



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Prop. 51 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i luftfartsloven (akkreditering)

*Tilråding fra Samferdselsdepartementet 13. mars 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Samferdselsdepartementet legger med dette frem forslag til en endring i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven). Ifølge luftfartsloven § 7-24 kan det i forskrift stilles krav til vandel for personer som har adgang til og ferdes på landingsplasser og andre luftfartsanlegg, og bestemmes hvilke vandelskrav som skal gjelde. Endringsforslaget presiserer at dette også innebærer at man kan stille krav om akkreditering etter forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politi-registerforskriften) § 38-5. Det er allerede i dag et krav om akkreditering for personer som skal ha tilgang til sikkerhetsbegrenset område, og forslaget er dermed etter departementets syn kun en presisering av gjeldende rett.

2 Bakgrunn og høring

2.1 Innledning

Luftfartstilsynet gjennomfører bakgrunnssjekk av personer som arbeider i eller har tilknytning til luftfart. Hvordan bakgrunnssjekken utføres er regulert i luftfartsloven og forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (heretter securityforskriften). Kravet om bakgrunnssjekk følger av EØS-regelverk (Kommissjonens gjennomføringsforordning (EU) 2015/1998

av 5. november 2015 om fastsettelse av detaljerte tiltak for gjennomføring av de felles grunnleggende standardene for luftfartssikkerhet artikkel 1.2.3.1 i vedlegget til forordningen, heretter gjennomføringsforordningen). Gjennomføringsforordningen er gjennomført i securityforskriften § 3, som blant annet er hjemlet i luftfartsloven § 7-24. I henhold til gjennomføringsforordningens vedlegg punkt 11.1.3 skal en bakgrunnssjekk minst bestå av følgende elementer:

- fastslå personens identitet på grunnlag av dokumentasjon
- vurdering av søkers politiattest
- oversikt over arbeid, utdanning og oppholdssted de fem siste år.

2.2 Nærmere om innføring av krav om akkreditering

I februar 2016 ba Justis- og beredskapsdepartementet utvalget som skulle utrede ny sikkerhetslov (Sikkerhetsutvalget) om å se på muligheten for å innføre en enklere form for sikkerhetsklaring, som skulle kunne benyttes for å kontrollere personer som får tilgang til sperrede områder innenfor kritisk infrastruktur eller kritiske samfunnsfunksjoner. Bakgrunnen for anmodningen var at man så et behov for en bedre kontroll av personer med tilgang til sikkerhetsbegrenset område på lufthavner.

Etter flere terrorangrep i Europa i 2016 ønsket imidlertid regjeringen å få på plass en ordning

umiddelbart, som skulle sikre en mer omfattende kontroll av personer som har tilgang til sikkerhetsbegrenset område på lufthavner. Samferdselsdepartementet vedtok derfor 1. september 2016 en endring i securityforskriften, der det ble tilføyd en ny § 35 a med følgende ordlyd:

§ 35 a *Akkreditering*

Luftfartstilsynet kan stille krav om akkreditering, jf. politiregisterforskriften § 38-5, for personer som har eller skal ha adgang til sikkerhetsbegrenset område.

Dersom akkreditering ikke gis, skal adgang til sikkerhetsbegrenset område nektes.

Krav om akkreditering gjelder ikke personer som nevnt i § 33 og § 35.

Det ble lagt til grunn at ordlyden i luftfartsloven § 7-24 annet ledd hjemlet innføringen av forskriftsbestemmelser om krav om akkreditering.

Akkrediteringsordningen er hjemlet i politiregisterforskriften § 38-5, som har følgende ordlyd:

§ 38-5 *Akkreditering*

Behandling av opplysninger i forbindelse med akkreditering av person kan foretas når vedkommende skal gis adgang til bestemte områder hvor det av sikkerhetsmessige eller tungtveiende ordensmessige grunner er nødvendig med en kontroll av personen, eller hvor det av samme grunner er nødvendig med en begrensning i antallet personer som skal ha tilgang til et sted.

Ved akkrediteringen kan politiet bare legge vekt på opplysninger som er relevante i forhold til formålet med akkrediteringen. Sak om akkreditering skal forelegges Politiets sikkerhetstjeneste for uttalelse.

