

Regelverket for sikkerhetskontroll av flypassasjerer – en kritisk analyse



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 573
Leveringsfrist: 25. november 2009

Til sammen 17.631 ord

25.11.2009

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Oppgavens tema.	1
1.2	Felles grunnleggende standarder.	2
1.3	Generelt om regelverket for sikkerhetskontroll av passasjerer og forbudte gjenstander.	3
1.4	Det videre opplegget	4
<u>2</u>	<u>RETTLIG GRUNNLAG OG RETTSKILDER</u>	<u>6</u>
2.1	Innledning	6
2.2	Felles EU/EØS – regler.	6
2.2.1	Lovgrunnlag.	6
2.2.2	Rettspraksis	6
2.2.3	Ny EU- lovgivning.	7
2.3	Norsk lovgrunnlag	10
2.3.1	EØS- avtalen	10
2.3.2	Luftfartslovens regler om kontroll av personer m.v.	11
2.3.3	Forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten.	12
2.3.4	Sikkerhetsloven.	13
2.3.5	Offentleglova.	14
2.3.6	Grunnloven.	14
2.3.7	Forarbeider	14
2.3.8	Juridisk teori	14
<u>3</u>	<u>HENSYNENE BAK REGLENE.</u>	<u>15</u>
3.1	Innledning	15

3.2	EU- forordningene.	15
3.3	EØS- avtalen	16
3.4	Sikkerhetsloven	16
3.5	Offentlighetsloven og Grunnlovens § 100 femte ledd.	17
4	<u>NÅR SKAL PASSASJERER OG HÅNDBAGASJE GJENNOMSØKES OG HVA ER EN FORBUDT GJENSTAND?</u>	<u>19</u>
4.1	Innledning.	19
4.2	Hovedregler for gjennom søking av passasjerer og bagasje.	19
4.3	Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten.	23
4.3.1	Forbudte gjenstander og stoffer.	23
4.3.2	Håndbagasje.	24
4.3.3	Innsjekket bagasje.	24
4.3.4	Retningslinjer for klassifisering av forbudte gjenstander	25
4.3.5	Konklusjon	27
4.4	Kroppsvistasjon.	28
4.4.1	Innledning	28
4.4.2	Hvem kan foreta kroppsvistasjon?	29
4.4.3	Pålegg om å fjerne seg	29
4.4.4	Konklusjon	30
5	<u>KAN MAN UNNTA DELER AV REGELVERKET SOM ER GRADERT FRA EU I MEDHOLD AV DET NASJONALE REGELVERKET VÅRT?</u>	<u>32</u>
5.1	Innledning	32
5.2	Hovedregelen i Offentleglova.	32
5.2.1	Unntak fra offentligheten i medhold av offentleglova § 13 og sikkerhetslovens § 11 og 12.	33
5.3	Sikkerhetsloven	33

5.4	Hovedregler om innsyn i informasjon gradert med utenlandsk sikkerhetsgrad.	34
5.4.1	Innledning	34
5.4.2	Innsyn og omgradering	34
5.4.3	Hvem kan omgradere når informasjon er gradert fra EU?	35
5.5	Kan man opprettholde unntak fra innsyn i medhold av Grunnloven § 100 femte ledd?	35
5.5.1	Innledning.	35
5.5.2	Grunnlovens § 100 femte ledd.	36
5.5.3	Krav om hjemmel i formell lov	37
5.5.4	Hva ligger i ”tungtveiende Grunde”?	37
5.6	Grunnleggende krav til rettssikkerhet.	38
5.7	EU rettskilder	40
5.8	EMK art. 10. Om ytringsfrihet.	41
5.9	Konklusjon	41
6	<u>KOMMISJONSFORORDNING (EF) NR. 622/2003 OG DE 14 ENDRINGSFORORDNINGENE.</u>	42
6.1	Innledning.	42
6.2	Forordning (EF) nr. 622/2003	42
7	<u>GIR REGELVEKET TILSTREKKELIG HJEMMEL FOR Å PÅLEGGE VÆSKEFORBUDET SOM INNGÅR I LISTEN OVER FORBUDTE GJENSTANDER?</u>	46
7.1	Innledning	46
7.2	Har forordning(EF) nr. 622/2003 med de 14 endringsforordningene bindende virkning?	46
7.3	Har forordning (EF) nr. 622/2003 med de hemmelige vedleggene bindende virkning for så vidt som det tilsikter å pålegge borgerne forpliktelser?	47

