), og dels går ESARR 2 lengre enn rapporteringsdirektivet (ESARR 2 stiller også krav om at leverandørene av flysikrings-tjenester skal forta interne undersøkelser og/eller

vurderinger av hendelser som antas å ha vesentlig ("significant") betydning for flysikkerheten)¹.

1.3 Arbeidet med å utarbeide forslag til nye varslings- og rapporteringsregler

Med tanke på å utarbeide nødvendige gjennomføringsbestemmelser for rapporteringsforpliktelsene i rapporteringsdirektivet og rapporteringsreglene i ESARR 2, ble det i februar 2005 etablert en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppen bestod av representanter fra daværende Havarikommisjonen for sivil luftfart og jernbane (nå Statens havarikommisjon for transport - SHT), Luftfartstilsynet, Avinor AS og Samferdselsdepartementet.

Fremover mot sommeren 2005 utarbeidet arbeidsgruppen et foreløpig utkast til nye rapporteringsregler, men med ett viktig unntak; forskriftsutkastet forutsatte et sett av vedlegg som skulle inneholde lister over de luftfartshendelsene som skal rapporteres. Det var enighet i arbeidsgruppen om at Luftfartstilsynet skulle utarbeide disse listene. På grunn av kapasitetsproblemer i tilsynet, var det samtidig klart at det ville ta så relativt langt tid å utarbeide disse vedleggene. Derfor var det nødvendig å foreta noen midlertidige endringer i den eksisterende varslings- og rapporteringsforskriften i forbindelse med at de nye reglene i luftfartsloven trådte i kraft i juni 2005.

Ved endringsforskrift av 18. juli 2005 nr. 829 ble det bestemt at varslings- og rapporteringsforskriften skulle utvides til å gjelde også for flysikringstjenesten. I praksis betydde dette at Avinor AS, og de andre foretakene som yter flysikringstjenester i Norge, ble pålagt rapporteringsplikt.

Vedleggene til forskriften er nå ferdigstilt, slik at forslag til et nytt rapporteringsregelverk kan sendes ut på høring. Av grunner som vil bli forklart i punkt 4.2 er skjemaene det vises til i utkastet foreløpig ikke utarbeidet. Utformingen av disse henger nært sammen med etableringen av et elektronisk rapporteringssystem som også vil bli omtalt i punkt 4.2. I følge Luftfartstilsynets prosjektplaner vil et slikt elektronisk rapporteringssystem kunne etableres innen utløpet av 2006.

Samferdselsdepartementets målsetning er derfor at den nye varslings- og rapporteringsforskriften om foreslås i dette høringsnotatet kan tre i kraft fra 1. januar 2007.

¹ Se ESARR 2 punkt 5.1.5. Derimot krever rådsdirektiv 94/56/EF av 21. november 1994 om etablering av grunnleggende prinsipper for undersøkelse av ulykker og hendelser innen sivil luftfart at alvorlige luftfartshendelser undersøkes. Dette omtales kort senere i teksten.

2. EN ELLER TO FORSKRIFTER?

2.1 Felles forskrift for varsling og rapportering?

Varsling og rapportering har i utgangspunktet forskjellige formål. *Varsling* er en umiddelbar, og som hovedregel, muntlig underretning som skal sette redningsmannskaper i stand til å berge liv og eiendom (reduere omfanget av en ulykke som allerede har funnet sted)². *Rapportering* er en skriftlig underretning til SHT og til Luftfartstilsynet som har som formål å forebygge fremtidige ulykker³.

Men dette skillet er bare et utgangspunkt. For SHT vil varslingen være et middel for å komme tilstrekkelig tidlig i gang med undersøkelsesarbeidet (forundersøkelser), og for å sikre viktige opplysninger ("bevis") som senere kan brukes til å kartlegge årsakene til det som har hendt.

I visse tilfeller kan det være behov for å sette inn forebyggende tiltak raskt. Det kan skje enten ved at SHT informerer Luftfartstilsynet om sine forløpige funn og vurderinger (luftfartsloven § 12-20), eller ved at Luftfartstilsynet selv får kjennskap til slike opplysninger på annen måte. Denne typen varsel kan være aktuelt selv om det ennå ikke har inntrådt noen ulykke. Viktige eksempler på det siste er varsel om alvorlige tekniske feil⁴ og varsel om at en fugleflokk befinner seg på et sted hvor en utgjør en risiko for luftfarten⁵.

Den nære sammenhengen mellom varsling og rapportering er årsaken til at vi i dag har en felles forskrift om varsling og rapportering. Samferdselsdepartementet ønsker å videreføre denne forskriftssystematikken, men på en litt annen måte enn i dag. Gjeldende forskrift behandler både varsling og rapportering om et gitt forhold i samme bestemmelse. For eksempel omtales varsling av ulykker i punkt 5.1 og rapportering av ulykker i punkt 5.2. I den nye forskriften har departementet valgt å skille ut reglene om varsling i et eget kapittel B, mens reglene om rapportering behandles i kapittel C.⁶

2.2 Felles forskrift for rapportering til SHT og til Luftfartstilsynet?

Varslings- og rapporteringsforskriften omhandler varsling og rapportering både til SHT, og til Luftfartstilsynet. Etter ordlyden skal både SHT og Luftfartstilsynet motta rapporter om luftfartsulykker og luftfartshendelser – herunder lufttrafikkhendelser. Andre rapporteringspliktige forhold skal bare rapporteres til Luftfartstilsynet.

² Se definisjonen i det vedlagte utkastets § 4 første ledd.

³ Se definisjonen i det vedlagte utkastet § 4 annet ledd.

⁴ Se § 11 i det vedlagte forskriftsutkastet.

⁵ Se § 13 i det vedlagte forskriftsutkastet.

⁶ Merk at de særlige bestemmelsene for ulykker og hendelser med mikrolett fly, fallskjerm og henge-/paraglider i kapittel D bryter med denne systematikken.

I praksis fungerer dette slik at rapporter om luftfartsulykker, alvorlige luftfartshendelser, og visse lufttrafikkhendelser som har et klart risikopotensial, rapporteres både til SHT og til Luftfartstilsynet. Alle andre rapporteringspliktige forhold rapporteres bare til Luftfartstilsynet.⁷

Rapporteringsdirektivet gjelder bare for rapportering av luftfartshendelser ("occurrences"). Det vil si at det *ikke* omfatter rapportering i tilknytning til ulykker og alvorlige hendelser⁸, og selvsagt heller ikke for varsling. Basert på erfaringer fra andre land, er det grunn til å tro at antallet rapporter om mindre alvorlige forhold (luftfartshendelser som ikke er alvorlige) vil stige betydelig, og at disse rapportene antallsmessig vil utgjøre den klart største andelen av det samlede antall rapporter i fremtiden. Økningen i antall rapporter vil gjøre det nødvendig å standardisere rapportenes innhold, og å automatisere behandlingen.⁹

I følger den nye § 12-2 i luftfartsloven, er det Luftfartstilsynet som skal være ansvarlig for å samle inn, bearbeide, vurdere, lagre og forvalte opplysninger om luftfartshendelser, og å utveksle slike opplysninger med utenlandske og internasjonale myndigheter og organisasjoner som jobber med flysikkerhet.¹⁰ *Det en må spørre seg om i denne sammenhengen er om den kraftige veksten i antallet rapporter som skal sendes til Luftfartstilsynet gjør at en ikke lenger bør ha én felles forskrift for rapportering til Luftfartstilsynet og SHT?*

I den grad det er ønskelig å ha særskilte regler om hva og hvordan det skal rapporteres til henholdsvis SHT og Luftfartstilsynet, tilsier dette at det bør utformes to separate forskrifter.

Samferdselsdepartementet har likevel kommet til at det er ønskelig å gi en felles forskrift om rapportering til både Luftfartstilsynet og SHT. Det viktigste argumentet for en slik løsning er at den enkelte rapporteringspliktige person på denne måten bare vil ha ett regelverk å forholde seg til. Den ene forskriften vil riktig nok få et relativt stort omfang, men ulempene ved dette kan reduseres ved at de enkelte paragrafene som pålegger rapporteringsplikt retter seg mot bestemte persongrupper (flygebesetningsmedlemmer, ansatte i flysikringstjenesten, osv)¹¹. Til hver av disse paragrafene er det igjen knyttet

⁷ Se om dette i forskriftsutkastet §§ 14 og 15.

⁸ Ulykker og alvorlige hendelser er fra EUs side omhandlet i rådsdirektiv 94/56/EF av 21. november 1994 om etablering av grunnleggende prinsipper for undersøkelse av ulykker og hendelser innen sivil luftfart. Dette direktivet er gjennomført i norsk rett ved forskrift 22. januar 2002 nr. 61 om offentlige undersøkelser av luftfartsulykker og luftfartshendelser innen sivil luftfart.

⁹ Se nærmere om hvordan dette planlegges gjort i punkt 4.2.

¹⁰ Denne utvekslingsordningen er omhandlet nærmere i artikkel 6 i rapporteringsdirektivet.

¹¹ Se særlig paragrafinndelingen i forskriftsutkastets kapittel C, underkapittel 2.

særskilte vedlegg som er spesialtilpasset ("skreddersydd") rapporteringsplikten for personene i den aktuelle gruppen.

Dersom en valgte å utforme to separate forskrifter, ville det ha vært nødvendig ha med mange av de generelle bestemmelsene i begge forskrifter. Typiske eksempler er virkeområde, definisjoner, forholdet mellom personlig og organisatorisk rapporteringsplikt, bruk av skjemaer og elektronisk rapportering, omklassifisering av rapporter, dispensasjon, klage, straff, overgangsregler, osv. Dermed ville det samlede regelomfanget ha blitt enda større.¹²

Selv om departementet har valgt å foreslå én felles forskrift, åpnes det som nevnt for visse forskjeller mellom rapportering til SHT og Luftfartstilsynet. De to organene har ulike oppgaver og formål, og kan derfor ha interesse av å få belyst samme forhold på litt forskjellige måter. Derfor åpner forskriftsutkastet blant annet for at det brukes ulike skjemaer for rapportering til de to organene.¹³

2.3 Felles forskrift om hhv. ulykker og alvorlige hendelser og mindre alvorlige hendelser?

Et slikt skille kan virke naturlig dersom det er typiske forskjeller i måten luftfartsulykker/ alvorlige luftfartshendelser og andre luftfartshendelser skal rapporteres på. Dessuten vil det være mest naturlig med et slikt skille dersom det er slik at den ene gruppen av opplysninger skal rapporteres til ett organ og den andre gruppen til et annet organ.

Men det er ikke tilfellet i tilstrekkelig stor grad etter de reglene som foreslås her. Departementet foreslår nemlig å videreføre praksisen med at SHT skal få rapporter om alle ulykker, alvorlige hendelser, og øvrige hendelser som er trafikkrelaterte, mens Luftfartstilsynet ganske enkelt skal motta rapporter om alle forhold som er rapporteringspliktige etter forskriften – også de forholdene SHT skal motta rapporter om. Det vil med andre ord være en betydelig antall forhold som skal rapporteres til begge organer.

Så lenge en og samme person har plikt til å rapportere både på den ene og den andre måten, ville det uansett ikke innebære noen forenkling å regulere rapportering av ulykker og alvorlige hendelser i ett regelverk, og rapportering av øvrige hendelser i et annet. Departementet mener snarere at det motsatte er tilfellet.

