

Notat

Saksbehandler

Sissel W. Strandås, tlf. +47 99778755

Til
Alminnelig høringsliste

Kopi til

Høringsnotat - Regler for standard bakgrunnssjekk

1. Høring

Samferdselsdepartementet har bedt Luftfartstilsynet om å sende på høring forslag til endringer i forskrift 1. mars 2011 nr. 214 om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (securityforskriften) hva gjelder regler for standard bakgrunnssjekk.

Forskriften § 4 annet ledd gir Luftfartstilsynet hjemmel til å fastsette forskrifter som gjennomfører rettsakter som endrer forordning (EU) 2015/1998 og beslutning C(2015) 8005 og utfyllende bestemmelser om disse. Luftfartstilsynet vil fastsette forskriften etter endt høringsperiode. Dersom det i høringsprosessen kommer spørsmål av politisk betydning vil Luftfartstilsynet forelegge forskriftsendringen for Samferdselsdepartementet før fastsettelse.

Svar på høringen må være sendt Luftfartstilsynet innen 30. juli 2020. Høringssvar bes sendt på epost til postmottak@caa.no. Alternativt kan høringssvar sendes på epost til Luftfartstilsynet, Postbok 243, 8001 Bodø. Det bes om at svar merkes med saksnummer 19/06961.

2. Bakgrunn – hovedinnhold i regelverket

Securityområdet er i stor grad regulert av EU-regelverk. Reglene om bakgrunnssjekk fremkommer av forordning (EU) 2015/1998, som er gjennomført i norsk rett gjennom securityforskriften § 3.

Forordning (EU) 2015/1998 ble endret i 2019 gjennom endringsforordning (EU) 2019/103 hva angår krav til bakgrunnssjekk for personer som har tilgang til, eller på annen måte har befatning med blant annet forsyninger og frakt som skal inn på sikkerhetsbegrenset område.

Dagens bakgrunnssjekk består av vandelskontroll av uttømmende politiattest, id-kontroll og opplysningsplikt om utdannelse- og ansettelsesforhold de siste fem år. I tillegg ble det i Norge i 2016 innført krav om akkreditering fra politiet av alle personer som skal ha id-kort til lufthavn.

Den vesentligste endringen for reglene om bakgrunnssjekk og personkontroll av personell i luftfarten er at bakgrunnssjekk blir delt inn i to kategorier kalt «standard» og «utvidet» bakgrunnssjekk. Standard bakgrunnssjekk baserer seg på de kravene som gjelder fra dagens bakgrunnssjekk, men uten kravet til akkreditering fra politiet. Utvidet bakgrunnssjekk tilsvarende kravene for dagens bakgrunnssjekk, inkludert kravet til akkreditering fra politiet.

Forordningens bestemmelser om adgang til å gjøre kontroll før ansettelse bortfalt i sin helhet fra 31. juli 2019. Personer som tidligere har vært underlagt kontroll før ansettelse skal underlegges krav til

standard bakgrunnssjekk i henhold til forordningens punkt 11.1.4. Kontroll før ansettelse har tidligere vært benyttet for personell som ikke har trent tilgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn, men som av andre årsaker har befatning med blant annet forsyninger og frakt som skal inn på området. Personer som har vært underlagt kontroll før ansettelse må bestå krav til standard bakgrunnssjekk etter forordningens punkt 11.1.4 innen 30. juni 2021¹.

Etter forordningens punkt 11.1.4 skal en standard bakgrunnssjekk i henhold til felleseuropeisk regelverk og nasjonal lovgivning, minst fastslå personens identitet, omfatte strafferegisteret i alle bostedsstater for de siste fem år, og dokumentasjon på arbeid, utdanning og eventuell opphold for de fem siste årene. Detaljerte regler om standard bakgrunnssjekk fastsettes i nasjonal lovgivning.

Securityforskriften inneholder i dag utfyllende bestemmelser om bakgrunnssjekk i forskriftens kapittel IV. Som følge av endrede regler for bakgrunnssjekk, har Luftfartstilsynet valgt å etablere nye regler som skal gjelde for personer som skal underlegges standard bakgrunnssjekk. Reglene etableres i eget delkapittel IVA.

Regler for utvidet bakgrunnssjekk skal tre i kraft 31. desember 2021², og vil ikke bli omtalt i høringsnotatet her.

2.1 Merknader til nytt regelverk

Forslag til nye regler for standard bakgrunnssjekk ligger vedlagt høringen her. Under følger merknader nytt regelverk. Merknadene kan med fordel leses samtidig som forskriftsutkastet som ligger vedlagt høringsnotatet.