7.4	Hvilke hjemmelskrav som nå stilles utover regelverket selv?	47
7.5	Kan man pålegge væske- forbudet med hjemmel i (EF) nr. 820/2008?	49
8	<u>OFFENTLIGHETSPRINSIPPET OG FORMIDLING AV INFORMASJON OM REGELVERKET.</u>	<u>52</u>
8.1	Innledning.	52
8.2	Lovdata	53
8.3	Samferdselsdepartementets nettside.	54
8.4	Luftfartstilsynets nettside.	55
8.5	Konklusjon	56
9	<u>ANDRE ARGUMENTER.</u>	<u>58</u>
9.1	Lojalitetsprinsippet	58
9.2	Samfunnsøkonomiske kostnader	59
10	<u>AVSLUTTENDE KOMMENTAR.</u>	<u>60</u>
11	<u>REGISTRE.</u>	<u>62</u>
11.1	Litteratur.	62
11.2	Lover og forskrifter.	62
11.3	Forordninger (EU):	63
11.4	Forarbeider.	64
11.5	Andre kilder	64

11.6	Domsforslag	64
11.7	Domsregister EF- domstolen.	65
12	<u>LISTER OVER TABELLER OG FIGURER M V</u>	<u>A</u>

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema.

På luftfartsområdet er regelverk og standarder harmonisert i EUs indre marked. Dette gjelder bl.a for konkurranse, passasjerrettigheter, flysikkerhet (safety) og når det gjelder luftfartssikkerhet (security.)¹ Norge er tilsluttet EUs indre marked på luftfartsområdet gjennom EØS- avtalen.² Norge er også med i ECAA- avtalen (European common Aviation Area) som utvider EUs indre marked på luftfartsområdet til også å gjelde visse stater utenfor EU/EØS.³ Den del av det felles EU/EØS regelverket som vil bli gjenstand for nærmere drøftelse gjelder luftfartssikkerhet (security). Regelverket tar sikte på å forebygge ” i forhold til en trussel som i utgangspunktet ikke kan avgrenses til en bestemt persongruppe eller et klart avgrenset miljø. Enhver passasjer, ansatt og annen person som kan komme i kontakt med transportsystemet kan således i *utgangspunktet* utgjøre en trussel.”⁴

Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten⁵ iverksetter bestemmelser i henhold til lov om luftfart (luftfartsloven)⁶ § 7- 25, og lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) m.v. (EØS-loven),⁷(heretter: EØS- avtalen.) Europaparlamentets – og Rådsforordning (EF) nr. 2320/2002 av 16. desember 2002, (heretter: forordning (EF) nr. 2320/2002) gir hjemmel til å unnta deler av regelverket fra offentligheten, disse reglene er inntatt i vedleggene til

¹ Ot. prp. nr. 63 (2006- 2007) kap.5.1, s. 16.

² Ot. prp. nr. 63 (2006- 2007) kap.5.1, s. 16.

³ Ot. prp. nr. 63 (2006- 2007) kap. 1, s. 5.

⁴ Schartum.(2007) s. 159.

⁵ Forskrift av 30.april 2004 nr. 715 (SD).

⁶ Lov av 11. juni 1993 nr. 101.

⁷ Lov av 27. nov 1992 nr. 109.

Kommisjonsforordning (EF) nr. 622/2003 av 4. april 2003 (heretter forordning (EF) nr. 622/2003).

Vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 er videre gradert i samsvar med de nasjonale bestemmelsene i lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)⁸ §§ 11 og 12. Graderte regler er taushetsbelagt og dermed unntatt offentlighet, jf. lov om rett til innsyn i offentlig verksemd (offentleglova)⁹ § 13.

