MOTTATT
17. APR 2009

NLF NORGES LUFTSPORTFORBUND
NORWEGIAN AIR SPORTS FEDERATION

Samferdselsdepartementet
Luft- post- og teleavdelingen
Postboks 8010 Dep

0030 Oslo

Deres ref: 09/53-MF Vår ref: 296719v1 16. april 2009

**HØRINGSKOMMENTARER – UTKAST TIL NYE LOVBESTEMMELSER OM ILEGGELSE AV TVANGSMULKT OG OVERTREDELSESGEBYR FOR BRUDD PÅ LUFTFARTSLOVEN.**

Det vises til departementets høringsbrev 16.02.2009 med høringsnotat dat. 11.02.2009.

**1. Generelt.**
1.1. Norges Luftsportforbund (NLF) stiller seg kritisk, og til dels avvisende til forslaget om å gi myndighetene (utvidet) adgang til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

1.2. NLF er kritisk til den høringsprosess departementet har lagt opp til. Fristen skal normalt være tre måneder (jfr. Utredningsinstruksen pkt. 5.2). Forslaget ble sendt ut 16. februar d.å, med høringsfrist på to måneder (16. april d.å.). Høringsperioden omfatter påsken, noe som gir en effektiv høringsperiode på det halve av hva som skal være normalregelen. Høringsutkastet reiser en rekke prinsipielle og praktiske problemstillinger. NLF finner det derfor uheldig at departementet i denne saken fastsetter en høringsfrist som er så markert kortere enn normalregelen.

1.3. Ut fra den korte tid som har vært til rådighet har vi begrenset oss til å vurdere høringsutkastet hovedsakelig ut fra rettssikkerhetshensyn og flysikkerhetsmessige hensyn (safety). En vurdering ut fra miljø, security, slots m.v. har vi latt ligge. Vi ser det som uheldig å måtte foreta en slik avgrensning, da det kan være til dels nær sammenheng mellom de nevnte enkeltområder (typisk mellom safety og miljø).

1.4. Våre kommentarer til selve høringsutkastet gis i hovedavsnitt 2 nedenfor. I hovedavsnitt 3 gis det en kort oppsummering med hovedkonklusjoner.

**2. Kommentarer.**
2.1. NLF stiller seg prinsipielt kritisk til sanksjoner som ilegges administrativt av forvaltningen, og som ut fra sitt formål og innhold har klare likhetstrekk med formelle straffesanksjoner. Ved å "løfte" sanksjonsbruken fra området for formell straff til området for administrativt ilagte sanksjoner, gir man avkall på viktige rettssikkerhetsgarantier.

Det fremlagte forslaget om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er basert på et inkvisitorisk forfølgningsprinsipp: Det skal overlates til én og samme myndighet (luftfartsmyndigheten / Luftfartstilsynet) å ta stilling til hvilket faktum som foreligger, hvorvidt faktabildet lar seg

Rådhusgata 5b. Postboks 383 Sentrum 0102 Oslo. Tlf: + 47 23010450 - Fax: + 47 23010451. Bankgiro 5002 05 01577
Foretaksnummer: 974 953552 MVA. Internett: www.nlf.no. E-mail: post@nlf.no

henføre til en sanksjonsbelagt regel, samt i tilfelle hvilken type og hvor streng reaksjon som skal benyttes.

Det kan hevdes at de rettssikkerhetsmessige svakheter dette representerer i noen grad kompenseres av de alminnelige regler om klage til overordnet organ, samt adgangen til eventuelt å bringe saken inn for domstolene. I praksis er imidlertid bildet et annet:

Høringsutkastet synes i atskillig grad å overlate sanksjonsbruken til myndighetens faglige *skjønn.* Jfr. her bl.a. "*kan*" i utkastet §§ 13a-4 og 13a-5 første ledd, samt *skjønnskriteriene* i § 13a-5(2). Vi legger til grunn at en slik skjønnsforankret sanksjonsileggelse fra Luftfartstilsynet skal kunne påklages til Samferdselsdepartementet på vanlig måte. Samferdselsdepartementet har da rettslig sett full prøvingskompetanse, - herunder også kompetanse til å prøve Luftfartstilsynets faglige begrunnede skjønn. Generelt har imidlertid Samferdselsdepartementet vist stor grad av tilbakeholdenhet med å overprøve underliggende etaters faglige skjønnsutøvelse. Dette er i tråd med et allment prinsipp som har vokst frem gjennom 1990-årene, der det forutsettes at departementene i hovedsak skal være "politiske sekretariater", med en (i prinsippet) klar grense mot de underliggende etaters fagansvar.