¹² Justis- og politidepartementet sier i sin veileder "Lovteknikk og lovforberedelse" (s. 195) at "Forskriftsverkene bør ha en struktur som sikrer at reglene når best mulig frem til dem de angår. Dette innebærer at reglene ofte bør samles i én forskrift i stedet for å spres på en lang rekke mindre forskrifter. For brukerne vil det vanligvis være vesentlig enklere å forholde seg til ett samlet regelsett enn å måtte finne frem til en rekke enkeltstående forskrifter som kan være vanskelig å finne, og som i praksis i mange tilfeller vil fremstå som innbyrdes motstridende".

¹³ Se utkastene til § 14 tredje ledd og § 15 tredje ledd.

3. FORHOLDET TIL REGLENE I LUFTFARTSLOVEN KAPITTEL XII – BESKYTTELSE AV DE RAPPORTERINGSPLIKTIGE

De nye rapporteringsreglene som foreslås her må ses i sammenheng med de nye beskyttelsesreglene som er gitt i luftfartsloven kapittel XII. Bakgrunnen for disse reglene, og måten de skal tolkes på, er nærmere beskrevet i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005).

Den grunnleggende ideen bak beskyttelsesreglene er at den rapporteringsplikten som følger av det vedlagte forskriftsutkastet ikke alltid er tilstrekkelig til å sikre at opplysningene faktisk blir rapportert. I enkelte tilfeller vil de rapporteringspliktige kunne frykte konsekvensene av å gi opplysninger til offentlige myndigheter – det være seg SHT eller Luftfartstilsynet. Det kan dreie seg om konsekvenser for den rapporteringspliktige selv, konsekvenser for kolleger på jobben, arbeidsgiver eller foretaket som sådan, eller for ens egen familie.¹⁴

Ved utarbeidelsen av luftfartslovens kapittel XII har derfor departementet foretatt en systematisk kartlegging av de "ubehagelige konsekvensene" en rapportør typisk vil frykte, og deretter forsøkt å utforme lovregler som i størst mulig grad fjerner faren for slike konsekvenser av å rapportere. Listen over de viktigste beskyttelsesreglene ser slik ut:

- a) Ansatte i SHT og i Luftfartstilsyne er pålagt en spesiell taushetsplikt som går ut over den alminnelige taushetsplikten som følger av forvaltningsloven. Dersom de mottar opplysninger fra andre som er underlagt en slik strengere taushetsplikt, vil denne strengere taushetsplikten "smitte over på" den ansatte i SHT og i Luftfartstilsynet. Målet har vært å lage et sett av taushetsbestemmelser som er "skreddersydd" for den typen opplysninger som typisk er viktige i arbeidet med flysikkerhet. Se nærmere i luftfartsloven §§ 12-19 og 12-26.
- b) Den endelige rapporten fra HST skal ikke omtale enkeltpersoners navn og adresse (§ 12-21(3)). Dette er et utslag av et mer generelt prinsipp om at SHT i sitt arbeid ikke skal ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld og ansvar, og at undersøkelsen skal foregå uavhengig av annen etterforskning eller undersøkelse som har slikt formål (§ 12-1(3)).
- c) For å unngå at uriktigheter i utkastet til havarirapporter fra SHT skal slippe ut, og festne seg gjennom medieomtale og lignende, er det bestemt at utkast til slike rapporter er unntatt offentlighet. Dette er en spesialregel som går lenger enn offentlighetslovens generelle regler (§ 12-23).
- d) Opplysninger som noen plikter å gi/rapportere til SHT og til Luftfartstilsynet kan ikke senere brukes som bevis i en straffesak mot den som har gitt opplysningene (§§ 12-24 og 12-29).

¹⁴ I Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 9-10 er det gitt en kortfattet fremstilling av bakgrunnen for beskyttelsesreglene som et nødvendig ledd i det forebyggende flytryggingsarbeidet.

- e) Opplysninger som noen er pålagt å rapportere til Luftfartstilsynet kan Luftfartstilsynet ikke bruke som grunnlag for å tilbakekalle sertifikater det selv har utstedt eller godkjent. Men denne beskyttelsen gjelder likevel ikke dersom opplysningene viser at vedkommende ikke oppfyller fastsatte medisinske krav, eller av andre grunner er klart uskikket til å inneha sertifikatet. Det siste unntaket er ment som en snever unntaksregel (§ 12-28).
- f) Staten kan ikke bruke opplysninger om uaktsomme handlinger eller unnlater, som noen er pålagt å gi eller rapportere om til SHT eller Luftfartstilsynet, som grunnlag for sivilt søksmål (typisk erstatningssak). Dette gjelder likevel ikke når opplysningene knytter seg en luftfartsulykke, eller når den som har gitt opplysningene har opptrådt grovt uaktsomt (§ 12-30). Dette siste alternativet er også ment som en snever unntaksregel for de grove tilfellene.
- g) En arbeidstaker som avgir pliktig rapport, eller som avgir forklaring for SHT, skal ikke som følge av dette utsettes for noen form for sanksjoner fra arbeidsgiveren. Denne regelen gjelder ikke tiltak som har som hovedformål å forbedre arbeidstakerens kvalifikasjoner. Det samme gjelder dersom arbeidstakeren ikke oppfyller helsemessige krav, han selv har opptrådt grovt uaktsomt, eller opplysningen uansett har blitt kjent for myndighetene på annen måte enn gjennom arbeidstakeren rapport eller forklaring (§ 12-31).

Ideelt sett hadde det muligens vært mest pedagogiske å samle beskyttelsesreglene og reglene om rapporteringsplikten innhold i ett og samme regelverk. Problemet er at rapporteringsreglene nødvendigvis må inneholde så mange detaljbestemmelser at de ikke kan tas inn i luftfartsloven, mens beskyttelsesreglene, på sin side, inneholder unntak fra andre regler og prinsipper som er regulert i lov, og som derfor må plasseres i luftfartsloven.

Departementet har derfor vurdert om det er ønskelig å gjenta noen av lovens beskyttelsesregler i den nye varslings- og rapporteringsforskriften. Av regeltekniske grunner har en kommet til at det ikke er forsvarlig. For mange av leserne av forskriften ville det ganske sikkert være en pedagogisk fordel med noen slike gjentakelser. Men det grunnleggende prinsippet om at rettsregler skal være "nødvendige", kombinert med muligheten for å kunne lage utfyllende veiledningsmateriale, gjør at vi ikke foreslår slike regler i denne omgang. I stedet planlegges det å utarbeide en from for brukerveiledning som omhandler både beskyttelsesreglene, den nye varslings- og rapporteringsforskriften, og de praktiske sidene ved bruk av skjemaer eller elektronisk rapporteringssystem under ett.

4. HVORDAN KAN FORSKRIFTEN GJØRES ENKEL Å BRUKE?

4.1 Den pedagogiske tanken bak disponering av forskriften – de tre ”nivåene”

Forskriftsutkastet består av tre ”nivåer”:

Det **første**, og øverste, nivået består av de enkelte paragrafene (§§1 - 26) i forskriftsteksten. Det er her de grunnleggende varslings- og rapporteringsforpliktelsene etableres. Her slås det blant annet fast *hvem som har rapporteringsplikt, samtidig som de rapporteringspliktige deles inn i persongrupper.*

Det **andre**, og midterste, nivået består av vedleggene til forskriften. Formålet med vedleggene er å slå fast *hva slags hendelser* de enkelte rapporteringspliktige persongruppen på det øverste nivået har plikt til å rapportere om. Bakgrunnen for vedleggene forklares nedenfor.

Det **tredje**, og nederste, nivået består av skjemaer som det bare vises til i forskriften. Formålet med skjemaene er å slå fast *hva* de som har plikt til å rapportere om ulykker og hendelser skal rapportere *om* disse ulykkene og hendelsene. Gjennom henvisningen fra forskriften er skjemaene gjort til en bindende del av forskriften. Av årsaker som vil bli forklart i punkt 4.2, er skjemaene foreløpig ikke utformet.

Forskriftens samlede omfang er ganske stort. Særlig når en regner med vedleggene. Derfor har det vært en viktig målsetning å finne frem til en systematikk som er enkel å forstå. Det viktigste grepet er at rapporteringsbestemmelsene¹⁵ retter seg *mot bestemte persongrupper.* For eksempel vil ansatte i flysikringstjenesten vite at deres rapporteringsplikt er regulert i to bestemmelser i utkastet; § 15 som gjelder denne gruppens rapportering av luftfartsulykker og alvorlige luftfartshendelser, og § 17 som gjelder denne gruppens rapportering av luftfartshendelser som ikke er alvorlige.

Med dette utgangspunktet har det vært mulig å ”skreddersy” vedlegg som er spesielt tilpasset den persongruppen som er omhandlet i den enkelte paragrafen. For eksempel sier § 17 første ledd at ansatte i flysikringstjenesten skal rapportere de typene hendelser som er listet opp i vedlegg 4. Vedlegg 4 inneholder en liste over luftfartshendelser som har særlig relevans for ansatte i flysikringstjenesten.

Alternativet ville ha vært mer generelt formulerte rapporteringsbestemmelser som omfatter større persongrupper. Konsekvensen av dette ville ha vært at det enkelte vedlegget ville ha blitt mer omfattende. For de rapporteringspliktige ville det blitt vanskeligere å få oversikt over hvilke type hendelser de har plikt til å rapportere om.

¹⁵ Se kapittel C i utkastet.

Vedleggene til forskriften er utarbeidet av SHT (vedlegg 1) og av Luftfartstilsynet (vedlegg 2 – 7). Vedlegg 1 inneholder en liste over eksempler på alvorlige luftfartshendelser. Listen bygger på "Attachment C" til anneks 13 til Chicago-konvensjonen, som inneholder en liste over eksempler på "serious incidents". Vedlegg 1 til forskriftsutkastet går noe lenger enn bilaget til anneks 13 ved at det i tillegg rommer noen trafikkrelaterte hendelser som har et spesielt risikopotensial, og som det derfor er viktig at SHT gjøres oppmerksom på.

Vedlegg 2 – 7 bygger på anneks I og II til rapporteringsdirektivet og vedlegg A til ESARR 2. Etter at arbeidsgruppen¹⁶ hadde definerte de enkelte rapporteringspliktige persongruppene gjennom paragrafinndelingen i utkastet §§ 16–20, har Luftfartstilsynet gått systematisk gjennom vedleggene og trukket ut de hendelsestypene som er relevante for den enkelte persongruppen.

4.2 Skjemaene og arbeidet med å etablere et elektronisk rapporteringssystem

Som nevnt i punkt 4.1 er skjemaene det vises til i forskriftsteksten foreløpig ikke utarbeidet. Dette skyldes at det er en nær sammenheng mellom utformingen av rapporteringsskjemaene og etableringen av et nytt elektronisk rapporteringssystem. Før vi forklarer denne sammenhengen, er det nødvendig å si litt om bakgrunnen for at det er nødvendig å etablere et elektronisk rapporteringssystem.