1.2 Felles grunnleggende standarder.

Forordning (EF) nr. 2320/2002 har inntatt begrunnelsene og formålene med de felles EU/EØS bestemmelsene i fortalene. Bakgrunnen for det nye security - regimet var terrorangrepene 11. september 2001¹⁰ og en ønsket å sikre borgerne ”beskyttelse i sivil luftfart ved at ulovlige handlinger blir forhindret.”¹¹ Dette skal en nå gjennom å fastsette felles grunnleggende standarder som er basert på gjeldende anbefalinger fra Den europeiske konferansen for sivil luftfart (ECAC), dokument 30.¹² Disse er inntatt i vedlegget til forordning (EF) nr. 2320/2002.¹³ ”For å nå målene bør hver medlemsstat vedta et nasjonalt sikkerhetsprogram for sivil luftfart samt et tilsvarende program for kvalitetskontroll og et opplæringsprogram.”¹⁴ Luftfartstilsynet er ”vedkommende myndighet” i Norge.¹⁵ Vedkommende myndighet har ansvaret for å koordinere og kontrollere gjennomføringen av programmene for sikkerhet i luftfarten.¹⁶ Det er fastsatt krav om planlegging av lufthavner, innpasseringskontroller, gjennomspøking av personale og kjøretøyer m.v.¹⁷ Videre er det felles standarder for gjennomspøking av passasjerer,

⁸ Lov av 20. mars 1998 nr. 10.

⁹ Lov av 19. mai 2006 nr. 16.

¹⁰ Jf. fortalens pkt. 1)

¹¹ Jf. fortalens pkt. 2)

¹² Jf. fortalens pkt. 3) og art. 4 nr 1

¹³ Jf. art. 4 nr 1

¹⁴ Jf. fortalens pkt. 8)

¹⁵ Jf. Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten, § 4.

¹⁶ Forordning (EF) nr. 2320/2002 fortalens pkt. 9)

¹⁷ Jf. Pkt. 2.1 flg.

håndbagasje¹⁸ og innsjekket bagasje.¹⁹ Det samme gjelder for frakt, kurerpost, og ekspresspakker m.v.²⁰ Det er også knyttet krav til ansettelse og opplæring av sikkerhetspersonale.²¹ Imidlertid ble enkelte av gjennomføringstiltakene vurdert således at de inneholder sensitiv informasjon som kan misbrukes til å begå ulovlige handlinger, og som av den grunn bør holdes hemmelige og ikke offentliggjøres.²² Det er denne avveiningen i balansen mellom terrorbeskyttelse og hva som skal unntas offentligheten som har vært særlig problematisk. Når regelverket er unntatt offentligheten gjør det regelverket utilgjengelig og det vil bli vanskelig å forutberegne rettstillingen sin. Dette vil bli nærmere gjenstand for drøftelse nedenfor i kap.5. Det som skal behandles videre i denne oppgaven er sikkerhetskontroll av passasjerer og forbudte gjenstander.

1.3 Generelt om regelverket for sikkerhetskontroll av passasjerer og forbudte gjenstander.

Oppgavens siktemål er å redegjøre for sikkerhetskontroll av passasjerer og bagasje slik det fremgår i det nasjonale regelverket vårt med de felles EU/EØS reglene som er gjennomført. Deler av regelverket består av hemmelige regler som er gradert fra EU. I det felles EU/EØS regelverket var de detaljerte reguleringene for kroppsvisitasjon og forbudte gjenstander unntatt offentligheten med hjemmel i forordning (EF) nr. 2320/2002 art 8, jf. art 4 nr 2. Se nedenfor i kap.3. Det er ikke tvilsomt at informasjon kan unntas offentligheten når det er av hensyn til terrorbeskyttelse. Imidlertid endret dette synet seg i EU og sålede ble det besluttet at en ikke kunne opprettholde hemmelighold av listen over forbudte gjenstander.²³ Dette med bakgrunn i EF- domstolens Sag C- 345/06 Gottfried Heinrich (heretter Sag C-345/06). Siden deler av regelverket fortsatt er unntatt offentligheten vil jeg også redegjøre for de nasjonale bestemmelsene som hjemler unntaket. Jeg vil også se om regelverket vårt

¹⁸ Jf. Pkt. 4.1. flg.

¹⁹ Jf. Pkt. 5.1. flg.

²⁰ Jf. Pkt. 6 flg.

²¹ Jf. pkt 12. Flg.

²² Forordning (EF) nr. 2320/2002 fortalens pkt. 3) og art. 8

²³ I denne listen er reglene over flytende væske inntatt. Se kap.

er i samsvar med det felles EU/EØS regelverket på bakgrunn av EF- domstolens avgjørelse i Sag C – 345/06.

