



NORSK FLYGERFORBUND
- Norwegian Airline Pilots Association -



Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep.
0030 Oslo

Deres ref.:
09/53- MF

Vår ref.:
16/SOL/AU

Lysaker, 14. april 2009

HØRING – TVANGSMULKT OG OVERTREDELSESBEGR, LUFTFARTSLOVEN

Norsk Flygerforbund viser til høringsbrev datert 16. februar 2009 vedrørende ovennevnte.

Høringsfristen

Vi finner grunn til å bemerke at det kun er gitt to måneders høringsfrist, hvori inkludert påskeuken. Etter vårt syn er det intet som skulle tilsi at denne saken haster slik at det er nødvendig med forkortet høringsfrist.

Behov og begrunnelse?

Norsk Flygerforbund savner en grunnleggende debatt om behovet for innføring av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Vi kan ikke se at det i høringsnotatet er påvist tilstrekkelig behov for innføring av slike bestemmelser. Myndighetens "behov" for å straffe uheldig opptreden, må veies opp mot andre hensyn. Som vi anfører nedenfor, kan innføring av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr medføre svekket flysikkerhet på sikt.

Norsk Flygerforbund velger i denne høringsuttalelsen primært å kommentere de prinsipielle og generelle sider ved forslagene, og vi går i mindre grad inn på de konkrete enkeltforslag.

Økonomi og tilsynsprioriteringer

Av høringsnotatet synes det å fremgå at inntektene fra tvangsmulkt og overtredelsesgebyr skal tilfalle tilsynsmyndigheten. Vi håper og tror at dette ikke er en korrekt forståelse av forslaget, da slike regler meget vel kan komme til å påvirke tilsynsmyndighetens prioriteringer. Dette gjelder så vel med hensyn til hvilke virksomheter som skal bli gjenstand for tilsyn, som hva slags tilsyn man velger å foreta. Tilsynsmyndigheten kan komme til å velge å prioritere tilsyn der det måtte være inntekter å hente. Det er ikke nødvendigvis gitt at tilsynsbehovet – sett fra et miljømessig eller sikkerhetsmessig ståsted – er størst der det er søkegode aktører.

Regelverket i andre land

Etter det vi har brakt i erfaring, er Norge det eneste landet i Skandinavia som ønsker å innføre regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det er tradisjon for å samordne luftfartsregelverkene i Norge, Sverige og Danmark. Vi har notert oss at de andre skandinaviske land har vurdert, men forkastet tanken på å innføre tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Manglende samordning med de skandinaviske land, er alene en tilstrekkelig grunn til å forkaste forslaget om innføring av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Samfunnets prioriteringer

Departementet anfører at det i dagens regelverk er tilstrekkelig med hjemmel for å påtale brudd på bestemmelser i luftfartsloven, men på grunn av politiets prioriteringer, kan anmeldte saker ende opp som henlagt.

Det er ikke uvanlig i det norske samfunnet at enkelte grupper, det være seg organisasjoner, individer eller myndigheter er uenig med de prioriteringer som foretas av den alminnelige påtalemyndighet.

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

Forholdet mellom ikkestraffende kultur og de nye bestemmelser.

Luftfartslovens kapittel 14 hjemler straff for overtredelse av flere av bestemmelsene i loven. Norsk Flygerforbund er ikke kjent med omfanget av bruken av disse bestemmelsene. I luftfarten er det lang tradisjon for åpenhet om feil og uheldige hendelser. Aktørene har plikt til å rapportere selv mindre hendelser. Som eksempel på hvor lav terskelen for rapporteringsplikt er, kan nevnes Forskrift av 2006 om varslings- og rapporteringsplikt i forbindelse med luftfartsulykker og luftfartshendelser, vedlegg 2, punkt 1.1.22, hvoretter det skal innrapporteres

Utilsiktet og/eller feilaktig bruk av en betjeningsinnretning

Med andre ord, så skal feilaktig bruk av en hvilken som helst bryter, i prinsippet rapporteres.

For at et slikt system skal fungere etter hensikten, er det avgjørende at aktørene har tillit til at innrapporterte hendelser ikke slår tilbake på rapportøren i strafferettslig henseende for selv mindre forgåelser. Økt risiko for straff, vil innebære en risiko for at enkeltindivider eller selskaper velger å unnlate pliktig rapportering, i frykt for straff i form av økonomiske sanksjoner.

I høringsutkastet er det så vidt nevnt at det bør vurderes laget retningslinjer for avveiningen mellom målsetningene for "Just Culture" og behovet for tvangsmidler for å sikre etterlevelse av luftfartslovens bestemmelser.

Norsk Flygerforbund frykter slike ”avveininger” av interesser ikke vil møte tilstrekkelig forståelse hos den enkelte aktør i luftfarten. Manglende forståelse for myndighetenes avveininger av ulike hensyn, kan medføre at enkelte, det være seg individer eller selskaper, velger å unnlate pliktig rapportering, i håp om å unngå mulige straffereaksjoner. En slik utvikling er selvfølgelig uønsket.