Akkreditering gis i form av tilbakemelding til sikkerhetsansvarlig for arrangementet mv., og skal bare gi uttrykk for om personen akkrediteres eller ikke. Slik tilbakemelding er ikke gjenstand for klagebehandling etter politiregisterloven § 55. Informasjonsplikten i politiregisterloven § 48 gjelder ikke.

Ordnningen med akkreditering tar sikte på å vurdere om personer kan gis tilgang til bestemte områder, for eksempel i forbindelse med statsbesøk. For å vurdere om vedkommende kan representere en sikkerhetsrisiko foretas det søk i samtlige av politiets registre, herunder registre hos Politiets sikkerhetstjeneste (PST).

Ordnningen med akkreditering var ment å være midlertidig, i påvente av ny sikkerhetslov, se nærmere om dette i punkt 3.2.

Kravet om akkreditering gjaldt også personer som hadde tilgang til sikkerhetsbegrenset område, og det ble således foretatt akkreditering av alle som fra før hadde godkjent bakgrunnsjekk.

2.3 **Rettssak om akkreditering**

I juli 2018 ble staten v/Samferdselsdepartementet saksøkt av to personer som hadde blitt nektet akkreditering, og dermed fått trukket tilbake godkjent bakgrunnsjekk. Saksøkerne anførte at Samferdselsdepartementet ikke hadde hjemmel i luftfartsloven til å vedta forskriftsendringen som utvidet bakgrunnsjekken med akkreditering.

Oslo tingrett avsa dom i saken 15. mars 2019 der retten ga saksøkerne medhold. Retten mente at ordlyden i bestemmelsen i luftfartsloven var vid, og at bestemmelsen etter sin ordlyd hjemlet forskriftsendringen. Retten mente likevel at et krav om akkreditering er så inngripende at det må uttrykkelig fremgå av loven at det kan kreves. Vedtaket om tilbakekall av bakgrunnsjekk for de to saksøkerne ble dermed kjent ugyldig. Staten v/Samferdselsdepartementet har anket dommen. Anken er begrunnet i at tingrettens vurdering bygger på feil rettsanvendelse, da retten oppstiller et krav om presisjon i hjemmelsloven som etter statens syn går lenger enn det som kan utledes av Høyesteretts praksis. Saksøkerne, som ikke fikk medhold i erstatningskravet i tingretten, har også anket dommen. Ankesaken gikk for lagmannsretten 12. februar 2020.

2.4 **Høringen**

Høringsnotat med forslag til endringen i luftfartsloven ble sendt på høring 5. desember 2019 med høringsfrist 20. januar 2020. Følgende instanser stod på høringslisten:

Arbeids- og sosialdepartementet

Finansdepartementet

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Klima- og miljødepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Nærings- og fiskeridepartementet

Olje- og energidepartementet

Utenriksdepartementet

Brønnøysundregistrene

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Flymedisinsk institutt
 Hovedredningssentralen Nord-Norge
 Hovedredningssentralen Sør-Norge
 Luftfartstilsynet
 Luftforsvaret
 Luftforsvarets utdannings- og kompetansesenter
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Oljedirektoratet
 Oslo politidistrikt
 Petroleumstilsynet
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Regelrådet
 Sjøfartsdirektoratet
 Statens havarikommisjon for transport
 Sysselmannen på Svalbard
 Toll- og avgiftsdirektoratet

Avinor AS
 Avinor Flysikring AS
 Board of Airlines Representatives in Norway –
 BARIN
 Delta Luftfart
 Norway EAA – Chapter 573
 Industri Energi
 Landsorganisasjonen i Norge
 Logistikk- og transportindustriens landsforening
 NHO Luftfart
 Norges Luftsportforbund
 Norsk Afis forening
 Norsk Allmennflyforening – AOPA Norway
 Norsk Flygelederforening
 Norsk Flygerforbund
 Norsk Flyoperatør Forbund
 Norsk Flytekniker Organisasjon
 Norsk Helikopteransattes Forbund
 Norsk Kabinforening
 Norske Flyspeditørers Forening
 Norwegian Air Shuttle ASA
 Notodden Lufthavn AS
 Oslo Lufthavn AS
 Parat
 Scandinavian Airlines Norge AS
 Skien Lufthavn AS
 Statstjenestemannsforbundet – STAFO
 Sunnhordland Lufthavn AS
 Torp Sandefjord Lufthavn AS
 Widerøe's Flyveselskap AS