1.4 Det videre opplegget

Oppgaven er lagt opp slik at det rettslige grunnlaget for sikkerhetskontroll av passasjerer og bagasje behandles i kap. 2. I dette inngår behandling av det rettslige grunnlaget for å unnta informasjon fra offentligheten. Hensynene bak regelverket blir behandlet i kap 3. I kap 4 gis det en redegjørelse over hovedreglene for gjennom søking av passasjerer og bagasje. Deretter vil det bli en kritisk analyse og drøftelse i kap. 4.3 og 4.4. over de relevante bestemmelsene i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten. I kap. 4.3.4. vil jeg gjengi retningslinjene for klassifisering av forbudte gjenstander. Dette med sikte på å redegjøre for om det er tatt inn noen regler om begrensninger over flytende væsker. I kap. 4.4. vil det bli en kritisk analyse og drøftelse om kroppsvisitasjon da de detaljerte retningslinjene fortsatt er unntatt offentligheten. I kap 5. vil jeg redegjøre for hovedregelen for offentlighet samt hjemmelsbestemmelsen for å unnta informasjon fra offentligheten, når informasjonen er gradert fra EU i kap 5.3. Samtidig redegjøres det for om det er grunnlag for å omgradere og få innsyn i informasjon som er gradert fra EU i kap.5.4. Det vil bli en redegjørelse for om man kan gå veien om domstolene for å overprøve lovgivers vurdering av unntak fra offentligheten, jf. Grunnlovens § 100 femte ledd i kap.5.5. Og på bakgrunn av gjennomgangen nedenfor her er det et spørsmål om de detaljerte reglene over forbudte gjenstander fortsatt er unntatt offentligheten.²⁴ Listen over forbudte gjenstander er ikke inntatt i noe nasjonalt offentliggjort regelverk. Hermed blir det også et spørsmål om vi fortsatt kan opprettholde hemmelighold av de nærmere reguleringene for forbudte gjenstander. Dette på bakgrunn av Sag C- 345/06 og de nye forordningene. Og er det i samsvar med nasjonal rett dersom de fortsatt er gradert? Og er dette i samsvar med EU/EØS- retten?

Forordning (EF) nr. 622/2003 er blitt endret 14 ganger. I kap 6. vil jeg redegjøre for de 14 endringsforordningene til forordning (EF) nr. 622/2003 da dette er offentlige dokumenter,

²⁴ Drøftelsen baseres på regelverket slik det fremstod da jeg lastet dokumentene hos lovdata 28.9.2009.

med unntak for de hemmelige vedleggene. Denne gjennomgangen vil vise at man ikke har offentliggjort listen over forbudte gjenstander i noen av disse vedleggene i EU- tidene.

I listen over forbudte gjenstander inngår hjemmelen over væske begrensninger, se kap.2.2.1. Og siden vi heller ikke har gjennomført de nye forordningene ennå jfr. EØS-avtalens art 7 a), så vil det springende punkt bli hvilken hjemmel man opererer med for å pålegge væskebegrensningene i sikkerhetskontrollen. Dette vil bli drøftet i kap.7.

Imidlertid så får jeg ikke gått like mye i dybden over alt da det ville sprengte fremstillingen for denne oppgavens siktemål. Og jeg har av den grunn avgrenset til å reise problemstillingen uten å gi noe klart svar på spørsmålet. Oppgaven vil bli todelt, og med det menes at det til slutt i oppgaven i kap 8. vil være med en drøftelse av om regelverket er lagt ut til offentligheten i medhold av offentleglova. Samt om man blir formidlet innholdet i regelverket om sikkerhetskontroll av passasjerer og bagasje. Når regelverket er tilnærmet utilgjengelig å finne frem i så vil det kunne utledes av homogenitetsmålsetningen med EØS- avtalen at en søker å gi informasjon om reglene, jf også EØS- avtalens art. 3, lojalitetsprinsippet. Når man har valgt å la være å lage en lov, og innta forordningene ved å legge de ut med ulike lenkevalg på de ulike nettsidene så gjør det regelverket enda mer uoversiktlig. Dette vil vises nedenfor her, og særlig når det heller ikke har blitt gjort større endringer i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten etter det nye security – regimet.