Erfaringer fra andre land viser at nye beskyttelsesregler, og utvidelse av rapporteringsplikten til å omfatte flere persongrupper og flere typer opplysninger, har ført til en kraftig økning i antallet rapporterte forhold. I tillegg legger rapporteringsdirektivet opp til at de opplysningene som rapporteres om luftfartshendelser som ikke er alvorlige skal lagres i en eller flere sentrale databaser.¹⁷ For Norges del er det slått fast i luftfartsloven § 12-2 første ledd at Luftfartstilsynet skal etablere og forvalte en slik database.¹⁸

Dernest heter det i rapporteringsdirektivet¹⁹ at de opplysningene som lagres i denne databasen skal stilles til disposisjon for de andre medlemsstatene og for Kommisjonen. Tanken bak dette er blant annet at data fra ett land ofte ikke gir et tilstrekkelig sikkert grunnlag for å danne seg et bilde av trender og andre mer statistisk pregede risikoforhold. Ved å dele dataene på tvers av landegrensene blir det lettere å oppnå ny kunnskap som alle land kan dra nytte av.

¹⁶ Se punkt 1.3.

¹⁷ I tillegg heter det i rapporteringsdirektivet artikkel 5 nr. 3 at "Accidents and serious incidents shall also be stored in these databases". Denne bestemmelsen refererer til opplysninger som *ikke er samlet inn i medhold av rapporteringsdirektivet*.

¹⁸ Se rapporteringsdirektivet artikkel 5 nr. 2.

¹⁹ Se rapporteringsdirektivet artikkel 6 nr. 1.

Både datamengden, og behovet for å dele data på tvers av landegrenser, gjør det helt nødvendig å automatisere håndteringen av dataene. I rapporteringsdirektivet er det klart sagt at Kommisjonen skal utvikle software som enten kommuniserer med software som er i bruk i medlemslandene, eller som medlemslandene selv kan ta i bruk til sine egne nasjonale databaser.

Hovedregelen til nå har vært at rapportene er skriftlige. Men skriftlige rapporter innebærer at Luftfartstilsynet selv vil måtte legge dataene inn i den elektroniske basen som er beskrevet ovenfor. Luftfartstilsynet har derfor etablert et prosjekt som har som mål å etablere et elektronisk rapporteringssystem. I et slikt system vil de rapporteringspliktige selv kunne rapportere via en internettportal. Elektronisk rapportering ventes derfor også å gjøre det lettere å gjøre rapporteringsplikten rent personlig, slik beskyttelsesreglene som er nevnt i punkt 3 forutsetter, og slik vi kommer tilbake til i punkt 6.

Målet er å etablere et slikt rapporteringssystem innen utløpet av 2006.

Rapporteringssystemet bør i utgangspunkt være teknologinøytralt, i den forstand at innholdet i rapportene ikke bør påvirkes av om det rapporteres på papir eller elektronisk. Dette betyr samtidig at det er en nær sammenheng mellom utformingen av de skjemaene som skal brukes etter hovedregelen i forskriftsutkastet²⁰, og det skjermbildet som de rapporteringspliktige vil møte når det elektroniske rapporteringssystemet er etablert²¹.

Som flere av høringsinstansene er kjent med, har Luftfartstilsynet tatt initiativ til en dialog med flere av de foretakene som vil bli berørt av måten det elektroniske rapporteringssystemet utformes på.²² Departementet legger til grunn at denne dialogen, og det arbeidet som må gjøres med å bestemme hvilke opplysninger som skal rapporteres elektronisk, også vil gi grunnlag for å utforme de skriftlige rapporteringsskjemaene. Vi vil senere ta stilling til om det er behov for en egen høring av innholdet i det elektroniske rapporteringssystemet og de skriftlige skjemaene.

Uansett antar departementet at det vil være behov for å foreta fortløpende endringer i skjemaene etter hvert som SHT og Luftfartstilsynet høster erfaringer, og at de enkelte endringene vil ha et hovedsakelig teknisk preg. Myndigheten til å foreta endringer i skjemaene bør derfor delegeres til Luftfartstilsynet.²³ For å sikre brukerne enkel tilgang til oppdaterte versjoner av rapporteringsskjemaene, foreslås det samtidig at det til enhver tid skal være mulig å laste ned oppdaterte versjoner av skjemaene fra Luftfartstilsynets hjemmeside på Internett.²⁴

²⁰ Se forskriftsutkastets § 6 første ledd.

²¹ Se forskriftsutkastets § 6 tredje ledd.

²² Se brev av 2. februar 2006 fra Luftfartstilsynet – tilsynets referanse er 200600532-1/540/AAK.

²³ Se utkastet § 6 første ledd annet punktum.

²⁴ Se utkastet § 6 første ledd siste punktum.

På samme måte bør det være slik at Luftfartstilsynet gis myndighet til å foreta tilsvarende endringer i det elektroniske rapporteringssystemet etter at det er etablert og godkjent av Samferdselsdepartementet.²⁵

5. RAPPORTERINGSFORSKRIFTENS VIRKEOMRÅDE

5.1 Generelt

Utkastet til ny rapporteringsforskrift er ment å pålegge rapporteringsplikt for alle som har en slik rolle i, eller tilknytning til, luftfarten at de kan tenkes å få kjennskap til opplysninger som er av interesse i SHTs og Luftfartstilsynets arbeid med å forbedre flysikkerheten. På samme måte er det meningen å regulere hva disse personene har plikt til å rapportere om.

Den nye forskriften skiller seg med andre ord fra den gjeldende rapporteringsforskriften (særlig før endringsforskrift av 18. juli 2005 nr. 829) på to måter;

- kretsen av de personene som er rapporteringspliktige utvides, og
- de som er rapporteringspliktige får plikt til å rapportere om flere forhold (herunder vil noen også bli pålagt å rapportere på en litt annen måte enn tidligere).

Detaljene i dette er det ikke plass til å gå inn på her. En grei oversikt over de persongruppene som vil bli pålagt rapporteringsplikt fremgår av hjemmelsbestemmelsen i luftfartsloven § 12-9.

5.2 Rapportering av security-hendelser

Departementet har vurdert om det er ønskelig å kreve rapportering av hendelser som først og fremst er relevante for arbeidet med forbedre security'en (i motsetning til safety'en) i luftfarten. Gjeldene varslings- og rapporteringsforskrift omfatter ikke denne typen rapportering. Tidligere inneholdt JAR-OPS 1.420 (f) en bestemmelse som påla fartøysjefen å melde fra om "en ulovlig handling om bord i et fly". I gjeldende versjon av JAR-OPS 1²⁶ ser denne bestemmelsen ut til å være byttet ut med en noe mer generell bestemmelse som omfatter all "Ulovlig innblanding".

²⁵ Se utkastet § 6 tredje ledd siste punktum.

²⁶ Se forskrift 24. mai 2005 nr. 481 om gjennomføring av felleseuropeiske driftskrav for ervervsmessig lufttransport med fly (Joint Aviation Requirements Operations), BSL JAR-OPS 1 amendment 6.

Formålet med rapporteringsregelverket er først og fremst å forebygge fremtidige ulykker. I prinsippet kan en også tenke seg rapporteringsregler for securityhendelser som bare har til formål å forebygge fremtidige anslag. Problemet er at anslag mot sikkerheten i luftfarten alltid vil være forsettlig kriminelle handlinger. Dermed er det også en fare for at arbeidet med å forstå årsakene til slike anslag også vil omfatte vurderinger av strafferettslig skyld og ansvar. Dette er som kjent oppgaver for politiet.

Av forarbeidene til luftfartslovens kapittel XII fremgår det at beskyttelsesreglene ikke vil virke etter sin hensikt dersom en ikke lykkes med å trekke en klar grense mellom det arbeidet SHT og Luftfartstilsynet fortar, og det straffeprosessuelle arbeidet politiet utfører. Departementet ønsker derfor foreløpig ikke å foreslå bestemmelser som etablerer plikt til å rapportere securityhendelser i den nye forskriften. På den annen side kan det være naturlig å ta opp disse spørsmålene som ledd i det løpende arbeidet som pågår med å revidere securityregelverket.²⁷ Herunder vil det også være viktig hva vurderinger EU fortar av forholdet mellom sine securityregler og generelle rapporteringsregler.

5.3 Bestemmelser som ikke videreføres fra gjeldende forskrift

Nedenfor finnes det en liste over de viktigste bestemmelser fra gjeldene varslings- og rapporteringsforskrift som er *ikke* tatt med i den nye forskriften, og en kort forklaring av *hvorfor* de ikke er tatt med:

- Gjeldene forskrift pkt. 4.2 inneholder en *tolkningsbestemmelse* som oppfattes som overflødig. Derimot er det forutsatt i utkastets § 14 første ledd siste setning, og i § 15 første ledd siste setning, at det kan oppstå tvil om hvilke rapporteringsbestemmelser som kommer til anvendelse. I disse tilfellene er det bestemt at rapportering skal skje etter reglene for det mest alvorlige forholdet.
- Gjeldene forskrift pkt. 4.2 slår videre fast at SHT ("HSL") og Luftfartstilsynet har rett til å omklassifisere enhver mottatt rapport. Dette oppfattes også som så selvsagt at det ikke er nødvendig å si det. Uansett er det vanskelig å se hvilken rettslig betydning dette skulle ha.
- Gjeldene forskrift pkt. 4.2 slår endelig fast at SHT og Luftfartstilsynet kan "forlange" utdypende opplysninger om et innrapportert forhold. For så vidt gjelder SHT vil jo dette være dekket av kommisjonens alminnelige undersøkeshjemler i luftfartsloven § 12-12 flg. For så vidt gjelder Luftfartstilsynet følger retten til opplysninger av bestemmelsen i luftfartsloven § 13-4, som er lovens alminnelige regel om opplysningsplikt for de som er ansatt i luftfarten. Vi gjør oppmerksom på at virkeområdet for denne bestemmelsen er foreslått utvidet og presisert i et høringsnotat som Samferdselsdepartementet sendte ut 17. mars 2006.²⁸

²⁷ Se forskrift av 30. april 2004 nr. 715 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten (BSL A 2-1).

²⁸ Se forslaget til ny § 13-4 i høringsnotatet.

- Gjeldene forskrift pkt. 14 regulerer behandlingen av klager på vedtak fattet av Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet og SHT. Denne bestemmelsen sier ikke annet enn det som allerede følger av forvaltningsloven § 28 og § 32, og er derfor overflødig.

Som det fremgår er det ikke tilsiktet noen realitetsendringer.

6. PERSONLIG RAPPORTERINGSPLIKT ELLER PLIKT TIL Å RAPPORTERE FOR LUFTFARTSFORETAKENE

6.1 Systemet i varslings- og rapporteringsforskriften

Den gjeldende varslings og rapporteringsforskriften pålegger ansatte i luftfarten en personlig plikt til å varsle og rapportere. Det betyr samtidig at flere personer i utgangspunktet kan ha plikt til å varsle og rapportere ett og samme forhold. Eksempler på dette finnes i punkt 5.2 annet ledd, 6.2 annet ledd og 7.2 annet ledd i varslings- og rapporteringsforskriften. I de tilfellene hvor flere enn en person i utgangspunktet er rapporteringspliktige følger det av punkt 4.3 i forskriften at varslings- og rapporteringsplikten egentlig bare påhviler den av de varslings- og rapporteringspliktige som er nevnt ført, og som samtidig er i stand til å varsle- og/eller rapportere. Hvis vedkommende *ikke er i stand til* å varsle/rapportere, eller av andre årsaker *faktisk ikke* varslers/rapporterer, skal varslings og rapportering angis av den som er angitt deretter.