§ 53 Standard bakgrunnssjekk

Bestemmelsens første ledd definerer formålet med standard bakgrunnssjekk. Første ledd er i stor grad en videreføring av formålsbestemmelsen som finnes i dagens securityforskrift § 37. Ordlyden er noe endret for å få formålsbestemmelsen til å samsvare bedre med de personellgrupper som skal underlegges standard bakgrunnssjekk.

Andre ledd bestemmer at Luftfartstilsynet foretar standard bakgrunnssjekk av alle personer som utøver oppgaver som nevnt i forordning (EU) 2015/1998 punkt 11.1.2, og i virksomheter hvor Luftfartstilsynet i vedtak eller forskrift har bestemt at deres personell skal underlegges standard bakgrunnssjekk. Luftfartstilsynet skal etablere veiledningsmateriale som gir bredere beskrivelse av hvilke personellgrupper dette er.

§ 54 Søknad

Bestemmelsen skal si noe om hvordan man søker. Søknad skal fremmes gjennom Altinn. Hovedregelen for kommunikasjon mellom offentlige virksomheter og privatpersoner er at den skal foregå elektronisk med mindre privatpersonen har reservert seg mot å *motta* kommunikasjon elektronisk, eller det er spesifikt angitt i lov eller forskrift. Antitetisk tolkning av eForvaltningsforskriften tilsier at med mindre annet følger av lov eller forskrift kan Luftfartstilsynet kreve at søknader *inn* skal skje via elektronisk søknadsportal i Altinn. Ved å søke i Altinn er kravet til identitetskontroll oppfylt.

¹ Denne datoen var opprinnelig satt til 30. juni 2020. Som følge av utbruddet med COVID-19 har EU-kommisjonen laget regelverksforslag som forlenger opprinnelig ikrafttredelse med 1 år til 30. juni 2021.

² Se fotnote 1. Forlengelse med 1 år er også gjort for den delen av regelverket som omfatter krav til utvidet bakgrunnssjekk.

Første ledd utfyller også forordningens minstekrav, og sier noe om hvilken dokumentasjon som skal ligge ved søknaden.

Andre ledd regulerer forholdet mellom standard bakgrunnssjekk og sikkerhetsklarering.

Luftfartstilsynet har foreslått et eget ledd i bestemmelsen som åpner for at når Luftfartstilsynet anser det som nødvendig, kan det kreves fremlagt mer utfyllende dokumentasjon. Dette henger sammen med vurderingen om en søkers pålitelighet, lojalitet eller dømmekraft, eller om søker kan representere en risiko mot sikkerheten i luftfarten (se § 57). Luftfartstilsynet ber i dag om mer utfyllende dokumentasjon der vi er i tvil om den dokumentasjonen som allerede er mottatt eller om vi trenger grunnlaget for bot/dom for merknad på uttømmende politiattest.

§ 55 Om uttømmende politiattest

Krav til at søker må fremlegge uttømmende politiattest. Videreføring av dagens krav til hvordan uttømmende politiattest skal fremlegges.

§ 56 Verserende saker

Videreføring av dagens bestemmelse om at Luftfartstilsynet kan avslå søknad om bakgrunnssjekk når det foreligger en siktelse eller tiltale mot søker. Uttømmende politiattest inneholder ikke opplysninger om klager er siktet eller tiltalt i en sak. Politiet har hjemmel til å opplyse om slike forhold til Luftfartstilsynet, og vi har mottatt informasjon om dette fra politiet i egne brev.

§ 57 Grunnlag for avslag og fastsetting av karantenetid

Hvis søknaden inneholder opplysninger som gir grunn til usikkerhet om søkers pålitelighet, lojalitet eller dømmekraft, eller om søker kan representere en risiko mot sikkerheten i luftfarten, skal søknaden avslås.

Luftfartstilsynet må vurdere søkers pålitelighet, lojalitet eller dømmekraft ut fra de opplysningene som mottas i søknaden når den fremsettes. Bestemmelsen sier også noe om hvordan Luftfartstilsynet skal vurdere saken (*antall og type lovbrudd, om den straffbare handlingen er begått i tilknytning til utføring av arbeid, arbeidssted og type stilling*), og det sikrer forutberegnelighet for søkere og allmennheten.