Ut fra dette ligger det m.a.o. *ikke* an til at Samferdselsdepartementet vil fungere som en reell klageinstans i saker der en gebyrsanksjon er forankret i et faglig skjønn fra Luftfartstilsynets side. Og med den begrensede adgang domstolene generelt har til å prøve forvaltningens skjønn, vil også en domstolbehandling oftest være uaktuelt.

Parallelt med dette har vi erfaring for at mange markedsaktører – som på løpende basis er avhengig av et "greit" forhold til tilsynsmyndigheten - ofte ser seg tjent med ikke å opponere mot avgjørelser som man mener er truffet på faktisk eller rettslig sviktende grunnlag.

Etter dette vil man i praksis langt på vei stå overfor en "inkvisitorisk én-instansbehandling", der Luftfartstilsynets vedtak ikke blir gjenstand for etterprøving. Dette representerer en åpenbar rettssikkerhetsmessig svakhet.

2.2. Den generelt økende bruk av administrativt ilagte (straffe)sanksjoner man har sett i Norge og internasjonalt de senere år har i stor grad vært begrunnet i effektivitetshensyn. Et stadig mer gjennomregulert samfunn der lovgivningen i prinsippet retter seg mot "enhver", "genererer" et antall lovovertredelser som er så stort at en håndheving i praksis forutsetter bruk av (også) administrative sanksjoner. På områder med preg av slike "masseovertredelser" (for eksempel innen vegtrafikken) kan derfor administrativt fastsatte sanksjoner ha en berettigelse.

Innen norsk luftfart er situasjonen en annen: Det norske luftfartsmiljøet er lite, og det er oversiktlig. Vi har kun 36 fly- og helikopterselskaper, 33 verksteder, 50 fly/-klubbskoler og 8 tekniske skoler[1]. Det store flertall av disse foretakene er gjennomgående av begrenset størrelse. "90%" av lufthavnene i Norge drives av én og samme aktør. Den samme ene aktøren er alene om å yte ATC-tjenester her i landet. Tilsynsmyndighetens muligheter for å følge opp luftfartsaktørene gjennom et aktivt og profesjonelt systemtilsyn er derfor de beste.

[1] Kilde: Luftfartstilsynets årsmelding 2006. (Tilsvarende data ikke oppgitt i årsmeldingen for 2007. Årsmeldingen for 2008 foreligger p.t. ikke).

Slik sett står norske luftfartsmyndigheter i en helt annen og mer takknemlig situasjon enn for eksempel vegmyndighetene, konkurransemyndigheter, mattilsyn o.a. Den "masseovertredelsessituasjon" som på de sistnevnte områder kan gi effektivitetshensyn større vekt enn rettssikkerhetshensyn, slår ikke til overfor det norske luftfartsmiljøet. "Paralleller" fra andre samfunnsområder er derfor ikke egnet til å begrunne administrativt fastatsatte gebyrsanksjoner innenfor norsk luftfart.

2.3. Den generelle bakgrunn for høringsutkastet synes å være myndighetenes opplevelse av at luftfartsaktørene *"regelmessig... ikke respekterer luftfartslovginingen..."*, samt *"... daglige erfaringer med manglende etterlevelse av regler og vedtak..."*[2].

Dette er relativt sterke uttalelser. De erfaringer myndighetene referer til er likevel ikke nærmere konkretisert eller underbygget i høringsnotatet. Det sies intet om på hvilke områder det er tale om regelmessige regelbrudd (mest fremtredende innen safety, security, passasjerrettigheter, ervervsmessig contra ikke-ervervsmessig....?). Det sies intet om type overtredelser, alvorlighetsgrad, trender over tid el.a.. Denne manglende konkretiseringen gjør det umulig for andre å etterprøve det som er mye av grunnlaget for forslaget. NLF anser dette som en alvorlig svakhet ved høringsutkastet.

2.4. I høringsutkastet sies det intet om hvilket *beløpsmessig nivå* departementet tenker seg for tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det nevnes enkelte eksempler på ilagte sanksjoner fra andre land som beløpsmessig ligger over et særdeles stort spenn. Ut fra disse eksemplene gis det imidlertid ingen indikasjoner på hva departementet mener bør være et naturlig leie eller spenn i Norge.