Selv om varslings- og rapporteringsplikten er prioritert, er det ingen tvil om at den er *personlig*, og ikke pålegger det foretaker vedkommende jobber for (organisatorisk varslings- og rapporteringsplikt). Det eneste tilfellet av organisatorisk rapporteringsplikt er de reglene som kom inn gjennom endringsforskrift av 18. juli 2005 nr. 829, og som pålegger "tjenesteleverandører" av flysikringstjenester (typisk Avinor AS) å rapportere (se forskriftens punkt 2 siste ledd, 5.2 annet ledd og 6.2 annet ledd).

6.2 Løsningen i det nye forskriftsutkastet

Det nye forskriftsforslaget viderefører prinsippet om at rapporteringsplikten skal være personlig. Prinsippet om personlig rapporteringsplikt bygger på tre grunnforutsetninger. Den *ene* er at en som selv har opplevd noe er nærmest til å redegjøre for hva han har opplevd. Den umiddelbarheten som ligger i et slikt system er en fordel i arbeidet med å kartlegge hva som har hendt, og for å forstå hvorfor det har hendt. Den *andre* forutsetningen er at personlig rapporteringsplikt i en del tilfeller gjør at SHT og Luftfartstilsynet vil motta parallelle rapporter om samme forhold, noe som også er en fordel. Den *tredje* forutsetningen er at det kan være et motsetningsforhold mellom (en rapporteringspliktig) arbeidstager og hans arbeidsgiver, fordi det som skal rapporteres gir

et negativt inntrykk av foretaket. Dersom det er tilfellet, vil personlig rapporteringsplikt øke sannsynligheten for at SHT og Luftfartstilsynet mottar opplysningene.

Slik departementet forstår rapporteringsdirektivet er vi uansett forpliktet til å gjøre rapporteringsplikten personlig på det området som direktivet omfatter. Den sentrale bestemmelsen i direktivet er artikkel 4. Ordbruken i denne bestemmelsen er ikke helt gjennomført, men når en leser bestemmelsen som helhet bør det ikke være tvilsomt at det har vært meningen å gjøre rapporteringsplikten personlig. Et ytterligere argument for en slik tolkning er at artikkel 8 nr. 4 i direktivet beskytter arbeidstakere mot sanksjoner fra arbeidsgiver som følge av at arbeidstakeren har rapportert om negative forhold i vedkommende foretak.²⁹ En slik bestemmelse vil neppe ha noen fornuftig mening dersom rapporteringsplikten ikke er personlig.

Selv om varslings- og rapporteringsplikten i utgangspunktet skal være personlig, må en unngå at dette prinsippet gjennomføres på en så absolutt og firkantet måte at regelverket i praksis ikke blir respektert av de det retter seg mot. Vi vil nevne tre nært beslektede hensyn:

- a) Det er viktig å sikre at de varslings- og rapporteringsforpliktelsene som følger av den nye forskriften i størst mulig grad samspiller med varslings- og rapporteringsforpliktelse som følger av andre regelverk. Målsetningen må være å unngå at luftfartsforetakene pålegges parallelle varslings- og rapporteringsforpliktelse som pådrar unødvendige kostnader uten at de har merkbare sikkerhetsgevinster.
- b) En bør unngå at både den ansatte, og foretaket vedkommende jobber i, pålegges å rapportere de samme opplysningene. Dersom foretaket har et internt rapporteringssystem som innebærer at opplysningene uansett tilflyter foretaket, kan det være aktuelt å åpne for at rapporteringen skjer via foretaket (arbeidsgiver).
- c) Dersom to eller flere personer har rapporteringsplikt om nøyaktig samme forhold, kan det være aktuelt å lage regler som tillater at bare én av dem rapporterer det aktuelle forholdet.

I § 5 i forskriftsutkastet presiseres utgangspunktet om at rapporteringsforpliktelsen er personlig. Samtidig modifiseres den på tre måter:

For det første er det tatt inn prioriteringslister i noen av de bestemmelsene som pålegger bestemte persongrupper å varsle og rapportere. Av § 5 annet ledd følger det at varselet eller rapporteringen skal utføres av den personen som er nevnt først på prioriteringslisten, på samme måte som tilfellet er etter gjeldende varslings- og rapporteringsforskrift. Hvis

²⁹ Det er denne bestemmelsen som er bakgrunnen for den nye § 12-31 i luftfartsloven, jf. underpunkt g) i opplistingen i punkt 3 ovenfor.

vedkommende ikke er i stand til å varsle eller rapportere, eller av andre årsaker faktisk ikke rapporterer, skal varsel eller rapport gis av den som er oppført deretter på prioriteringslisten.

Men hva dersom den som etter dette har plikt til å rapportere ikke har kjennskap til opplysninger som burde ha blitt rapportert? I slike tilfeller er det foreslått at personer lenger nede på prioriteringslisten, som vet at relevante opplysninger ikke blir rapportert, også pålegges å rapportere. Mot dette vil noen muligens innvende at vedkommende uansett vil kunne rapportere frivillig, og at rapporteringsplikten derfor ikke bør være nødvendig for slike tilleggsskribenter. Når forslaget likevel pålegger rapporteringsplikten i slike tilfeller, så skyldes det at beskyttelsesreglene i luftfartsloven bare kommer til anvendelse når vedkommende har plikt til å rapportere, og at denne virkningen er viktig for tilliten til rapporteringssystemet.

For det andre er det tatt inn bestemmelser i utkastet som uttrykkelig omtaler forholdet til noen av de rapporteringsforpliktelsene som følger av JAR-OPS 1.420³⁰, JAR-OPS 3.420³¹, Part 21.A.3 (b)³² og Part 145.A.60³³. I utkastet til § 14 annet ledd og § 16 annet ledd heter det for eksempel at personlige plikt til å rapportere luftfartshendelser etter JAR-OPS 1 og JAR-OPS 3 "sammenfaller" med rapporteringsplikten etter utkastet til ny rapporteringsforskrift. Og i utkastet § 19 første ledd er det foreslått at den personlige rapporteringsplikten bare skal pålegges teknisk sjef i virksomheter som er godkjent i henhold til forskrift som gjennomfører Part 21. I praksis betyr det at det i disse tilfellene ikke vil være noen forskjell på personlig rapporteringsplikten og organisatorisk rapporteringsplikten. Denne løsningen kan forsvares med at slike virksomheter ikke driver med operativ luftfartsvirksomhet, og at eventuelle farer som skriver fra slike virksomheter typisk vil være et utslag av en rekke personers innsats.

For et tredje er det tatt inn rene unntaksbestemmelser i § 15 annet ledd og § 17 annet ledd. I følge disse pålegges *flysikringsforetak* som har plikt til å etablere og vedlikeholde et

³⁰ Se forskrift 24. mai 2005 nr. 481 om gjennomføring av felleseuropeiske driftskrav for ervervsmessig lufttransport med fly (Joint Aviation Requirements Operations), BSL JAR-OPS 1 amendment 6.

³¹ Se forskrift 2. juni 2005 nr. 546 om gjennomføring av felleseuropeiske driftskrav for ervervsmessig lufttransport med helikopter (Joint Aviation Requirements Operations), BSL JAR-OPS 3 endringsutgave 3.

³² Se forskrift 24. mai 2005 nr. 461 om gjennomføring av forordning (EF) nr. 1702/2003 av 24. september 2003 om fastsettelse av gjennomføringsregler for luftdyktighetssertifisering og miljøsertifisering for luftfartøyer og tilhørende produkter, deler og utstyr, og for sertifisering av konstruksjons- og produksjonsorganisasjon (sertifiseringsforskriften).

³³ Se forskrift 24. mai 2005 nr. 462 om gjennomføring av forordning (EF) nr. 2042/2003 av 20. november 2003 om kontinuerlig luftdyktighet for luftfartøyer og luftfartøyprodukter, -deler og utstyr og om godkjenning av organisasjoner og personell som deltar i disse oppgavene (vedlikeholdsforskriften).

system for intern rapportering, registrering, og oppfølging som nevnt i BSL A 1-9³⁴ § 9 å rapportere resultatet av de undersøkelser og analyser som foretas i medhold av denne bestemmelsen til Luftfartstilsynet. Bakgrunnen er for det første at ESARR 2 forplikter Norge til å delta i internasjonal utveksling av slike opplysninger. For det andre henger rapporteringen av slike undersøkelsesresultater så nært sammen med rapporteringen av de grunnlagsdataene undersøkelsen bygger på, at det er hensiktsmessig å regulere disse forholdene samlet. Grunnlagsdataene skal nemlig rapporteres etter hovedregelen om personlig rapporteringsplikt i utkastet § 15 første ledd og § 17 første ledd.³⁵

De tre presiseringene av den personlige rapporteringsplikten som er nevnt ovenfor reiser vanskelige avveiningsspørsmål både innholdsmessig retts teknisk. Samtidig er bestemmelsen av stor betydning for hvordan rapporteringssystemet skal fungere i praksis. Vi ber derfor høringsinstansen være spesielt oppmerksomme på mulighetene for å forbedre disse delene av utkastet.

7. MERKNADER TIL FORSKRIFTSSYSTEMATIKKEN OG TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE I UTKASTET

Til tittelen på forskriften

Tittelen er litt endret sammenlignet med gjeldende varslings- og rapporteringsforskrift. Det skyldes at begrepet luftfartshendelse nå er gitt en videre definisjon som fanger opp noen av de eldre begrepene³⁶. Uttrykket "m.v." viser til at forskriften også regulerer enkelte beslektede problemstillinger, som for eksempel Luftfartstilsynets arbeidsoppgaver i forslaget til § 8.

Til forskriftssystematikken

Forskriften er delt inn i fem hovedkapiteler:

- A. Generelle bestemmelser
- B. Varsling
- C. Rapportering
- D. Særlige bestemmelser om ulykker og hendelser med mikrolette fly, fallskjer og henge-/paraglider
- E. Avsluttende fellesbestemmelser

³⁴ Forskrift av 21. august 2003 nr. 1068 om bruk av system for sikkerhetsstyring innenfor flysikringstjenesten og bakketjenesten. Som tittelen tilsier gjelder forskriften som sådan også for bakketjenesten, men henvisningen fra utkastet omfatter bare foretak som driver med flysikring.

³⁵ I merknadene til disse bestemmelsene er det gitt en beskrivelse av behovet for å endre § 9 i BSL A 1-9.

³⁶ Se luftfartsloven § 12-3 annet, jf. tredje ledd.

Kapittel A og E inneholder generelle regler som gjelder for varsling og rapportering etter kapittel B, C og D. Reglene i kapittel D er spesialbestemmelser som går foran varslings- og rapporteringsbestemmelsene i kapittel B og C. Dette fremgår også forutsetningsvis av virkeområdebestemmelsen i utkastet til § 2 siste ledd.

Til § 1 Forskriftens formål

Første og siste punktum i bestemmelsen antas å være selvforklarende.

Som det er redegjort for i punkt 3, utgjør beskyttelsesreglene i luftfartsloven kapittel XII, og de rapporteringsforpliktelsene som følger av utkastet, en helhet. Til sammen skal de bidra til at både nasjonale og internasjonal luftfartsmyndigheter, og andre som driver med flysikkerhetsarbeid, får tilgang til flere opplysninger enn de har hatt til nå. På grunnlag av disse opplysningene vil det være mulig å komme videre i det forebyggende flysikkerhetsarbeidet. Vi viser til fremstillingen i Ot.prp. nr. 50 (2004-2005) s. 9-10.