2 Rettslig grunnlag og rettskilder

2.1 Innledning

Siktemålet i dette kapitlet er å gi en oversikt over det rettslige grunnlaget for reglene om passasjerkontroll og bagasje, samt redegjøre for særegenheter i rettskildebildet. Det er de felles EU/EØS- reglene som er grunnlaget for det nye security – regimet. Ny EU lovgivning er grunnlaget for at rettskildebildet har endret seg til mer åpenhet. Dette vil bli behandlet i de følgende punktene – de felles EU/EØS- reglene med tilhørende rettskildefaktorer i punkt 2.2, og norsk rett med tilhørende rettskildefaktorer i punkt. 2.3.

2.2 Felles EU/EØS – regler.

2.2.1 Lovgrunnlag.

De gjeldende forordningene etter forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfartens § 3, er bl.a Europa – parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2320/2002 med endring, og Kommisjonsforordning (EF) nr. 622/2003 med endringer. Disse behandles nærmere i denne oppgaven.

2.2.2 Rettspraksis

I Norge er det ikke blitt trukket opp noen linje i rettspraksis ennå om de ulike påbudene i en sikkerhetskontroll. EF- domstolen har nylig avgjort en prejudisiell tolkningsavgjørelse i henhold til EF art. 234. EF- domstolen får i denne type saker forelagt spørsmål om hvordan traktatbestemmelser og forordninger osv. er å forstå.²⁵ Sag C – 345/06 ble avgjort den 10. mars. 2009. I dette tilfellet fikk EF-domstolen seg forelagt spørsmål fra domstolen i Østerrike ”om bilaget til forordning nr. 622/2003, der ikke er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, har bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser,” jf. dommens premiss 41.

Saken var at Gottfried Heinrich ble ” nægte[t] (...) adgang om bord på et fly med den begrundelse, at han medbragte tennisketsjere i sin håndbagage, idet disse genstande af de

²⁵ EØS- RETT (2004) s. 214

pågældende myndigheder blev anset for genstande, der er forbudt i henhold til et ikke - offentliggjort bilag til [(EF) nr. 622/2003],” jf. premiss 2.

Dommens prinsipielle afgjørelse: ” [b]ilaget til Kommissionens forordning (EF) nr. 622/2003 af 4. april 2003 om foranstaltninger til gennemførelse af grundlæggende fælles normer for luftfartssikkerhed- som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 68/2004 af 15. januar 2004- der ikke er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, har ikke bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser.”

Dommen prinsipielle afgjørelse vil bli drøftet nærmere under kap.7.

2.2.3 Ny EU- lovgivning.

I den tredje rapporten om gennemførelse av forordning (EF) nr. 2320/2002, som omfatter perioden januar- desember 2007, har man drøftet balansegangen mellom ”gennemsigtighed og beskyttelse mod trusler.”²⁶

”Mens EF- domstolen behandler sag nr. C – 345/06 (Heinrich), har Kommissionen og udvalget endvidere foretaget en gennemgang af den eksisterende lovgivning for at vurdere, hvilke elementer der kan offentliggøres uden risiko for sikkerheden.”²⁷ ”Dette vil indebære, at passagerer har adgang til den størst mulige mængde oplysninger, før de tager på en flyrejse.”²⁸

Man utarbeidet deretter nye forordninger i EU.

I. Kommissjonsforordning (EF) nr. 820/2008,²⁹

(heretter: forordning (EF) nr. 820/2008), trådte i kraft i EU fra 20.8.2008. I artikkel 7 ”ophæves [forordning (EF) nr. 622/2003]”. I EU får de nye forordningene direkte virkning. Slik er det ikke for dualistiske EFTA- land. De nye forordningene skal først inntas i EØS-

²⁶ KOM (2008) 582 endelig. 29.9.2008 pkt. 6.4, s. 9.

²⁷ KOM (2008) 582 endelig. 29.9.2008 pkt. 6.4, s. 9.

²⁸ KOM (2008) 582 endelig. 29.9.2008 pkt. 6.4, s. 9.

²⁹ EUT L 221 af 19.8.2008, s. 8.

avtalen og deretter ”(...)gjennomfør[es] i norsk rett av norsk lovgiver, og dermed [blir de] gjort til gjeldende rett, som kan gi borgerne rettigheter og pålegge dem plikter.”³⁰

Forordning (EF) nr.820/2008 offentliggjør listen over forbudte gjenstander.