Dette er en alvorlig svakhet ved høringsutkastet. For de som skal uttale seg om de foreslåtte nye regler er det av vesentlig interesse å vite om det for en gitt type overtredelse er tale om kr. 10.000,-, 100.000,- eller 1.000.000,-. Den manglende konkretisering på dette området innebærer at departementets høringsutkast ikke oppfyller Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner [R (91) 1]. I rekommandasjonen heter det (jfr. NOU 2003:15 side 120 – 121:

Sitat fra selve rekommandasjonen:

> *".... Legislation is required at least to lay down the scale of pecuniary sanctions applicable...".*

Kommenterende sitat fra NOU'en:

> *"... Det er altså et minimumskrav at lovgivningen angir maksimalstørrelsen på økonomiske sanksjoner...".*

NLF forutsetter at nivået på de økonomiske sanksjonene i tilfelle blir presisert i luftfartsloven eller i tilhørende forskrifter, - og da etter forutgående høring.

---

[2] Jfr. høringsnotatet side 3 siste avsnitt, samt side 12.

2.5. De foreslåtte regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr synes delvis å være basert i det som skal være føringer fra internasjonalt hold, - og da særlig fra EASA. Herunder har høringsnotatet en redegjørelse om prosessen bak og innholdet i artikkel 25 i den nye EASA-forordningen (216/2008).

Ut fra det som er gjengitt i høringsnotatet på side 9 – 10 er det problematisk å fastslå hvor langt artikkel 25 isolert sett rekker, og særlig hva den mer konkret vil innebære for Norge. Vi noterer imidlertid at i forhold til "ordinære EU-medlemmer" er bruken av økonomiske sanksjoner fra EASA's side avgrenset til å gjelde for personer / foretak som EASA har utstedt sertifikat til. Videre skal sanksjonsbruken skje etter anmodning fra Kommisjonen. Dette indikerer et til dels snevert anvendelsesområde (spesielt relatert til de kun "6+3" EASA-sertifikatene til norske foretak). Videre indikerer forutsetningen om Kommisjonenes anmodning at det skal være en viss "terskel" for å ta i bruk økonomiske sanksjoner.

Mer vesentlig er det at artikkel 25 omhandler *EASA's* kompetanse til å ilegge økonomiske sanksjoner. Utover den eventuelle kommende særnorske løsningen - at Kommisjonens (avgrensede) kompetanse legges til en norsk myndighet - kan vi ikke se at den nye EASA-forordningen innebærer et krav om at *de nasjonale myndighetene* må gis kompetanse til å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Det er i dette lys vi noterer oss at EU-medlemmene Sverige og Finland kun har valgt å innføre regler om tvangsmulkt (ikke overtredelsesgebyr), mens EU-medlemmet Danmark ikke har regler verken om tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr.

Ut fra dette kan vi ikke se at Norges EASA-medlemskap kan tjene som begrunnelse for de foreslåtte regler om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Vi noterer ellers at høringsnotatets ICAO-henvisning (side 10 – 11) referer seg til to security-auditer. Vi slutter av dette at det ikke foreligger føringer fra ICAO som ut fra en safetybetraktning kan begrunne de foreslåtte regler om økonomiske sanksjoner.

2.6. Som begrunnelse for høringsforslaget anføres det videre at dagens spekter av sanksjonsvirkemidler er generelt lite egnet. Det er for unyansert og det leder til at Luftfartstilsynet i en del tilfeller *"står opprådd for reaksjonsmidler"* (notatet side 4). Det anføres at konsekvensene av å trekke tillatelser ofte er alvorlige og at *"terskelen for et slikt inngrep må være høy"* (notatet side 12). På side 16 i notatet heter det så:

> *".... Selv om Luftfartstilsynet i utgangspunktet kun skal legge vekt på faglige hensyn, kan en ikke se bort fra at de politiske konsekvensene av å trekke tilbake en tillatelse vil bli tillagt vekt i en helhetsvurdering...".*

Dette gir grunnlag for atskillige kommentarer, - vi begrenser oss til følgende:

Vi vil tro at hovedpoenget i vår sammenheng er å *påvirke operatørenes / tilsynsobjektenes adferd*, - i den forstand at de skal overholde lover, forskrifter og enkeltvedtak. Spørsmålet om adferdspåvirkning er imidlertid noe langt mer enn et spørsmål om hvilke straffelignende sanksjoner som bør stå til rådighet.

Som nevnt i punkt 2.2. foran er tilsynsmyndigheten i Norge i den takknemlige situasjon at de skal forholde seg til et relativt begrenset og til dels meget oversiktlig luftfartsmiljø. Gitt et

løpende og profesjonelt utført systemtilsyn, med metodisk påpekning og oppfølging av avvik, har Luftfartstilsynet i dag gode muligheter til å påvirke operatørenes adferd slik at regelverket overholdes.