Departementet mener det er ønskelig å markere den positive sammenhengen mellom rapporteringsreglene og beskyttelsesreglene i forskriften. Men som det fremgår i siste avsnitt av punkt 3, bør en unngå at samme forhold blir regulert både i luftfartsloven og i rapporteringsforskriften. Formålsparagrafen er derimot et sted hvor disse sammenhengene kan markeres ved hjelp av en forklarende tekst.

Til § 2 Forskriftens virkeområde

Bestemmelsen reiser mange tolkningsspørsmål som i praksis antas å ha liten betydning. Nedenfor har vi derfor bare tatt med noen hovedtrekk.

For å unngå lange opplister av personkategorier i de enkelte paragrafene senere i forskriften, har det vært nødvendig å bruke mer generelle begreper som fanger opp flere personkategorier. Det er viktig å merke seg at dette ikke er ment som et unntak fra prinsippet om at rapporteringsplikten etter de enkelte bestemmelsene i forskriften er personlig.

Første ledd slår fast at forskriften gjelder for utøver av sivil luftfart med norsk registrert luftfartøy. Av dette følger det samtidig at forskriften som hovedregel ikke gjelder for militær luftfart. Et unntak fra dette finnes i første ledd siste punktum, som slår fast at forskriften likevel gjelder for utøvere som midlertidig benytter norsk registrert sivil luftfartøy til militær luftfart. Havarirapport 26/2005 fra SHT³⁷ viser at grensedragningen mellom sivil og militær luftfart reiser vanskelige problemstillinger om oppgavefordelingen mellom sivile og militære myndigheter. Departementet har i denne omgang konsentrert seg om å etablere et nytt rapporteringsregelverk for sivil sektor.

³⁷ Se Tilråding 30/2005 i denne rapporten.

Ordet "utøver" omfatter både personer som er naturlige å omtale som brukere, og personer som er ansatt i et foretak som utøver luftfart (typisk flygebesetningsmedlemmer i ervervsmessig luftfart).

Annet ledd skiller seg fra første ledd ved at det gjelder bruk av utenlandsk registrert luftfartøy her i landet. Unntaket i annet punktum gjelder skriftlig rapportering av luftfartshendelser som ikke er alvorlige. Departementet mener det er mest naturlig at slike forhold rapporteres til myndighetene i det landet hvor flyet er registrert, eller der flygeren hører hjemme.

Tredje ledd skiller seg fra første og annet ledd ved at det retter seg mot eier av luftfartøy, og ikke utøver. Denne bestemmelsen er nødvendig fordi eieren i flere av bestemmelsen er pålagt en (riktignok) subsidiær plikt til å varsle eller rapportere.³⁸

Fjerde ledd viderefører den viktige utvidelsen av rapporteringsplikten som ble gjennomført ved endringsforskrift av 18. juli 2005 nr. 829³⁹. Den praktiske hovedregelen er at de ansatte er de rapporteringspliktige. Bakgrunnen for at virkeområdet også omfatter "foretaket" (typisk arbeidsgiver) er unntaksbestemmelsene som finnes i utkastet til § 15 annet ledd og § 17 annet ledd. Uttrykket "hvor Norge i henhold til internasjonale avtaler er forpliktet til" vil blant annet fange opp internasjonalt samarbeid om levering av flysikringstjenester i Nordsjøen, og fremtidige avtaler om grensekryssende levering av flysikringstjenester innenfor en funksjonell luftromsblikk, slik dette uttrykket brukes i parlaments- og rådsforordning (EF) nr. 551/2004 av 10. mars 2004 om organiseringen og bruken av luftrommet innenfor samarbeidet om et felleseuropeisk luftrom.

Femte ledd viser først og fremst til utkastet til § 18.

Sjette ledd er ment å fange opp de personene som er omfattet av utkastet til § 19 og § 20, men overlapper til en viss grad også med fjerde ledd, på grunn av måten flysikringstjenesten er definert i utkastet til § 4 syvende ledd.

Syvende ledd slår fast at de alminnelige reglene om varsling og rapportering i utkastet til kapittel B og C ikke gjelder for utøvere av luftfart med mikrolett fly, fallskjermhopping og henge-/paragliding. I stedet har kapittel D (som bare rommer § 23) særskilt tilpassede regler for denne gruppen. I korthet innebærer disse at det bare gjelder varslingsplikt for denne typen luftfart, og at selv den bare gjelder for bestemte typer ulykker og hendelser. For øvrig vises det til merknadene til § 23.

³⁸ Se som typiske eksempler utkastet til § 9 første ledd og § 14 første ledd.

³⁹ Se bakgrunnen for dette i punkt 1.3 ovenfor.

Til § 3 Forholdet til andre varslings- og rapporteringsregler

Flere andre regelverk inneholder regler om varslings- og rapporteringsplikt. Utgangspunktet er at gjeldene varslings- og rapporteringsforskrift gjelder i tillegg til disse. Utkastet viderefører dette prinsippet.

I de tilfellene hvor andre regler pålegger noen en personlig plikt til å rapportere samme type opplysninger til samme myndighet, slår utkastet fast at pliktene "sammenfaller". I praksis betyr det at når en har innfridd sine rapporteringsforpliktelser etter det ene regelverket, så har en også gjort det etter det andre. Det vises til forslaget til § 14 annet ledd, § 16 annet ledd, § 19 annet ledd og § 20 tredje ledd. I praksis vil derfor det elektroniske rapporteringssystemet som er omtalt i punkt 4.2 kunne brukes til å innfri rapporteringsforpliktelser etter mer enn ett regelverk.

Det er et problem at internasjonale regler inneholder varslings- og rapporteringsregler som er dårlig samordnet⁴⁰. Dette gjør det svært vanskelig å få oversikt over i hvilken grad reglene overlapper hverandre. Vi oppfordrer derfor høringsinstansene til å være spesielt oppmerksomme på om de "samordningsreglene" som er foreslått på "deres" område synes fornuftige, og i motsatt fall, hvordan de kan forbedres for å unngå uklarheter og unødvendig dobbeltarbeid.

Til § 4 Definisjoner

Definisjonene er tatt med for å gjøre formuleringene i de øvrige paragrafene lettere å forstå.

Definisjonene av *varslings* og *rapportering* antas selvforklarende, og er først og fremst tatt med for å forklare forskjellen mellom formålet med de to regelsettene. Det vises for øvrig til punkt 2.1 ovenfor. Det nøyaktige innholdet i begrepene fremgår av de enkelte varslings- og rapporteringsbestemmelsene i forskriften, samt varslingsbestemmelsene i luftfartsloven § 12-4 og § 12-5.

Definisjonen av *luftfartsulykke* utfyller den kortfattede definisjonen av luftfartsulykke som nå er tatt inn i luftfartsloven § 12-3 første ledd. Bakgrunnen for denne lovgivningsteknikken fremgår av Ot.prpr. nr. 50 (2004-2005) s. 21-22. Her er det også gitt en kortfattet forklaring av forholdet til de innbyrdes motstridene internasjonale ulykkesbestemmelsene som ligger til grunn både for lovens og forskriftsutkastets definisjon. Forskriftsutkastet bygger først og fremst på definisjon av ulykke i Chicago-konvensjonens annek 13.

⁴⁰ For eksempel er forholdet mellom Eurocontrols ESARR 2, på den ene siden, og EUs rapporteringsdirektiv (2003/42/EF) og undersøkelsesdirektiv (94/56/EF) analysert i rapporten *Correlation Between ESARR 2 and EC Directives 42/2003 & 56/1994* datert 3. februar 2004.

Definisjonen av *luftfartshendelse* gjentar den tilsvarende definisjonen i luftfartsloven § 12-3 annet ledd. Bestemmelsen er tatt med for at brukerne av forskriften lett skal kunne skaffe seg oversikt over de sentrale begrepene i forskriften uten å ha tilgang til loven, og for å ha alle de relevante definisjonene samlet på ett sted.

Definisjonen av *alvorlig luftfartshendelse* gjentar luftfartsloven § 12-3 tredje ledd. Slik begrepet er definert er det et underbegrep av det mer generelle begrepet "luftfartshendelse". I kapittel C underkapittel 2 brukes "luftfartshendelser som ikke er alvorlige" som (selvforklarende) betegnelse på alle øvrige luftfartshendelser. Disse to begrepene omfatter til sammen alle luftfartshendelser.

Det vises for øvrig til de innledende merknadene til underkapittel C nedenfor.

Flysikringstjenesten er definert slik begrepet normalt brukes i luftfartsmiljøet. Departementet har vært noe i tvil om begrepet også rommer den persongruppen som er nevnt i rapporteringsdirektivets artikkel 4 nr. 1 bokstav (f). Derfor har vi for sikkerhets skyld valgt å føye til denne gruppen som en tilleggskategori i utkastet til § 17 første ledd annet punktum. Det er tilstrekkelig å ta den inn i § 17 (i motsetning til § 15), siden rapporteringsdirektivet bare omfatter rapportering av luftfartshendelser som ikke er alvorlige.⁴¹

Definisjonen av *farlig gods* antas selvforklarende. Begrepet brukes i utkastet § 12 (varsling) og i § 21 (rapportering). Det vises til merknaden til disse.

Uttrykkene *JAR-OPS 1*, *JAR-OPS 3*, *Part 21* og *Part 145* er alle kjente kortformer i luftfartsmiljøet. Som kjent er EU gradvis i ferd med å ta over mange av de oppgavene JAA har hatt til nå. Det betyr at fremtiden til den terminologien som har vært brukt i JAA-sammenheng, er noe usikker. I intern rett viser dette seg allerede ved at navnene på de forskriftene som gjennomfører Part 21 og Part 145 ikke inneholder noen referanser til JAA-terminologien i forskriftstittelen. Som følge av at de gamle betegnelse er velkjente, og fordi de har en kortfattet form som er godt egnet til å gjøre regeltekstene enklere å forstå, har departementet valgt å benytte de gamle forkortelsene i de senere bestemmelsene i forskriften. Dersom disse kortformene senere skulle vise seg å gå ut av bruk, bør en også endre denne forskriftssystematikken.

Til § 5 Personlig rapporteringsplikt

Første ledd introduserer begrepet personlig rapporteringsplikt, som er utførlig forklart i punkt 6 ovenfor. Unntaket "dersom ikke annet følger av de enkelte bestemmelsene nedenfor" viser særlig til foretakets rapporteringsplikt etter utkastet til § 15 annet ledd og § 17 annet ledd.

⁴¹ Se rapporteringsdirektivet artikkel 2 nr. 1.

Annet ledd forklarer forholdet mellom de enkelte persongruppenes varslings- og rapporteringsplikt når mer enn én persongruppe er pålagt varslings- eller rapporteringsplikt i en bestemmelse. Typiske eksempler på slike bestemmelser er utkastet til § 9 første ledd, og utkastet til § 16 første ledd.

Annet punktum slår fast at de som er ført opp på listen over varslings- eller rapporteringspliktige i slike bestemmelser bare er forpliktet i den grad ingen av de personene som står lenger oppe på listen ikke er i stand til å varsle eller rapportere, eller av andre årsaker faktisk ikke varsler eller rapporterer.