Høringsutkastet fra departementet er forholdsvis langt og detaljert. Vi finner det derfor oppsiktsvekkende at sentrale spørsmål rundt ”just culture” og viktigheten av et ”ikke dømmende rapporteringssystem” er behandlet så vidt kort og overfladisk i høringsutspillet. Flysikkerhet skapes og gjenskapes hver eneste dag. Faktorer som kan påvirke adferden til de mest sentrale aktørene i flysikkerheten dag for dag, flygerne, bør ikke endres uten grundige analyser og vurderinger. Vi kan ikke se at slike er utført i denne sak overhodet.

Uaktsom overtredelse av luftfartsloven

Etter luftfartslovens § 14-31 er det straffbart å begå uaktsom overtredelse av en rekke bestemmelser i loven.

Innføring av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, vil etter Norsk Flygerforbunds vurdering, oppfattes av aktørene i luftfarten som en skjerpelse av dagens strafferegime.

Vi er av den oppfatning at dagens strafferegler er tilstrekkelige til å unngå uønsket adferd. Skjerpelse av regelverket – hva enten dette er reelt eller det er skapt et slikt inntrykk – vil dessverre kunne medføre lavere grad av rapportering av hendelser. Dette gir igjen mindre erfaringsgrunnlag og kunnskap om risikofaktorer i luftfarten. Resultatet er at innføring av straffesanksjoner gir lavere flysikkerhet. Behovet for å straffe uaktsomme overtredere kan ikke overskygge nødvendigheten av et aktivt flysikkerhetsarbeide.

Operative vurderinger

Det vil etter Norsk Flygerforbunds mening være uheldig om piloter i frykt for mulig straffansvar på grunn av for eksempel støy, velger en flygerute som ikke er optimal i forhold til operative vurderinger. Slikt sett bidrar ikke trusler om overtredelsesgebyr til bedret flysikkerhet – tvert om.

Dagens bestemmelse om at avvik fra fastsatte luftleder kan aksepteres *der dette er påkrevd av sikkerhetsmessige årsaker*, gir det nødvendige handlingsrom for operative vurderinger. Slik må det også være i fortsettelsen. Den enkelte flyger har i sitt daglige virke sitter i et operativt miljø med tidvis høy arbeidsbelastning og tidvis kompliserte utfordringer. I slike situasjoner er det avgjørende for flysikkerheten at flygerne opplever at de har mulighet til å ta avgjørelser utelukkende basert på hva som ansees å være mest korrekt og hensiktsmessig der og da. Frykt blant flygere for eventuelle økonomiske reaksjoner mot dem på bakgrunn av operative beslutninger vil gi dem ytterligere en faktor og dermed et stressselement å tenke på. Dette er en åpenbar fare for flysikkerheten.

Lokale avtaler om rapportering eller registrering av opptreden

I tillegg til de pliktige rapporteringssystemer, har flere av selskapene inngått avtaler med de ansatte, hvor man aksepterer større grad av rapportering eller utvidet grad av overvåkning av handlinger i for eksempel cockpit, enn det som følger av de myndighetsfastsatte bestemmelser. Hensikten med slike lokale avtaler, er å samle mer informasjon, for så igjen kunne bruke dette i selskapets flysikringsarbeid.

Norsk Flygerforbund er ikke i tvil om at innføring av regler om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, vil gjøre det vanskeligere å videreføre lokale rapporteringsavtaler, eller inngå nye. Dette fordi slike lokale avtaler bygger på grunnleggende tillit til at rapporterings- og overvåkingssystemer kun brukes i flysikkerhetsmessig hensikt. Slik tillit vil kunne erodere, når aktørene er kjent med en mulig risiko for overtredelsesgebyr som følge av tilsyn.

Avslutning

Forslaget vil etter vårt syn definitivt ikke virke forbedrende på flysikkerheten. Moderne luftfart er meget sikker, og dette skyldes et svært målrettet flysikkerhetsarbeid gjennom mange år, med stadig streben etter forbedringer. Uten sikkerhetsmessige forbedringer, vil man – i hvert fall i et marked med økende trafikk – få en svekket sikkerhet. Populært sagt kan man si at det å stå stille er i realiteten å gå bakover.

Innføring av regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr begrunnes i et påstått udekket behov for å sikre etterlevelse av dagens regler. Norsk Flygerforbund kan ikke se at det er godtgjort noe sterkt behov for innføring av slike regler. I vurderingen av om man skal innføre nye regler eller ikke, må det også hensyntas den risiko det er for en grunnleggende svikt i tilliten mellom aktørene og tilsynsmyndigheten.

Med vennlig hilsen

NORSK FLYGERFORBUND



Sigurd Løkholm
Generalsekretær