Kroppsvistasjon er fortsatt unntatt offentligheten også i dette regelverket. Som redegjørelsen vil vise nedenfor her er ikke de nye forordningene blitt gjennomført ennå og vi har heller ikke innarbeidet listen over de forbudte gjenstandene i regelverket vårt. Og etter Sag C- 345/06 vil det bli et spørsmål hvilken hjemmel man opererer med for å pålegge begrensninger over flytende væske i sikkerhetskontrollen.

i) Listen som oppregner de forbudte gjenstandene en for en.

I (EF) nr. 820/2008 fortalens pkt. (4) har man begrunnet at man ønsker:

” at øge åbenheden omkring gennemførelsesforanstaltningerne, (...) i bilaget til forordning (EF) nr. 622/2003, som ændret, i lyset af de kriterier, der er fastlagt i artikel 8, stk 1, i forordning (EF) nr. 2320/2002. Denne gennemgang har vist, at mange af disse foranstaltninger ikke længere behøver hemmeligholdes, at de derfor bør offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende.”

De nærmere reguleringene over forbudte gjenstander er inntatt i vedlegget. Pkt. 4.1.1.flg er hjemmelen for ” [f]orbudte genstande” Det som er forbudt å ha med seg etter 4.1.1.1 flg. i ”[...] det security - beskyttede område og i et luftfartøys kabine” er nærmere listet opp her. Jeg skal imidlertid ikke gjengi hele listen over forbudte gjenstander her, da vi ikke har gjennomført og tatt inn disse forordningene i regelverket vårt. Imidlertid så vil jeg gjengi den offisielle EU regelen over begrensninger på hvor mye flytende væske man kan ta med gjennom sikkerhetskontrollen. Regelen over væske begrensninger inngår i listen over de forbudte gjenstandene. Denne spesifikke regelen kan man ikke finne i regelverket vårt. Den gjeldende forordningen vi har gjennomført, er forordning (EF) nr 622/2003 og i disse hemmelige vedleggene finnes de nærmere reglene over disse begrensningene. Se nedenfor i kap. Imidlertid ble aldri disse vedleggene offentliggjort i EU- Tidende, se kap. 6. Og da kan

³⁰ EØS- RETT (2004) s. 171.

de heller ikke ha bindende virkning”for så vidt som [de] tilsigter at pålægge borgerne forpligtelser,” jf. Sag C- 345/06. Dommens prinsipielle avgjørelse. Dette blir drøftet nærmere i kap. 7.

ii) Begrensninger over flytende væsker.

Hjemmelen for begrensninger over flytende væsker er regulert i (EF) nr.820/2008, pkt. 4.1.1.1. f) ” Væsker:

Væsker [er forbudt]medmindre de er i individuelle beholdere på højest 100 milliliter eller tilsvarende, der medbringes i en gennemsiktig, genlukkelig plasticpose – taske, som rummer højest 1 liter. Der skal være god plads til indholdet i posen, som skal være fuldstændig lukket. Væsker omfatter gele, pasta, lotioner, blandinger af væske og faste stoffer og indholdet af trykbeholdere, f-eks. tandpasta, håargele, drikkevarer, suppe, sirup, parfume, barberskum, aerosoler og andre produkter med lignende konsistens.”

Og etter pkt. 4.1.1.3. skal ” Listen over forbudte genstande som anført i punkt 4.1.1.1, og opplysninger om undtagelserne herfra gøres tilgjengelig for offentligheten.” ” Genstande, som er forbudt at medbringe i innskrevet bagage”, er nærmere opplistet i pkt. 5.2.3.flg. Og etter 5.2.3.2. skal ”Listen over forbudte genstande som anført i punkt 5.2.3.1, gøres tilgjengelig for offentligheten hos luftfartsselskabernes agenturer og ad andre passende kanaler.”

iii) Unntak fra offentligheten.

I (EF) nr.820/2008 fortalens pkt. (5) er det begrunnet hvilke regler som fortsatt skal unntas offentligheten:

”Det er dog fortsatt nødvendig at hemmeligholde visse foranstaltninger, hvis offentliggjørelse kan gjøre det lettere at omgå foranstaltningene og utføre ulovlige handlinger. Dette gjelder navnlig foranstaltninger så som visse detaljerte procedurer, og undtagelser herfra, for screening av kjøretøyer, før de får adgang til security - beskyttede områder, flysikkerhedseftersyn, og undersøgelse av passagerer, behandling av ureglerlige passagerer screening av uledsaget innskrevet bagage og innskrevet bagage ved hjelp af EDS (Explosive Detection Systems) og kontrol av fragt og post, samt de tekniske spesifikasjoner for screeningudstyr. Sådanne foranstaltninger bør vedtages ved en beslutning rettet til medlemsstatene.”