Siste punktum inneholder et unntak fra det som følger av første og annet punktum. Dersom en person lenger nede på prioriteringslisten vet at ingen lenger opp på listen har rapportert opplysninger som skulle ha vært rapportert, har vedkommende lenger nede på listen likevel plikt til å rapportere disse opplysningene. Det trenger ikke å være noe regelstridig i at vedkommende lenger oppe på listen ikke rapporterer vedkommende opplysning. Det kan være at vedkommende lenger nede på listen ganske enkelt har vært i en posisjon som gjør at han har annen kunnskap enn vedkommende lenger oppe på listen. Uansett tilsier formålet med regelverket at SHT og Luftfartstilsynet bør få tilgang til opplysningene. Det at den supplerende rapporteringsplikten til vedkommende lenger nede på listen nettopp er en *plikt*, har som konsekvens at vedkommende er underlagt beskyttelsesreglene i luftfartsloven⁴².

Tredje ledd inneholder ytterligere et unntak fra hovedregelen i annet ledd. I de paragrafene hvor flere er pålagt rapporteringsplikt uten at det er laget prioriteringslister, vil de enkelte personene som er pålagt rapporteringsplikt typisk ha forskjelligartede oppgaver som gjør at de lett vil ha ulik kunnskap om det som har hendt. For SHT og Luftfartstilsynet er det ofte en stor fordel å få belyst samme forhold fra ulike synsvinkler. Derfor mener departementet det er forsvarlig å pålegge disse gruppene parallell rapporteringsplikt.

Det er for øvrig verd å merke seg at tredje ledd bare omfatter rapportering, og ikke varslings.

Til § 6 Rapporteringsmåte – bruk av skjema – elektronisk rapportering

Første ledd første punktum er forklart i punkt 4 ovenfor. Annet punktum delegerer myndigheten til å fastsette skjemaenes innhold til Luftfartstilsynet. For å sikre at brukerne på en praktisk enkel måte kan skaffe seg oversikt over hvilket innhold skjemaene har til

⁴² Se om disse i punkt 3.1. Grunnen til at frivillig rapportering ikke er omfattet av beskyttelsesreglene er at de enkelte beskyttelsesreglene viser til opplysninger som er samlet inn i medhold av reglene om rapporteringsplikt i luftfartsloven § 12-9, i medhold av reglene om forklaringsplikt til SHT (§ 12-16), eller i den grad SHT har mottatt under forklaring gis videre til Luftfartstilsynet etter reglene i § 12-20.

enhver tid, og i tillegg enkel tilgang til skjemaene, er Luftfartstilsynet i tredje punktum pålagt å gjøre skjemaene tilgjengelige fra sin side på Internett.

Annet ledd gjør det mulig for departementet, eller den det bemyndiger, å godkjenne alternative rapporteringsrutiner. Av naturlige årsaker er det mest naturlig å gi slik bemyndigelse til SHT og til Luftfartstilsynet. Tredje ledd omhandler elektronisk rapportering, som strengt tatt også er et unntak fra hovedregelen (i første ledd) om at rapporteringen skal skje skriftlig. Som det fremgår av fremstillingen i punkt 4.2, er elektronisk rapportering så praktisk viktig at departementet mener det er ønskelig med en egen bestemmelse om slik rapportering. Annet ledd kan likevel brukes til å gjøre andre unntak fra reglene i første ledd. Det mest praktiske er nok at et foretak får tillatelse til å bruke andre rapporteringsskjemaer enn det som følger av de enkelte bestemmelsene i forskriften. Før en del av de større foretakene får på plass et internt system som setter dem i stand til å kommunisere med det elektroniske rapporteringssystemet som er under utvikling, kan det være behov for slik dispensasjon.

Forskriftsutkastet har en generell dispensasjonshjemmel i § 24, men fordi bruk av alternative rapporteringsrutiner er særlig praktisk mener departementet at det bør være en egen unntakshjemmel i § 6. Etter § 6 er det heller ikke nødvendig at det forligger "særlige grunner", slik som § 28 krever. Dersom man helt skal frita noen fra rapporteringsplikt, må dette hjemles i § 28.

Tredje ledd er lagt på vei forklart i tilknytning til annet ledd. Bestemmelsen kan ikke brukes til å pålegge noen å rapportere elektronisk. Det er snakk om et frivillig system. Selv etableringen av det frivillige systemet krever en aktiv godkjennelsesbeslutning fra en Samferdselsdepartementet. Det følger direkte av tredje ledd at de rapporteringspliktige "har rett til" å benytte seg av et elektronisk rapporteringssystem som er etablert. Forutsetningen må selvsagt være at vedkommende har tilgang til en PC som kommuniserer med det aktuelle elektroniske rapporteringssystemet. De tekniske spørsmålene dette reiser er ennå ikke avklart. Dersom den tekniske løsningen som velges gjennom det prosjektet Luftfartstilsynet har satt i gang⁴³ gjør formuleringen i tredje ledd u hensiktsmessig, vil det bli foretatt justeringer før endelig forskrift vedtas.

Fjerde ledd er forklart i punkt 6.

Til § 7 Innarbeiding i håndbøker og tilrettelegging for rapportering

Ofte er det slik at de ansatte i et foretak kun, eller i hovedsak, forholder seg til interne dokumenter som bedriften selv har utarbeidet. For at de rapporteringspliktige faktisk skal bli gjort kjent med sine forpliktelser er det viktig at den nye varslings- og rapporterings-

⁴³ Se ovenfor i punkt 4.2.

forskriften innarbeides i dette interne materialet. Formålet med *første ledd første punktum* er å kreve slik innarbeidelse.

Annet punktum er begrunnet med at Luftfartstilsynet ofte foretar tilsyn i form av adgangskontroll, og at adgangskontrollen igjen knyttes til lisensen eller annen tillatelse. Men for en del av de foretakene hvor de rapporteringspliktige er ansatt finnes det ikke regler om adgangskontroll. Tanken bak annet punktum er å kunne føre tilsyn *via* de foretakene som kjøper tjenester fra underleverandører uten egen tillatelse.

Den viktigste gruppen av foretak som ikke trenger egen tillatelse er trolig de som driver med groundhandling⁴⁴. Ansatte i slike foretak er pålagt rapporteringsplikt i utkastet til § 18. Denne bestemmelsen bygger blant annet på artikkel 4 nr. 1 bokstav (e) og (g) i rapporteringsdirektivet⁴⁵, og skal derfor tolkes slik at den minst omfatter de persongruppene som er omfattet av disse direktivbestemmelsene.

Annet ledd gjør det klart at det enkelte foretaket, som normalt er identisk med arbeidsgiveren til den rapporteringspliktige, har plikt til å legge til rette for at de ansatte kan ivareta sine rapporteringsforpliktelser etter utkastet.

Til § 8 Luftfartstilsynets lagring av rapporterte opplysninger

Luftfartstilsynets forpliktelser er formulert på en nokså generell måte i luftfartsloven § 12-2 første ledd første punktum. Med tanke på å utdype hva disse forpliktelsene består i, og forklare hvordan de forholder seg til det rapporteringssystemet som etableres gjennom det vedlagte forskriftsutkastet, foreslås det i *første ledd* en presisering av Luftfartstilsynets forpliktelser. Siden luftfartsloven § 12-2 ikke inneholder henvisninger til Norges forpliktelser etter artikkel 5 i rapporteringsdirektivet, er bestemmelsen trolig også nødvendig for å ivareta våre internasjonale forpliktelser.

Annet ledd utdyper Luftfartstilsynets forpliktelser etter luftfartsloven § 12-2 første ledd annet punktum ved å vise til artikkel 6 i rapporteringsdirektivet. Dermed gjøres det klart at det er Luftfartstilsynet som skal være den nasjonale "koblingssentralen" for internasjonal utveksling av opplysninger etter rapporteringsdirektivet. Det vises også til det som er sagt om denne rollen i punkt 4.2 ovenfor.

⁴⁴ Se forskrift 3. november 2000 nr. 1096 om lufthavnrelaterte tjenester, og direktiv 96/67/EF av 15. oktober 1996 om tilgang til groundhandlingmarkedet på lufthavner i Fellesskapet.

⁴⁵ Bokstav (e) lyder: "a manager of an airport covered by Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes". Bokstav (g) lyder: "a person who performs a function connected with the ground-handling of aircraft, including fuelling, servicing, loadsheet preparation, loading, de-icing and towing at an airport covered by Regulation (EEC) No 2408/92.

Til § 9 Varsling av luftfartsulykker

Bestemmelsen bygger videre på, og utfyller, de grunnleggende varslingsbestemmelsene i luftfartsloven § 12-5 første ledd. Bestemmelsen viderefører i hovedtrekk gjeldende rapporteringsforskrift punkt 5.1. Av luftfartsloven § 12-5 første ledd siste punktum følger det at varsel som gis til nærmeste enhet av lufttrafikkjentesten, nærmeste politimyndighet eller Hovedredningssentralen deretter skal gis videre til Statens havarikommisjon for transport og til Luftfartstilsynet. Regelen er bygd opp slik for å unngå at de som er direkte involvert i ulykken skal slippe å varsle unødvendig mange, samtidig som de som er utpekt antas å ha de mest omfattende vaktordningene.

Når det gjelder prioriteringslisten vises det til merknadene til utkastet § 5. Reglene om innskrenket varslingsplikt for visse utøvere av luftfart i § 23 går foran de generelle reglene i § 9. Det vises til de innledende merknadene om forskriftssystematikken.

Til § 10 Varsling av alvorlige luftfartshendelser

Bestemmelsen bygger videre på, og utfyller, de grunnleggende varslingsbestemmelsene i luftfartsloven § 12-5 annet ledd. I disse tilfellene, i motsetning til de som er omfattet av § 9, skal varsel etter luftfartsloven gå direkte til SHT. SHT varsler i sin tur Luftfartstilsynet.

Alvorlig luftfartshendelse er definert i utkastet § 4 sjette ledd. Hovedregelen er at den varslingspliktige skal forholde seg direkte til denne definisjonen, men fordi denne er generelt formulert har en i vedlegg 1 tatt inn en liste over eksempler på luftfartshendelser som alltid skal anses som alvorlige, og som derfor alltid skal varsles. Bestemmelsene forutsetter at det kan forekomme alvorlige luftfartshendelser som ikke står på listen, og som derfor likevel er varslingspliktige etter hovedregelen.

Som det fremgår av de innledende merknadene til kapittel C omfatter vedlegg 1 også enkelte luftfartshendelser som ikke er alvorlige, og som derfor strengt tatt ikke hører hjemme under overskriften til § 10. Dette er også bakgrunnen for at en har valgt formuleringen "...skal i denne sammenhengen alltid anses som alvorlig".

Til § 11 Varsling av alvorlige tekniske feil

Bestemmelsen er nødvendig som et supplement til § 10, fordi alvorlige tekniske feil ikke nødvendigvis regnes som en alvorlig luftfartshendelse. Slike feil kan oppdages uten at det aktuelle luftfartøyet har vært brukt. Varselet skal gå direkte til Luftfartstilsynet, som kan bruke sine hjemler til å gi pålegg om utbedrende tiltak. Dersom slike forhold i stedet blir oppdaget av SHT, vil SHT være forpliktet til å informere Luftfartstilsynet om dette i medhold av luftfartsloven § 12-20.

Alvorlig teknisk feil er ikke definert verken i luftfartsloven eller i forskriftsutkastet. Departementet ønsker heller ikke å innføre en ny begreper som ikke har noen forankring i internasjonale definisjoner, og som delvis overlapper med andre begreper. Tilføyelsen

”som er av en slik karakter at det kan bli aktuelt å gjennomføre tiltak på samtlige luftfartøy av samme type” antas imidlertid å gi tilstrekkelig veiledning om hva slags feil det siktes til. Ordet ”kan” gjør at rapporteringsplikten gjelder selv om vedkommende selv er i tvil.