Og i de tilfelle der regler likevel brytes – og kanskje vedvarer etter gjentatte påpekninger fra myndighetens side – så bør terskelhøyden for å trekke, begrense eller suspendere en tillatelse ikke være overdrevent høy. Det kan virke som om Luftfartstilsynet er i overkant tilbakeholden med å ta i bruk allerede *dagens* tilgjengelige virkemidler, og det selv på safetykritiske områder. Coast Air-hendelsen over Folgefonna i 2005 kan her tjene som en illustrasjon[3].

I forlengelsen av dette synes (også) departementet - slik vi leser høringsnotatet – å utvise en utpreget grad av "várhet" overfor en virkemiddelbruk som omverdenen kan oppleve som "drastisk". I tilknytning til dette uttrykkes så den nevnte muligheten for at *"de politiske konsekvensene"* i praksis kan influere på tilsynsmyndighetens virkemiddelbruk.

Hvis vi her skal ta høringsnotatet på ordet, er det grunn til bekymring. For det første blir det etter NLF's syn grunnleggende feil å nærmest fremstille det som et problem for *myndighetene* at de må gripe inn overfor en operatør som ikke følger regelverket. Det er *regelbryteren* som er rette adressat for omverdenens reaksjoner på regelbruddet, - ikke myndighetene. Det som i tilfelle bør vekke bekymring er at man ut fra høringsnotatet øyensynlig har en situasjon der tilsynsmyndighetens faglige uavhengighet og integritet synes å være under et visst faktisk press ut fra det man anser som mulige politiske konsekvenser.

I forlengelsen av dette: Vi forutsetter at de foreslåtte regler innføres, og at tilsynsmyndigheten i et gitt tilfelle har vært i tvil om tilbaketrekning av en AOC. Ut fra frykten for "de politiske konsekvensene" velger tilsynsmyndigheten å ilegger en økonomisk sanksjon og lar det dubiøse selskapet fortsatt fly. Hvilke "politiske konsekvenser" kan man da forvente om noe igjen skjer over Folgefonna?

Slik forslaget nå foreligger åpner det for en virkemiddelpolitikk der tilsynsmyndigheten "slipper" å iverksette tiltak man frykter kan være "upopulære" hos omgivelsene. Tilsynelatende handlekraft kan i stedet vises ved å ilegge økonomiske sanksjoner. Og for den økonomisk pressede operatøren blir da spørsmålsstillingen lett: "Hva lever jeg best med, - skyve på avvikslukkingen og betale gebyret, - eller ta de økonomiske belastningene ved å lukke avviket nå?" En slik faktisk "prising" av regelbrudd er etter NLF's skjønn et flysikkerhetsmessig tilbakeskritt.

2.7. I den nylig fremlagte Nasjonal transportplan 2010 – 2019 omhandles transportsikkerhet i kapittel 11. I det generelle innledende underpunkt 11.1. berøres også den angrepsvinkel og metodikk regjeringen sier den vil legge til grunn for transportsikkerhetsarbeidet. Det heter bl.a.:

> *"God kunnskap om risikoforhold og årsaker til alvorlige ulykker og hendelser er avgjørende for kvaliteten på trafikksikkerhetsarbeidet. Sikkerhetsarbeidet utvikles derfor på bakgrunn av risikoanalyser, dybdeanalyser, evaluering av gjennomførte*

[3] Jfr. SHT-rapport 2009/02, spesielt pkt. 2.8.1 side 49 flg.

*tiltak og resultater fra forsknings- og utviklingsarbeid... slik at de riktige og mest effektive tiltakene kan gjennomføres...".*

Et av de viktigste tiltak innenfor sikkerhetsarbeidet er utviklingen av et hensiktsmessig regelverk. Forslag til nye regler som har flate mot flysikkerheten bør følgelig – i tråd med sitatet ovenfor - ha et visst minimum av flysikkerhetsmessig / risikofaglig forankring. Høringsutkastet mangler en slik forankring. Dette er kanskje vår fremste innvending mot forslaget.

I høringsnotatet pkt. 8.2. nevnes helt kort og overfladisk de utfordringene de foreslåtte regler representerer i forhold til det forebyggende flysikkerhetsarbeidet. Noen nærmere drøfting i forhold til dette foretas ikke. Det er NLF's syn at høringsforslaget vil kunne vanskeliggjøre det forebyggende flysikringsarbeidet i betydelig grad, og da særlig ut fra de negative konsekvenser det vil ha for markedets rapporteringsvillighet.

