



Statens  
Havarikommisjon  
for Transport

MOTTATT

17 APR 2009

Samferdselsdepartementet  
Postboks 8010 Dep  
0030 OSLO

Saksbehandler/Innvalgstelefon:  
Edith Irgens, 63 89 63 23  
Vår Dato:  
15.04.2009  
Vår ref.:  
09/129- 2  
Deres Dato:  
17.02.2009  
Deres ref.:  
09/53-MF

## BEMERKNINGER TIL UTKAST TIL NYE LOVBESTEMMELSER OM ILEGGELSE AV TVANGSMULKT OG OVERTREDELSESGEBYR FOR BRUDD PÅ LUFTFARTSLOVEN

Statens havarikommisjon for transport (SHT) takker for at vi fikk anledning til å komme med merknader til ovennevnte utkast til nye lovbestemmelser. Siden de foreslåtte endringene antas å kunne innvirke på havarikommisjonens undersøkelsesarbeid, ønsker vi å fremme noen synspunkter. Vi begrenser oss til det som angår "safety-området", og går ikke inn på juridiske spørsmål som for eksempel hvor i sanksjonsfasen grensen mellom tilsynsvirksomhet og straffeprosess bør gå.

SHT har i utgangspunktet ikke innvendinger mot at Luftfartstilsynet har et bredt spekter reaksjonsformer å velge blant for å håndheve luftfartsbestemmelsene. Vi har blant annet omtalt dette i rapport om alvorlig luftfartshendelse over Folgefonna 14. september 2005 (SL 2009/02):

*"Tilsynsmyndighetens "verktøykasse" inneholder som regel mange forskjellige virkemidler for å håndheve regelverket. De kan variere alt fra å informere om funn av avvik fra regelverket til strenge sanksjoner som stenging av virksomheten. Det er svært viktig at tilsynsmyndigheten har god oversikt over hvilke virkemidler den til en hver tid har til rådighet, og med omhu velger ut de som egner seg best i hvert enkelt tilfelle. Her kan det være på sin plass å advare mot å gå til ytterligheter, så som passivitet og konsekvent fravær av maktbruk på den ene siden, eller bruk av konfrontasjons- og sanksjonslinjer i alle saker på den andre. Begge ytterlighetene vil i det lange løp være til hinder for et effektivt tilsyn."*

Hovedinnvendingen vår til de foreslåtte lovbestemmelsene, er at forarbeidet er for spinkelt. Vi savner en gjennomgang av de eksisterende virkemidler og en drøfting av hvorvidt disse er tilstrekkelig for å håndheve bestemmelsene og dermed oppnå ønsket sikkerhetseffekt ved riktig bruk. Videre mener vi det er påkrevd med en inngående konsekvensanalyse før man eventuelt innfører de foreslåtte reaksjonsformene på "safety-området".

SHT mener et løpende profesjonelt utført tilsyn, med faglig dialog og oppfølging av frister og advarsler, burde være tilstrekkelig til å oppnå ønsket effekt i de aller fleste tilfeller. Om nødvendig må tillatelsen trekkes tilbake. I høringsutkastet påpekes det at å trekke tilbake en godkjennelse kan

være et for drastisk tiltak. SHT vil på den annen side påpeke faren for at tilsynsmyndigheten med de nye reaksjonsformene kan fristes til å skrive ut et gebyr i tilfeller der de av sikkerhetshensyn faktisk burde ha reagert med å stanse virksomheten.

Departementet skriver i høringsbrevet at målsetningen om å fremme åpenhet i det ulykkesforebyggende arbeidet (ofte omtalt som "Just Culture") har høy prioritet, og fremdeles vil ha høy prioritet selv om lovforslaget om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr blir vedtatt. Nettopp på dette området mener SHT det er behov for en grundig konsekvensanalyse. Det henvises til forarbeidet til kapittel 12 i luftfartsloven, men der drøftes ikke effekten av de virkemidlene som foreslås nå.

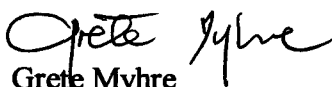
Departementet vil overlate til Luftfartstilsynet å innarbeide retningslinjer for avveiningen mellom "Just Culture"-målsetningene og behovet for å sikre etterlevelse av lovens regler i sine interne arbeidsrutiner. SHT mener denne balansegangen er kritisk med tanke på markedets rapporteringsvillighet, og er av den oppfatning at den foreslåtte lovendringen ikke kan settes i kraft uten at konsekvensene er tilstrekkelig utredet og offentliggjort. Dersom markedet vegrer seg for å rapportere til Luftfartstilsynet, vil også havarikommisjonen få innrapportert færre hendelser og motta mer sparsomme opplysninger i de saker som rapporteres siden rapporteringssystemet for ulykker og hendelser er felles for Luftfartstilsynet og SHT.

SHT mener en konsekvensutredning blant annet bør inneholde en vurdering av hvordan ordningen med straffesanksjoner i forvaltningen har fungert i de landene der luftfartsmyndigheten har hatt slike virkemidler i flere år. Hvor ofte benyttes overtredelsesgebyrer, for hvilke overtredelser benyttes de og når avstår man fra å straffe? I hvor stor grad har lovbestemmelser og/eller praksis i disse landene påvirket rapporteringsvillighet og åpenhet i kommunikasjonen mellom tilsynsmyndighet og tilsynsobjekt?

Vi nevner også at det i avsnitt 12.3 *Skyldkrav for illeggelse av overtredelsesgebyr*, samt i lovforslagets § 13a-5, slås fast at fysiske personer bare kan ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Det synes ikke å være drøftet hvorledes dette skal forstås i relasjon til luftfartslovens § 12-30 *Forbud mot sanksjoner*, der grensen i visse tilfeller går ved grov uaktsomhet.

Utfordringene slik SHT ser det, er de kompliserte avveiningene som må legges til grunn for myndighetsutøvelse på "safety-området". SHT kan vanskelig se for seg situasjoner hvor de foreslåtte reaksjoner vil være hensiktsmessige, og vil hevde at de lett vil komme i motsetningsforhold til det kontinuerlige arbeidet med å fremme åpenhet om risikofaktorer det er viktig å kjenne i arbeidet med å forebygge luftfartsulykker. Feil bruk av virkemidler kan føre til mindre åpenhet generelt, og rapporteringstørke om ulykker og hendelser spesielt. Dette vil vanskeliggjøre flysikkerhetsarbeidet for Statens havarikommisjon for transport (SHT).

Vennlig hilsen

  
Grete Myhre  
Direktør

  
Roger Holm  
Avdelingsdirektør

**Kopi til:**  
Luftfartstilsynet