Til § 12 Varsling av hendelser med farlig gods

Bestemmelsen er nødvendig som et supplement til § 10 av tre grunner. For det første inntreffer varslingsplikten etter § 12 selv om det ikke har inntrådt en alvorlig luftfartshendelse. For det andre er det delvis andre instanser som skal varsles etter § 12 enn det er etter § 10. For det tredje er bestemmelsen i annet ledd spesiell for § 12.

Til § 13 Varsling av kollisjon mv. mellom luftfartøy og fugl

Bestemmelsen viderefører punkt 10.1 i gjeldene forskrift. Det vises også til bestemmelsene i JAR-OPS 1.420 (d) (3) og JAR-OPS 3.420 (d) som inneholder særlige regler om varsling av fare knyttet til fugl.

Generelle merknader til kapittel C

Kapitlet består av to underkapitler. Ett om rapportering av ”luftfartsulykker og alvorlige luftfartshendelser” (underkapittel 1), og ett om rapportering av ”luftfartshendelser som ikke er alvorlige” (underkapittel 2). Slik begrepet ”luftfartshendelse” er definert i § 4 fjerde ledd, omfatter det både alvorlige luftfartshendelser og luftfartshendelser som ikke er alvorlige.

I praksis vil det kunne oppstå tvil om grensen mellom alvorlige luftfartshendelser og luftfartshendelser som ikke er alvorlige. Det skyldes først og fremst at uttrykket ”alvorlig” er meget skjønnsmessig. Samtidig er dette en systematikk som er innarbeidet i internasjonal praksis, og som indirekte brukes ved avgrensningen av virkeområdet for rapporteringsdirektivet.⁴⁶ Fordi rapporteringsdirektivet bare omfatter rapportering av luftfartshendelser som ikke er alvorlige, er det også hensiktsmessig at denne systematikken gjenspeiles i det norske gjennomføringsregelverket.

SHT skal bare motta rapporter om luftfartshendelser etter hovedkapittel C underkapittel 1. Samtidig ønsker departementet at SHT skal ha tilgang til noe mer enn rapporter om luftfartsulykker og alvorlige luftfartshendelser. Tradisjonelt har nemlig SHT (HSLB) også mottatt rapporter om en del trafikkrelaterte hendelser som ikke nødvendigvis er naturlige å karakterisere som ”alvorlige”, men som uansett har et tydelig og interessant risikopotensial.

⁴⁶ I direktivets artikkel 2 nr. 1 er nemlig det sentrale begrepet ”occurrence” definert som: ”an operational interruption, defect, fault or other irregular circumstance that has or may have influenced flight safety and that has not resulted in an accident or serious incident”.

Forskriftsteknisk er dette en utfordring. Selv om departementet er klar over at det bryter noe med skillet mellom underkapittel 1 og 2, har departementet valgt å lage et eget vedlegg (vedlegg 1) til de to bestemmelsene i underkapittel 1 som er særlig tilpasset SHTs behov. Vedlegg omfatter også enkelte trafikkrelaterte luftfartshendelser som ikke nødvendigvis er alvorlige, og som derfor systematisk hører hjemme i underkapittel 2. Som nevnt i punkt 4.1 er vedlegg 1 basert på anneks 13 til Chicago-konvensjonen.

Til § 14 Flygebesetningsmedlemmer mfl.

Første ledd viderefører de delene av punkt 5.2 i gjeldende varslings- og rapporteringsforskrift som gjelder luftfartsulykker. Når det gjelder prioriteringslisten i første ledd vises det til merknadene til utkastet § 5. Kortformene JAR-OPS 1 og JAR-OPS 3 antas å være vel innarbeidede i luftfartsnæringen. For å gjøre et helt klart hvilke regelverk det siktes til er begge uttrykk definert i utkastet § 4 niende og tiende ledd.

Alvorlig luftfartshendelse er definert i utkastet § 4 sjette ledd. Hovedregelen er at den varslingspliktige skal forholde seg direkte til denne definisjonen, og selv ta stilling til om det dreier seg om en alvorlig luftfartshendelse. Men fordi definisjonen av alvorlig luftfartshendelse er generelt formulert, har en i vedlegg 1 tatt inn en liste over eksempler på luftfartshendelser "som i denne sammenhengen alltid skal anses som alvorlige", og som derfor alltid skal rapporteres etter § 14. Som det fremgår av de generelle merknadene til kapittel C (umiddelbart ovenfor) er vedlegg 1 ikke bare laget fordi uttrykket "alvorlig luftfartshendelse" er skjønnsmessig, men også fordi en har tilsiktet at enkelte hendelser som faktisk ikke er alvorlige skal behandles som om de vare det.

Fordi det kan oppstå tvil om grensen mellom anvendelsesområdene for § 14 og § 15, på den ene side, og § 16 og § 17, på den andre, er det uttrykkelig sagt at den som er i tvil skal rapportere i medhold av rapporteringsreglene for det mest alvorlige forholdet, dvs. i medhold av § 14 eller § 15.

Annet ledd er kommentert i merknadene til § 3.

Tredje ledd forutsetter at det skal brukes ulike rapporteringsskjemaer ved rapportering til SHT og til Luftfartstilsynet. Som forklart i punkt 4.2 er det ennå ikke utarbeidet slike rapporteringsskjemaer. Men SHT har signalisert at den spesielle rollen til havari-kommisjonen tilsier at rapporten bør skje på et skjema som en annerledes en det som brukes ved rapportering til Luftfartstilsynet. Dette er problemstillinger som må finne sin endelige løsning gjennom det prosjektet som er omtalt i punkt 4.2.

Til § 15 Ansatte i flysikringstjenesten

Første ledd innfører personlig rapporteringsplikt også for de ansatte i flysikringstjenesten, og skiller seg derfor fra den midlertidige ordningen som ble innført gjennom endringsforskrift av 18. juli 2005 nr. 829, jf. punkt 1.3 ovenfor.

Første ledd inneholder ikke en prioritetsliste, slik som for eksempel § 14 gjør. Grunnen til det er at samspillet mellom de ulike ansatte i flysikringstjenesten ikke er like enkelt å stille opp i en prioritetsliste som tilfellet er etter § 14. I den grad flere ansatte i flysikringstjenesten har hatt befatning med luftfartsulykken eller den alvorlige luftfartshendelsen, vil det ofte kunne være av interesse å høre begge eller alles versjoner av det som har hend. Derfor følger det at første ledd at de har parallell rapporteringsplikt.

Etter § 14 er det ansett som selvsagt at det er de som selv er om bord i, eller som eier, det eller de involverte flyene, som har rapporteringsplikt. Etter § 15 er det ikke like opplagt hvilken tilknytning den ansatte bør ha til ulykken for at det skal utløse rapporteringsplikt. Departementet har foreslått at denne avgrensningen gjøres ved hjelp av formuleringen "som har hatt direkte befatning med ulykken eller den alvorlige hendelsen, eller som ellers har kunnskap om hendelsesforløpet".

Det som er sagt om henvisningen til vedlegg 1 i de generelle merknadene til kapittel C, og i merknadene til § 14, gjelder tilsvarene for § 15.

Annet ledd inneholder ett av to klare unntak fra regelen om at rapporteringsplikten er personlig. Bestemmelsen er derfor kommentert i punkt 6. Den andre unntaksbestemmelsen finnes i utkastet til § 17 annet ledd, som er identisk formulert. Tanken bak annet ledd er at den enkelte ansatte har personlig rapporteringsplikt på vanlig måte etter annet første ledd. Denne rapporteringsplikten omfatter det vi kan kalle "rådataene". Forskrift 21. august 2003 nr. 1068 (BSL A 1 - 9) § 9 første ledd forutsetter at det på grunnlag av slike data skal foretas en intern undersøkelse, og dette er en forpliktelse som påligger det aktuelle foretaket. Tanken bak annet ledd er at resultatet av slike undersøkelser også skal rapporteres til Luftfartstilsynet, slik at Luftfartstilsynet kan innfri Norges internasjonale forpliktelser etter ESARR 2. Siden det er foretaket som har plikt til å gjennomføre slike undersøkelser etter BSL A 1 - 9 er det foretaket som også utpekes som rapporteringspliktig etter annet ledd.

For *tredje ledd* gjelder merknadene til § 14 tredje ledd tilsvarende. Dog slik at det trolig er minst like viktig med spesialutformede rapporteringsskjemaer etter § 15. SHT, Luftfartstilsynet og Samferdselsdepartementet er derfor spesielt oppmerksomme på at dette spørsmålet må løses som et ledd i, eller parallelt med, det prosjektet som Luftfartstilsynet har satt i gang for å etablere et elektronisk rapporteringssystem.⁴⁷

⁴⁷ Se det som er sagt om dette i punkt 4.2.

For så vidt gjelder rapportering til SHT, må det trekkes en grense mellom det som er nødvendig å ta med i et rapporteringsskjema, og de opplysningene det er naturlig at SHT samler inn gjennom en etterfølgende undersøkelse med hjemmel i luftfartslovens kapittel XII.⁴⁸ Rapporteringen bør først og fremst ha som formål å (1) gjøre SHT oppmerksom på forholdet, (2) sette SHT i stand til å ta stilling til om det er nødvendig å foreta nærmere undersøkelser, og (3) gjøre det mulig for SHT å sørge for at viktige opplysninger ("beviser") ikke går tapt.

For så vidt gjelder rapportering til Luftfartstilsynet må det skilles mellom rapportering etter første og annet ledd. Dette er reflektert i henholdsvis annet og tredje punktum i tredje ledd.

Til § 16 Flygebesetningsmedlemmer mfl.

Bestemmelsen er den første i underkapittel 2, som dreier seg om rapportering av luftfartshendelser som ikke er alvorlige. Denne, og de følgende bestemmelsene i underkapittel 2, gjennomfører rapporteringsbestemmelsene i rapporteringsdirektivet. Når det gjelder forståelsen av uttrykket "luftfartsulykker som ikke er alvorlige" vises det til de generelle merknadene i innledningen til kapittel C.

Første ledd forutsetter som hovedregel at den rapporteringspliktige selv må ta stilling til om det foreligger en luftfartshendelse. I første ledd annet punktum er det derfor gjort klart at vedlegg 2 bare inneholder en liste over eksempler på luftfartshendelser som alltid skal rapporteres. Listen i vedlegg 2 skal med andre ord forstås som en minimumsliste.

Listen i vedlegget 2 bygger på annekset I og II til rapporteringsdirektivet. Det vises til redegjørelsen for bakgrunnen i punkt 4.1 ovenfor.

Annet ledd er kommentert i merknadene til § 3 ovenfor.

I *tredje ledd* er det gitt særskilte regler for ikke-erhvervsmessig flygning. Terminologien "ikke-erhvervsmessig" er valgt i stedet for "privatflygning" fordi den førstnevnte brukes som hovedbetegnelse andre steder i det regelverket denne gruppen er underlagt⁴⁹.

Tredje ledd er ment å være en spesialregel som går foran reglene i første ledd. Tanken har vært å lage en liste (vedlegg 3) over luftfartshendelser som er spesielt tilpasset denne gruppen, og som er vesentlig kortere enn den som finnes i vedlegg 2. Gjennom henvisningen til første ledd gjøres det klart at privatflygere, på selvstendig grunnlag, må ta stilling til om det foreligger en luftfartshendelse. Samtidig vil minimumslisten i vedlegg 3

⁴⁸ Se særlig §§ 12-14, 12-15 og 12-16.

