



DET KONGELIGE SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

19/396-23

5. desember 2019

Høring - forslag til endring i luftfartsloven -akkreditering

I dette høringsnotatet foreslår Samferdselsdepartementet en endring i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven). I følge luftfartsloven § 7-24 andre ledd 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. Hensikten med endringsforslaget er en tydeliggjøring av at man kan stille krav om akkreditering etter forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften) § 38-5, frem til nytt EØS-regelverk om bakgrunnssjekk for ansatte på flyplasser er gjennomført.

Eventuelle merknader til høringsforslaget må sendes departementet senest **20. januar 2020**.

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 forebyggelse 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 punkt 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 består bakgrunnssjekken av følgende elementer:

- fastslå personens identitet på grunnlag av dokumentasjon

Postadresse
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo
postmottak@sd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.sd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 904

Avdeling
Avdeling for luftfart,
post og kjøp

Saksbehandler
Anne Margrethe
Viken
22 24 81 75

- vurdering av søkers politiattest
- oversikt over arbeid, utdanning og oppholdssted de fem siste år.

1.1 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 sikkerhetsklarering, 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.

Offentlige myndigheter, deriblant PST, har gjennom flere år, i ulike trusselvurderinger og rapporter, pekt på innsidetrusler som en utfordring for både offentlige og private virksomheter.

PST uttalte blant annet i sin åpne trusselvurdering for 2014 følgende:

"Hvilke mål som blir valgt for en eventuell terroraksjon, avhenger av terroristens ressurser og tilgjengelighet til målet. Selv om al-Qaidas sentrale ledelse og dets operative kapasitet er betydelig svekket, har al-Qaida fremdeles et mål om å utføre mer avanserte og spektakulære terrorangrep mot beskyttede mål i Vesten – som eksempelvis luftfartssektoren. Bruken av insidere, som har kunnskap om og tilgang til områdene man ønsker å ramme, er av vesentlig verdi for de som ønsker å utføre terrorangrep mot beskyttede mål."

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

Ordningen 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).

Endringen i securityforskriften ble ikke sendt på høring. Ordningen var ment å være midlertidig i påvente av den nye sikkerhetsloven. 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 bakgrunnssjekk. Dette medførte at flere personer med godkjent bakgrunnssjekk ble nektet akkreditering. Disse personene måtte slutte å arbeide på sikkerhetsbegrenset område på lufthavnen de jobbet på.

1.2 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 bakgrunnssjekk. Saksøkerne anførte at Samferdselsdepartementet ikke hadde hjemmel i luftfartsloven til å vedta forskriftsendringen som utvidet bakgrunnssjekken 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 bakgrunnssjekk 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. Saken er berammet for lagmannsretten i februar 2020.

2. Videre utvikling etter innføringen av krav om akkreditering

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 EØS-regelverk og ny sikkerhetslov, jf. nærmere om dette nedenfor.

2.1 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 beredskapsdepartementet anmodning til Sikkerhetsutvalget om å se på muligheten for å innføre en enklere form for sikkerhetsklarering. Loven trådte i kraft 1. januar 2019.

2.2 Nytt EØS-regelverk

Parallelt med arbeidet med ny sikkerhetslov foregikk det i Europakommisjonen et arbeid med å endre reglene 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 av 23. januar 2019 om endring av gjennomføringsforordning (EU) 2015/1998 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 stiller strengere krav til kontroll av personer som kan få tilgang til sikkerhetsbegrenset område/adgangskort til lufthavner. Fra 31 desember 2020 er det således krav om at kontroll av "etterrettingsopplysninger og all annen relevant informasjon" skal inngå som del av en slik *utvidet* bakgrunnssjekk. Det er videre lagt opp til kontinuerlig kontroll av slike opplysninger.

2.3 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 som nevnt over. 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.

2.4 Forslag til endring

Som det fremgår ovenfor tar regjeringen sikte på å utvikle et nytt regelverk for å implementere den nye forordningen. Den pågående rettssaken, jf. punkt 1.2, tilsier imidlertid at det bør gjennomføres en lovendring så raskt som mulig for å sikre at luftfartsloven § 7-24 hjemler akkreditering dersom Staten taper den pågående rettssaken. Det vil være svært

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 bakgrunnssjekk 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. Som nevnt tidligere ble forskriften som regulerer akkrediteringsordningen ikke sendt på høring fordi Regjeringen var av den oppfatning at det hastet å bedre sikkerheten på flyplassene. De bestemmelsene i endringsforordningen som omhandler bakgrunnssjekken vil, som nevnt over, først være gjeldende fra 31. desember 2020. Gjennomføring av EØS-regelverket vil bli sendt på høring på vanlig måte. Hovedhensikten med dette endringsforslaget er å tydeliggjøre kravet om akkreditering.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i luftfartsloven vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

4. Forslag til endring i luftfartsloven (akkreditering)

Samferdselsdepartementet foreslår at det i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart gjøres følgende endring:

§ 7-24 annet ledd skal lyde:

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

Videre foreslår departementet at loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Med hilsen

Øyvind Ek (e.f.)
avdelingsdirektør

Anne Margrethe Viken
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Adresseliste

Arbeids- og sosialdepartementet
Avinor AS
Avinor Flysikring AS
Board of Airlines Representatives in Norway -
BARIN
Brønnøysundregistrene
Brønnøysundregistrene
Delta Luftfart
Direktoratet for samfunnssikkerhet og
beredskap
Norway EAA - Chapter 573
Finansdepartementet
Flymedisinsk institutt
Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Hovedredningsentralen Nord-Norge
Hovedredningsentralen Sør-Norge
Industri Energi
Justis- og beredskapsdepartementet
Klima- og miljødepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landsorganisasjonen i Norge
Logistikk- og transportindustriens
landsforening
Luftfartstilsynet
Luftforsvaret
Luftforsvarets utdannings- og
kompetansesenter
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet
Nasjonal sikkerhetsmyndighet
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
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Oljedirektoratet
Oslo Lufthavn AS
Oslo politidistrikt
Parat
Petroleumstilsynet
Politidirektoratet
Politiets Sikkerhetstjeneste
Regelrådet
Scandinavian Airlines Norge AS
Sjøfartsdirektoratet
Skien Lufthavn AS
Statens havarikommisjon for transport
Statstjenestemannsforbundet - STAFO
Sunnhordland Lufthavn AS
Sysselmannen på Svalbard
Toll- og avgiftsdirektoratet
TORP Sandefjord Lufthavn AS
Utenriksdepartementet
Widerøes Flyveselskap AS