Det foreslås å gå vekk fra dagens system med generiske bestemmelser slik vi finner i securityforskriften §§ 42 og 47. Bestemmelsen i første ledd - slik den er utformet i utkastet - gir Luftfartstilsynet adgang til å gjøre konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak. I praksis er bestemmelsen i første ledd et uttrykk for den rettsanvendelsen som Luftfartstilsynet gjør i dag ut fra regelverk og etablert praksis.

Slik bestemmelsen nå er formulert mener Luftfartstilsynet at det vil gi handlingsrom for å vurdere søkermassen basert på dagens og fremtidige endringer i trusselnivået.

Bestemmelsen vil også gjelde for *vandelskontrollen* som skal inngå i standard bakgrunnssjekk. Listen i PNR-direktivet (2016/681) annex II anses å være veiledende for vurderingen av eventuelle merknader på uttømmende politiattest. Vi ser for oss at listen gjøres tilgjengelig gjennom en veiledning til forskriften.

Bestemmelsens andre ledd gir Luftfartstilsynet adgang til å legge vekt på andre opplysninger som vi mottar fra politi og andre myndigheter. Det kan typisk være opplysninger fra politiet eller Kripos. Vi foreslår at det også tas inn henvisning til lufthavnoperatører og andre luftfartsaktører. Vi mottar i dag jevnlig opplysninger fra Avinor om personer som innehar id-kort, men som har vært involvert i hendelser som kan ha betydning for godkjenningen deres. I dag er disse henvendelsene kun et

grunnlag for at vi igangsetter nærmere undersøkelser i saken, men vi mener at det bør være hjemmel for at denne typen opplysninger kan tas inn i helhetsvurderingen, selvfølgelig vektet opp mot øvrige opplysninger i saken og saken for øvrig. For personer underlagt standard bakgrunnssjekk så kan det tenkes at vi vil motta – og vil legge vekt på - opplysninger som lufthavnoperatører og andre luftfartsaktører (for eksempel selskaper som håndterer gods og frakt) fanger opp og varsler Luftfartstilsynet om.

Bestemmelsens tredje ledd er videreføring av dagens krav. Forordning 2015/1998 pkt. 11.0.3 åpner for at udokumenterte perioder på inntil 28 dager kan aksepteres.

Bestemmelsens siste ledd omhandler fastsettelse av karantenetid. Ved avslag på søknad om bakgrunnssjekk foreslås det at Luftfartstilsynet skal fastsette karantenetid. Denne kan ikke være lenger enn 5 år i utfallet av en søknad. Her vil Luftfartstilsynet kunne utarbeide veiledningsmateriale til hjelp for vurderingen av lengde på karantenetid. Bestemmelsen skal sørge for at søkeren kan forutberegne hvor lenge et avslag varer – når kan vedkommende søke på nytt. Vi har sett hen til klareringsforskriften § 22 som også inneholder bestemmelse om inntil 5 års karantenetid.

Særlig om botidskrav

I dagens securityforskrift gjelder det krav om 5-års sammenhengende botid i EU/EØS-land for å bestå kravene til bakgrunnssjekk. Luftfartstilsynet foreslår nå å fjerne nevnte botidskrav. Luftfartstilsynet mener det er for strengt å gå fra kontrolltiltaket «kontroll før ansettelse» og til krav om 5 års sammenhengende botid i EU/EØS for å få godkjent søknad om standard bakgrunnssjekk.

Dersom det ikke fastsettes et botidskrav, vil det innebære at Luftfartstilsynet må vurdere innsendt dokumentasjon som dekker historikk fra en 5-årsperiode. Luftfartstilsynet har fra tidligere erfart at det kan være utfordrende å vurdere dokumentasjon fra tredjeland sammenliknet med dokumentasjon fra EU/EØS. I forbindelse med forskriftsarbeidet har Luftfartstilsynet gjort undersøkelser for å avdekke hvor stort antall tredjelandsborgere som arbeider ved virksomheter som nå underlegges krav til standard bakgrunnssjekk. Vår vurdering er at dette ikke vil dreie seg om et høyt antall personer. Luftfartstilsynet mener at disse sakene skal la seg håndtere – selv om de kan vise seg å bli utfordrende.

Luftfartstilsynet vil også påpeke at det er innført nye og forbedrede krav i forordning (EU) 2015/1998 med hensyn til opplæring av ansatte i temaet om innsidetrusler, terrorisme, radikaliserings og videre i relasjon av dette. Samt krav til at det etableres varslingsrutiner hos aktørene dersom de fanger opp endringer i holdninger hos personell. Dette er ett av tiltakene EU-kommisjonen har gjort for å bekjempe innsidetrusselen. Formålet med sådant tiltak er at aktørene og myndighetene skal være mer på vakt mot det som skjer med en person ut fra *dagens* nåværende situasjon kontra utelukkende å vurdere en persons tidligere historikk.