⁴⁹ Se forskrift av 7. juni 1974 nr. 4168 Driftsforskrift for ikke-erhvervsmessig luftfart med fly (privatflyging).

være til stor hjelp for de rapporteringspliktige. Dette er i tråd med målsetningen om å gjøre bruken av forskriften så enkel som mulig.⁵⁰

For så vidt gjelder *fjerde ledd* vises det til merknadene til § 6 og det som er sagt i punkt 4.1 og 4.2 ovenfor.

Til § 17 Ansatte i flysikringstjenesten mv.

Bestemmelsen ligner mye på § 15. Det vises derfor også til merknadene til denne. Bakgrunnen for første ledd annet punktum er forklart i merknadene til § 4 (definisjonen av flysikringstjeneste).

Første ledd forutsetter at den rapporteringspliktige selv må ta stilling til om det foreligger en luftfartshendelse. Henvisningen til vedlegg 4 er formulert på en måte som gjør det klart at vedlegget er å anse som en minimumsliste over eksempler på luftfartshendelser som alltid skal rapporteres.

Annet ledd er identisk med § 15 annet ledd. Det vises derfor til merknadene til denne bestemmelsen.

For så vidt gjelder *tredje ledd* vises det til merknadene til § 6 første ledd.

Til § 18 Flyplassadministrasjon, bakketjeneste og annen betjening av luftfartøy på bakken

Første ledd forutsetter som hovedregel at den rapporteringspliktige selv må ta stilling til om det foreligger en luftfartshendelse. Henvisningen til vedlegg 5 er formulert på en måte som gjør det klart at vedlegget er å anse som en minimumsliste over eksempler på luftfartshendelser som alltid skal rapporteres.

Uttrykket "ansvarlig for administrasjonen av landingsplass" er ment å pålegge øverste leder for en flyplass personlig rapporteringsplikt. Formuleringen bygger på artikkel 4 nr. 1 bokstav (e) i rapporteringsdirektivet.⁵¹

Ordet "baketjeneste" skal tolkes slik uttrykket brukes i forskrift 27. juni 2003 nr. 935 om bakketjeneste ved flyplasser (BSL E 4 - 1)⁵².

Uttrykket "andre personer som utfører oppgaver i forbindelse med betjening av luftfartøy på bakken" viser typisk til personer som jobber med groundhandling⁵³. Enkelte andre

⁵⁰ Se fremstillingen i punkt 4.1.

⁵¹ Bestemmelsen lyder: "a manager of an airport covered by Council Regulation (EEC) No 2408/92 of 23 July 1992 on access for Community air carriers to intra-Community air routes".

⁵² Se definisjonen i BSL E 4 - 1 § 3 annet ledd.

⁵³ Se forskrift 3. november 2000 nr. 1096 om lufthavnrelaterte tjenester, som igjen bygger på direktiv 96/67/EF av 15. oktober 1996 om tilgang til groundhandlingmarkedet på lufthavner i Fellesskapet.

sider ved forståelsen av denne bestemmelsen er kommentert i merknadene til § 7 første ledd annet punktum.

For så vidt gjelder *annet ledd* vises det til merknadene til § 6 første ledd.

Til § 19 Konstruktører, produsenter og personer som foretar modifikasjoner

Første ledd bygger først og fremst på artikkel 4 nr. 1 bokstav (b) i rapporteringsdirektivet⁵⁴. Departementet har i dette tilfellet unnlatt å legge den personlige rapporteringsplikten på alle de ansatte i virksomheten, men har i stedet utpekt teknisk sjef som den rapporteringspliktige. Bakgrunnen for dette valget er kommentert i punkt 6.2 nest siste avsnitt. Den tilsvarende rapporteringsbestemmelsen i den danske forskriften BL 8-10 har også utpekt teknisk sjef som den rapporteringspliktige i disse tilfellene.

Uttrykket Part 21 er definert i § 4 ellefte ledd.

Første ledd forutsetter som hovedregel at den rapporteringspliktige selv må ta stilling til om det foreligger en luftfartshendelse. Henvisningen til vedlegg 6 er formulert på en måte som gjør det klart at vedlegget er å anse som en minimumsliste over eksempler på luftfartshendelser som alltid skal rapporteres.

Bakgrunnen for *annet ledd* er forklart i merknadene til § 3. Formuleringen "i den grad opplysninger som nevnt i første ledd" er ment å gjøre det klart at § 19 bare omhandler luftfartshendelser. Departementet har ikke hatt anledning til å foreta noen grundig vurdering av hvilke forhold som er rapporteringspliktige til Luftfartstilsynet etter Part 21A.3 (b), men antar at det kan være flere opplysninger enn de som er rapporteringspliktige etter utkastet til § 19.

Tredje ledd antas å være selvforklarende.

For så vidt gjelder *fjerde ledd* vises det til merknadene til § 6 første ledd.

Til § 20 Personer som signerer attester for utført vedlikehold

Første ledd forutsetter som hovedregel at de rapporteringspliktige selv må ta stilling til om det foreligger en luftfartshendelse. Henvisningen til vedlegg 7 er formulert på en måte som gjør det klart at vedlegget er å anse som en minimumsliste over eksempler på luftfartshendelser som alltid skal rapporteres.

⁵⁴ Bestemmelsen lyder: "a person who carries on the business of designing, manufacturing, maintaining or modifying a turbin-powered or a public transport aircraft, or any equipment or part thereof".

Kortformene JAR-OPS 1 og JAR-OPS 3 antas å være vel innarbeidede i luftfartsnæringen. For å gjøre et helt klart hvilke regelverk det siktes til, er begge uttrykk likevel definert i utkastet § 4 niende og tiende ledd.

Første ledd siste punktum inneholder en prioriteringsregel som skal forhindre unødvendig dobbeltarbeid i de tilfellene hvor to virksomheter oppdager samme feil. Som det fremgår av annet ledd siste punktum er denne prioriteringsregelen gjensidig. Det kreves ikke at den andre virksomheten allerede har rapportert for rapporteringsplikten skal falle bort. Det er nok at den andre virksomheten har oppdaget feilen først.

Annet ledd er tilnærmet identisk med første ledd, så det vises til merknadene til dette. Kortformen "Part 145" antas å være vel innarbeidet i luftfartsnæringen. For å gjøre et helt klart hvilke regelverk det siktes til, er uttrykket likevel definert i utkastet § 4 tolvte ledd.

Bakgrunnen for *tredje ledd* er forklart i merknadene til § 3.

For så vidt gjelder *fjerde ledd* vises det til merknadene til § 6 første ledd.

Til § 21 Rapportering av hendelser med farlig gods i luftfartøy

Bestemmelsen viderefører punkt 8.2 i gjeldende varslings- og rapporteringsforskrift. Bestemmelsen overlapper et stykke på vei rapporteringsforpliktelsene i kapittel C underkapittel 2. På de områdene § 21 kommer til anvendelse skal den gå foran de mer generelle bestemmelsene i underkapittel 2.

Departementet er imidlertid ikke overbevist om at denne forskriftssystematikken er den beste, og ønsker derfor å motta høringsinstansenes syn før det tar endelig stilling til om bestemmelsen i stedet bør innarbeides i underkapittel 2.

Til § 22 Rapportering av kollisjon mellom luftfartøy og fugl

Bestemmelsen viderefører punkt 10.2 i gjeldene varslings- og rapporteringsforskrift. For øvrig vises det til merknadene til § 21, som gjelder like mye for forslaget til § 22.

Til § 23 Plikt til å varsle ulykker og hendelser med mikrolett fly, fallskjerm og henge-/paraglider

Paragrafen omfatter bare varslingsplikten. Det er med andre ord ikke rapporteringsplikt innenfor denne delen av luftfarten. Slik er det også etter gjeldende rapporteringsforskrift.

Første ledd er en spesialregel som går foran de generelle varslingsreglene i utkastet (kapittel B). De som driver med luftfarts som er omfattet av § 23 har bare varslingsplikt for et utvalg av luftfartsulykke og luftfartshendelser. For luftfartsulykkenes del er det bare varslingsplikt når de fører til tap av menneskeliv eller alvorlig personskade. For luftfartshendelsenes del er det bare varslingsplikt når hendelsen har ført til skade på

tredjemanns eiendom. Bestemmelsen er også spesiell på den måten at en ulykke eller hendelsen bare skal varsles til politiet, og ikke til luftfartsmyndighetene.

Annet ledd antas å være selvforklarende.

Til § 24 Dispensasjon

Bestemmelsen gir parallell dispensasjonsmyndighet til både Samferdselsdepartementet, Statens havarikommisjon for transport og Luftfartstilsynet. Dispensasjon krever at to vilkår er innfridd. For det første må det foreligge "særlige grunner". Etter alminnelig juridisk språkbruk skal det mye til før dette vilkåret er innfridd. For det andre må dispensasjonen være "forenlig med de hensynene som ligger til grunn for bestemmelsen. Her vises det til den bestemmelsen det dispenseres fra. I prinsippet kan det dispenseres fra enhver bestemmelse som pålegger noen en plikt. Bestemmelsen kan også brukes til å endre innholdet i en plikt som følger av forskriftens øvrige bestemmelser. Mange ganger vil vurderingen av de to vilkårene smelte sammen til en helhetsvurdering.

Utkastet har også en slags dispensasjonsbestemmelse i § 6 annet ledd. Som det fremgår av merknadene til § 6 annet ledd, er den tatt med både fordi det anses som pedagogisk viktig at den er med i § 6, og fordi den ikke krever at det foreligger "særlige grunner". Endelig er det slik at § 6 annet ledd krever et uttrykkelig delegasjonsvedtak dersom Statens havarikommisjon for transport eller Luftfartstilsynet skal kunne benytte seg av den. Selv om myndigheten etter § 24 er lagt direkte til hvert av de tre kompetente organene, legger departementet til grunn at SHT og Luftfartstilsynet drøfter saken med departementet dersom en dispensasjonssak berører prinsipielle sider ved selve rapporteringssystemet.

Til § 25 Ikrafttredelse

Når det gjelder tidspunkt for ikrafttredelsen vises det til avsluttende bemerkningene i punkt 1.3. Den foreslåtte forskriften vil fullt ut erstatte den gamle rapporteringsforskriften dersom den blir vedtatt.

Til § 26 Overgangsregler

Av første ledd fremgår det at departementet mener det er naturlig å knytte virkningen av den nye loven til tidspunktet for når de varslings- og rapporteringspliktige luftfartsulykkene og luftfartshendelsene inntreffer.

Annet ledd slår fast at dispensasjoner og tillatelser til å benytte alternative rapporteringsrutiner som er gitt i medhold av den gamle varslings- og rapporteringsforskriften ikke er gyldige etter den nye forskriften. Formålet med bestemmelsene er naturligvis ikke å forhindre individuelt tilpassede ordninger som samtidig ivaretar forskriftens formål. Ei heller å innskjerpe tidligere praksis. Formålet er snarere å sikre at det foretas en konkret vurdering av hver enkelt ordning i lys av de nye rapporteringsrutinene som foreslås

etablert. Det er viktig at foretak som trenger nye dispensasjoner etter § 24, eller ny godkjenning av alternative rapporteringsrutiner som nevnt i § 6 annet ledd, tar kontakt med den aktuelle myndigheten i god tid før den nye forskriften trer i kraft, jf. merknadene til § 25.