Høringsinstanser som har meldt at de ikke har
 merknader:
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
 Brønnøysundregistrene

Høringsinstanser som har merknader til forslaget:
 Utenriksdepartementet
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Kripos
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 Landsorganisasjonen i Norge
 Industri Energi

2.5 Høringsinstansenes syn

Utenriksdepartementet viser til at adgangen til luft-
 havnen for fremmede lands diplomater og her-
 værende utenlandsk ambassadepersonell ikke
 berøres i høringsnotatet. De viser til at en endring
 i regelverket kan utgjøre en særskilt utfordring
 for disse og det bør sees på om dette er relevant
 for adgangskortene for ambassadepersonell.

Kripos er i det vesentlige enig i departemen-
 tets vurderinger. De påpeker imidlertid at slik for-
 slaget er formulert, kan det være vanskelig å iden-
 tifisere politiregisterforskriften § 38-5. *Politidirek-
 toratet* støtter forslaget til endring og mener ellers
 at det er positivt at departementet tar sikte på å få
 på plass et nytt regelverk for bakgrunnssjekk.
Politiets sikkerhetstjeneste støtter den foreslåtte
 endringen i luftfartsloven.

Toll- og avgiftsdirektoratet viser til at det ikke
 fremgår eksplisitt om tolltjenestemenn er unntatt
 fra adgangsklarering/akkreditering. De viser til at
 under forutsetning av at Tolletaten på eget initiativ
 og med en viss regelmessighet innhenter politi-
 attest for egne tolltjenestemenn, bør Tolletatens
 ansatte på norske lufthavner unntas fra obligato-
 risk krav til akkreditering.

Landsorganisasjonen i Norge (LO) støtter for-
 nuftige tiltak som styrker bekjempelsen av inn-
 sidetrusselen i luftfarten. LO har imidlertid mot-
 forestillinger til en presisering av kravet om akk-
 reditering, uten at man samtidig ivaretar den
 ansattes rettssikkerhet gjennom at det gis klage-
 adgang og at klagen vil kunne følges rettslig. LO
 etterlyser også at ansvarlige myndigheter gis
 anledning, innenfor regelverket, til å foreta en
 bredere skjønsmessig vurdering i enkeltsaker.
 Regelverket må i større grad enn i dag gjøre det
 mulig for ansvarlig myndighet å ivareta ikke bare
 sikkerhetskravene, men også de arbeidstakerne
 som rammes av et stadig strengere regelverk.
Industri Energi støtter uttalelsen fra LO.

2.6 Departementets vurdering av høringsuttalelsene

Når det gjelder merknaden fra Utenriksdepartementet vil *departementet* sørge for å følge regelverket som gjelder diplomater samtidig som vi er i samsvar med securityregelverket for luftfarten.

Kripos påpeker at det kan være vanskelig å identifisere politiregisterforskriften § 38-5. *Departementet* har forståelse for dette, men ifølge Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet skal det i lover ikke vises til konkrete forskrifter.

Toll- og avgiftsdirektoratet stiller spørsmål ved unntaket for tolltjenestemenn når det gjelder adgangsklarering/akkreditering. *Departementet* legger opp til at det i forskrift skal fastsettes nærmere krav om akkreditering, dvs. for hvilke områder og grupper som skal omfattes av kravet, og innspillet vil derfor bli tatt med inn i dette arbeidet.

LO påpeker blant annet at det bør gis klageadgang i sakene som gjelder akkreditering. Dette spørsmålet vil bli fulgt opp i arbeidet med å få en permanent ordning på plass.

3 Videre utvikling etter innføringen av krav om akkreditering

3.1 Noen innledende merknader

Som nevnt over var krav om akkreditering ment som en midlertidig ordning. Begrunnelsen for hvorfor man ikke tidligere har fått på plass en permanent ordning er at man måtte avvente den endelige utformingen av både nytt EU-regelverk og ny sikkerhetslov, jf. nærmere om dette nedenfor.

3.2 Sikkerhetslovens regler om adgangsklarering

I lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) er det innført en ordning der man kan stille krav om *adgangsklarering*, som er mindre omfattende enn sikkerhetsklarering. Ordningen følger opp Justis- og beredskapsdepartementets anmodning til Sikkerhetsutvalget om å se på muligheten for å innføre en enklere form for sikkerhetsklarering. Loven trådte i kraft 1. januar 2019.