Når Luftfartstilsynet ikke fastsetter krav om sammenhengende botid i 5 år i EU/EØS-området, er det ikke behov for å etablere egne overgangsregler.

§ 58 Avvisning av søknad

Luftfartstilsynet foreslår en egen og klarere hjemmel for avvisning av søknader om standard bakgrunnssjekk. Praksisen i dag er at Luftfartstilsynet avviser alle søknader der søker ikke kan påvise et legitimt behov for bakgrunnssjekk. Typisk er dette personer som er arbeidssøkere og som søker om bakgrunnssjekk for «å være klare» når et fremtidig jobbtillbud oppstår.

Etablert praksis er å avvise søknaden med hjemmel i securityforskriften § 3, jf. forordning (EU) 2015/1998 pkt. 1.2.2.1. Vi mener det er behov for en tydeligere hjemmel for avvisning. Luftfartstilsynet

fatter i løpet av ett år 5-10 avvisningsvedtak som følge av at søker ikke kan vise til et behov for bakgrunnssjekk.

Vi foreslår videre en egen hjemmel i andre ledd som åpner for at en søknad kan avvises dersom fullstendig dokumentasjon ikke foreligger innen 60 dager fra søknadsdato. Dette vil kunne effektivisere Luftfartstilsynets saksbehandling.

§ 59 Gyldighet

Bestemmelsen presiserer kravet i forordningen. Det skal foretas ny standard bakgrunnssjekk minst hvert tredje år.

Andre ledd i bestemmelsen viderefører bestemmelsen i dagens regelverk om at Luftfartstilsynet på ethvert tidspunkt kan foreta ny standard bakgrunnssjekk.

§ 60 Varslingsplikt

Bestemmelsen pålegger ansvarshavende security i virksomheter som har personell med godkjent standard bakgrunnssjekk, om å varsle Luftfartstilsynet dersom personell slutter eller av andre grunner ikke lenger har behov for standard bakgrunnssjekk. Formålet med bestemmelsen er å sørge for at Luftfartstilsynet har oversikt over hvem som til enhver tid har godkjent bakgrunnssjekk.

Annet ledd pålegger ansvarshavende security i virksomheter som har personer med godkjent standard bakgrunnssjekk å varsle Luftfartstilsynet dersom vedkommende blir kjent med at noen i deres virksomhet har begått alvorlig straffbart forhold som kan ha betydning for godkjenningen. Her vil listen i PNR-direktivet (2016/681) annex II være veiledende³. Dette for å unngå at varslingsplikten som påhviler ansvarshavende security blir for omfattende.

§ 61 Tilbakekall av godkjenning

Bestemmelsen tilsvare bestemmelsen i dagens regelverk. Luftfartstilsynet kan vedta midlertidig tilbakekall av godkjent standard bakgrunnssjekk dersom en person blir siktet eller tiltalt for et forhold som kan gi grunnlag for avslag etter utkastets § 57. Her vil forholdet vedkommende er siktet eller tiltalt for vurderes etter kriteriene om pålitelighet, lojalitet eller dømmekraft. Også her vil listen i PNR-direktivet (2016/681) annex II være veiledende.

§ 62 Utlevering av opplysninger til myndigheter

Det foreslås også en bestemmelse som slår fast at Luftfartstilsynet kan utlevere opplysninger om personer som har godkjent standard bakgrunnssjekk til relevante myndigheter. Med relevante myndigheter tenkes her i første omgang politiet og PST. Det må i tillegg foreligge separat hjemmel hos den myndigheten som spør om opplysningene.

Andre ledd er en presisering om at Luftfartstilsynet kan utlevere opplysninger som søker selv har kommet med i søknaden eller på annen måte. Mottaker for disse opplysningene, vil etter andre ledd være politiet og andre myndigheter. Det er ikke meningen at «andre myndigheter» etter bestemmelsen skal være enhver annen myndighet, men ved tolkingen må det sees hen til at politiet er særskilt nevnt.

³ Dette vil fremgå av veiledningsmaterialet.