Et hovedproblem i denne sammenheng er at lovforlaget retter seg mot så vel foretak / organisasjoner som enkeltindivider. Rett nok fremhever departementet (notatet side 34) at behovet for å reagere mot enkeltindivider er lite når disse opptrer *"på vegne av et foretak eller sammenslutning".* Like fullt konkluderer departementet (notatet side 35) med at den generelle regelen om overtredelsesgebyr *"bør omfatte både foretak og enkeltindivider".*

Rapporteringsplikten ivaretas i praksis av individer. Det er den enkelte pilot, den enkelte mekaniker, den enkelte flygeleder som den faktiske rapporteringen "henger på". Ved å åpne for økonomiske sanksjoner - ikke bare mot de foretak disse personer måtte være en del av, men også mot de aktuelle involverte enkeltindivider - ligger det i dagen at dette ikke nettopp er noe incitament for å rapportere om "egenopplevde" hendelser. Dette gjelder uansett om man som flyger opptrer "på egne vegne", eller om man har opptrådt "på vegne av" et foretak.

M.h.t. skyldkravet har NLF ikke problemer med at det skal kunne reageres med til dels inngripende virkemidler overfor enkeltpersoner som har utvist forsett eller grov uaktsomhet. Vi er imidlertid kritiske til at også "simpel uaktsomhet" uten videre skal kvalifisere for overtredelsesgebyr (jfr. notatet side 37). Vi oppfatter at departementet dermed åpner for å benytte overtredelsesgebyr også ved det man i dagligtale karakteriserer som rene "glipp" eller uhell.

Departementets forslag preges her av manglende risikofaglige forankring, jfr. herunder notatets pkt. 8.2 der "en ikke-straffende kultur" og "Just Culture" brukes som nærmest synonyme begreper. Flight Safety Foundation utga i mars 2005 publikasjonen "A Roadmap to a Just Culture: Enhancing the Safety Enviroment". I forordet (kalt "Engineering a Just Culture", forfattet av James Reason) heter det bl.a.:

> *"The term "no blame culture" flourished in the 1990s and still endures today. Compared to the largely punitive cultures that it sought to replace, it was clearly a step in the right direction..... But the "no blame" concept had two serious weaknesses. First, it ignored – or, at least, failed to confront – those individuals who willfully... engaged in dangerous behaviors..... Second, it did not properly address the crucial business of distinguishing betweeen culpable and nonculpable unsafe acts.*

*In my view, a safety culture depends critically upon first negotiating where the line should be drawn between unacceptable behavior and* ***blameless unsafe acts****....."*(vår uthevning).

Plasshensyn forbyr ytterligere utdrag. Men poenget i forhold til høringsforslaget er at dette ikke synes å ha blikk for at man i praksis møter tilfelle der en legmann vil tale om glipp og uhell, og hvor man i risikofaglig sammenheng taler om "blameless acts". Følgelig savner vi også en drøfting av hvordan man i sanksjonssammenheng bør forholde seg til slike "blameless acts".

Sammenfatningsvis: Det er problematisk å se sammenhengen mellom den flysikkerhets-messige konstruktive innstilling departementet var eksponent for bl.a. i prosessen med 2005-revisjonen av kapittel XII i luftfartsloven, og den "økonomiske straffesanksjoneringslinjen" høringsutkastet er et uttrykk for.

**3. Konklusjoner.**

3.1. NLF ser det som en alvorlig svakhet ved høringsutkastet at man fremsetter forslag om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr uten at de flysikkerhetsmessige konsekvenser av forslagene er utredet. Etter NLF's syn tillegges også rettssikkerhetsmessige hensyn for liten vekt. Ut fra dette er det NLF's syn at i det minste forslaget om den klart straffepregede sanksjonen overtredelsesgebyr, bør trekkes tilbake

3.2. NLF er kritisk også overfor tvangsmulkt, slik forslaget nå foreligger. Men gitt at tvangsmulkt forbeholdes objektivt klare og "kurante" regelbrudd, og gitt at de aktuelle beløp presiseres og fastettes på et hensiktsmessig nivå, vil NLF ikke avvise at tvangsmulkt kan ha en berettigelse.

3.3. I den grad departementet går videre med saken, forutsetter vi at det beløpsmessige nivået for sanksjonene ikke fastsettes uten forutgående høring.

Med vennlig hilsen
Norges Luftsportforbund

Tore Båsland
Generalsekretær

Arne Mathisen
Ass. generalsekretær