3.3 Nytt EØS-regelverk

Parallelt med arbeidet med ny sikkerhetslov foregikk det i Europakommisjonen forhandlinger om

endringer i reglene om luftfartsikkerhet, herunder om bakgrunnssjekk av ansatte. Dette arbeidet startet i april 2018, da Europakommisjonen presenterte et forslag til regelverk som satte strengere krav til bakgrunnssjekken. Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2019/103 om endring av gjennomføringsforordning (EU) 2013/1998 med hensyn til avklaring, harmonisering og forenkling samt styrking av visse særlige tiltak for luftfartssikkerhet ble vedtatt 23. januar 2019, det vil si kort tid etter ikrafttredelse av den nye sikkerhetsloven.

Den nye forordningen innfører strengere krav til kontroll av personer som kan få tilgang til sikkerhetsbegrenset område/adgangskort til luftfartshavner, enn dagens EØS-regelverk. Fra 31. desember 2020 er det således krav om at kontroll av «etterretningsopplysninger og all annen relevant informasjon» skal inngå som del av en *utvidet* bakgrunnssjekk. Dette tilsvarer bakgrunnssjekk inkludert akkreditering, slik som vi gjennomfører i dag. Videre er det i nytt EØS-regelverk lagt opp til kontinuerlig kontroll av slike opplysninger. Etter dagens regelverk blir kontrollen foretatt hvert femte år.

3.4 Kort om veien videre

Utformingen av en permanent ordning for kontroll av personer som har tilgang til sikkerhetsbegrenset område, vil skje i samsvar med forordningen nevnt ovenfor. En mulighet vil være å basere seg på sikkerhetslovens system for adgangsklarering, med eventuelle nødvendige tilpasninger. Man vil med en slik løsning kunne videreføre den kontrollen som gjøres i dag, samtidig som det vil bli innført bedre rettssikkerhetsgarantier for de berørte.

4 Forslag til endring

Som det fremgår ovenfor tar regjeringen sikte på å utvikle et nytt regelverk for å få på plass en permanent ordning. Den pågående rettssaken, jf. punkt 2.3, tilsier imidlertid at det bør gjennomføres en lovendring så raskt som mulig for å tydeliggjøre at luftfartsloven § 7-24 også hjemler akkreditering. Det er allerede i dag et krav om akkreditering for personer som skal ha tilgang til sikkerhetsbegrenset område, og forslaget er dermed etter departementets syn kun en presisering av gjeldende rett.

Det vil være uheldig dersom man kommer i en situasjon der det ikke vil være adgang til å stille

krav om akkreditering. Kravet ble innført for å bedre sikkerheten i luftfarten. Dersom det bortfaller, vil det ikke lenger kunne foretas søk i politiets og PSTs registre for opplysninger som tilsier at personer representerer en sikkerhetsrisiko. Det er dermed en fare for at slike personer gis tilgang til sikkerhetsbegrenset område. Videre gir den nye EU-forordningen anvisning på at man ved utvidet bakgrunnsjekk skal innhente og vektlegge de samme opplysningene som akkrediteringsordningen legger opp til, noe som tilsier at ordningen bør videreføres frem til nye regler er på plass. Et bortfall av kravet vil i tillegg medføre at personer som har blitt nektet akkreditering, og som dermed er vurdert å være en sikkerhetsrisiko, på nytt vil kunne jobbe på sikkerhetsbegrenset område.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i luftfartsloven er en presisering av gjeldende rett, og vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i luftfartsloven (akkreditering).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i luftfartsloven (akkreditering) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i luftfartsloven (akkreditering)

I

I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart gjøres følgende endring:

§ 7-24 annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrifter om persons adgang til og ferdsel på landingsplasser og andre luftfartsanlegg. I forskrift kan det også stilles krav til vandel og bestemmes hvilke vandels-

krav som skal gjelde, *herunder kan det stilles krav om akkreditering, jf. forskrift fastsatt med hjemmel i politiregisterloven § 69 første ledd nr. 13.* Luftfartsmyndigheten kan kreve ordinær, uttømmende og utvidet politiattest.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