2.2 Øvrig endring

§ 1 Virkeområde

Luftfartstilsynet foreslår å endre ordlyden i securityforskriften § 1 med én presisering. I dagens ordlyd i § 1 heter det at forskriften gjelder for all sivil luftfart på lufthavner som nevnt i nasjonalt sikkerhetsprogram.

Luftfartstilsynet ønsker å endre ordlyden i § 1 til at forskriften gjelder for all sivil luftfart og enheter som nevnt i nasjonalt sikkerhetsprogram. Endringen medfører ingen realitetsendring, men er en forskriftsteknisk presisering for de lufthavner og enheter som nevnes i nasjonalt sikkerhetsprogram.

3. Luftfartstilsynets vurdering

Dette høringsnotatet er utarbeidet i tråd med de føringer som ligger i regjeringens utredningsinstruks.

Et minimumskrav er da å besvare følgende spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

3.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Endringene som EU-kommisjonen har gjort i felleseuropeisk securityregelverk og området for personkontroll og bakgrunnssjekk er gjort med formål om å styrke bekjempelsen av innsidetrusselen i luftfarten.

Flere trusselvurderinger trekker frem innsidetrusselen som den største trusselen mot transportnæringen. Skjerping av kravene for personkontroll og bakgrunnssjekk er et av de strategiske tiltakene EU-kommisjonen har gjort for å imøtekomme innsidetrusselen og hindre at «utro tjenere» har kjennskap, kunnskap og på noen som helst måte har tilgang til eller befatning med gjenstander som skal inn på sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn.

De nye reglene skal sikre at det foregår en mer ensartet og standardisert personkontroll av personer som som utøver oppgaver som nevnt i forordning (EU) 2015/1998 punkt 11.1.2

3.2 Hvilke tiltak er relevante?

Luftfartstilsynet anser at det relevante tiltaket er å fastsette nye regler om standard bakgrunnssjekk gjennom nytt delkapittel IV a i eksisterende forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten mv. (securityforskriften).

3.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Regelverksforslaget reiser ingen prinsipielle spørsmål slik det er angitt i utredningsinstruksen.

3.4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Tiltaket må anses å være varig, eller i svært langsiktig karakter. Alt av personell som fra tidligere ikke har trent tilgang til sikkerhetsbegrenset område på en lufthavn, men som av andre årsaker har befatning med det som skal inn på området, typisk pakking av gods og behandling av flyfrakt vil bli berørt av forskriftsendringene. I tillegg vil tiltaket få betydning for nasjonal luftfartsmyndighet som skal forestå saksbehandlingen av søknader for personer som skal underlegges krav til standard bakgrunnssjekk.

Den klare positive virkningen av tiltaket er at det skal utøves en mer ensartet og standardisert personkontroll av personell som utøver oppgaver som nevnt i forordning (EU) 2015/1998 punkt 11.1.2, og i virksomheter hvor Luftfartstilsynet i vedtak eller forskrift har bestemt at deres personell skal underlegges standard bakgrunnssjekk. Det er ventet at tiltaket skal bidra til å bekjempe innsidetrusselen og hindre at «utro tjenere» har kjennskap til, kunnskap om, eller på noen som helst annen måte har tilgang til det som skal inn på sikkerhetsbegrenset område av en lufthavn. Tiltaket skal sørge for bedre security.

De negative virkningene av tiltaket anses i utgangspunktet for å være få. Det kan likevel tenkes at enkelte aktører vil oppleve tiltaket som mer byråkratisk. Arbeidsgivere kan ikke benytte personell til håndtering av gods, forsyninger, flyfrakt og andre gjenstander som skal inn på sikkerhetsbegrenset område dersom de ikke har bestått krav til standard bakgrunnssjekk. Videre kan det anses negativt at søknadsbehandlingen er gebyrbelagt og som medfører økte kostnader for søkerne. Gebyr for saksbehandling av søknad om standard bakgrunnssjekk er per dags dato kr. 430. Beløpet anses for å være av moderat størrelse.

3.5 Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?

Som det fremgår av innledningen og høringsnotatet for øvrig, anbefaler Luftfartstilsynet nytt delkapittel i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten (securityforskriften). De nærmere detaljene i Luftfartstilsynets forslag er redegjort for i punkt 2.1 over. Det som foreslås i høringsnotatet er nasjonalt regelverk som supplerer de bestemmelser om bakgrunnssjekk som er fastsatt i felleseuropeisk securityregelverk.

3.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Forutsetningen for en vellykket gjennomføring er at forskriften blir vedtatt og at forskriftens bestemmelser etterleves og håndheves.