2. Europa – parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008,³¹

(heretter forordning (EF) nr. 300/2008.) Denne trådte i kraft i EU fra 29.4.2008. I artikkel 23 ” ophæves [forordning (EF) nr. 2320/2002].” Det er videre satt en seneste iverksettelsesfrist til 29.4.2010 jfr. art 24.2.

3. Kommisjonsforordning (EF) nr. 272/2009,³²

er en endringsforordning til forordning (EF) nr. 300/2008”om supplerings af de fælles grunngående normer (...) som fastlagt i bilaget til (...) (EF) nr. 300/2008.” Denne trådte i kraft i EU fra 23.4.2009. Den seneste iverksettelsesfristen er satt til 29.4.2010, jf. art 3. I fortalens pkt (6) er det satt en frist for ” metoder og herunder teknologier til at spore flydende sprængstoffer (...)” senest den 29. April 2010. Dersom man tar i bruk disse metodene så vil det bety at ” passagerer kan medbringe harmløse væsker uden begrænsninger,” jf. fortalens pkt. (6) På hvilket tidspunkt man regner med å ta dette utstyret i bruk i Norge har jeg imidlertid ikke sjekket opp og jeg skal heller ikke behandle dette videre her. Siden vi ikke har gjennomført disse forordningene ennå, jf. EØS- avtalens art. 7a) vil oppgavens drøftelse forutsette at det er forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten og de forordningene som er gjennomført med den som er hjemmelen for den videre drøftelsen.

2.3 Norsk lovgrunnlag

2.3.1 EØS- avtalen

EØS- avtalen er bestemmende for innholdet i norsk rett.³³ Herved er EU- forordningene som er gjennomført, jf. EØS- avtalens art. 7 a) gjort til norsk rett. Dette gjelde for det gjeldende regelverket som er inntatt i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i

³¹ EUT L 97 af 9.4.2008, s. 72.

³² EUT L 91 af 3.4.2009, s. 7.

³³ EØS- RETT (2004)s. 201

luftfarten § 3. Herunder er EU forordningene som regulerer sikkerhetskontroll av passasjerer og bagasje gjort til norsk rett. I EØS- avtalens art.1 og fortalens punkt 16 utledes det grunnleggende rettskild prinsippet i EØS- retten. Herunder at reglene skal være ensartede i hele EØS.³⁴

2.3.2 Luftfartslovens regler om kontroll av personer m.v.

Lov om luftfart (luftfartsloven)³⁵ regulerer luftfart. Lovens virkeområde gjelder her i riket og luftfart kan ”bare finne sted i samsvar med denne lov og forskrifter gitt med hjemmel i loven,” jf. § 1-1. Det følger av § 1-1 andre ledd at luftfartsregler gitt i medhold av EØS- avtalens bestemmelser går foran lovens øvrige regler.³⁶

Luftfartsloven § 7-25 regulerer: ”kontroll av personer, reisegods, gods og øvrige gjenstander som befinner seg på landingsplasser og andre luftfartsanlegg foretas i samsvar med forskrifter gitt av departementet.”

Bestemmelsen hjemler bare kontroll av personer, reisegods, gods og øvrige gjenstander ”som befinner seg på landingsplasser”. Bestemmelsen ”gir således ikke anledning til kontroll etter ombordstigning i luftfartøy eller på reise fra eller til landingsplass.”³⁷

Etter luftfartsloven § 16-1 første ledd er: ”Kongens myndighet (...) deleger[t] til Samferdselsdepartementet.”³⁸

Luftfartstilsynet har fått delegert myndighet til å fastsette tiltak for gjennomføring av felles grunnleggende standarder for luftfartssikkerhet.³⁹ Hjemmelen for dette er luftfartslovens §§ 7-24, 7-25, og 15- 4. Delegasjonen er gitt fra Samferdselsdepartementet og den gir

³⁴ EØS- RETT (2004) s. 202

³⁵ Lov av 11. juni 1993 nr. 101.

³⁶ Jf. også EØS- loven § 2

³⁷ Schartum. (2007)s. 140.

³⁸ Forskrift av 6. april 2001 nr. 321 (SD)

³⁹ Forskrift av 26. oktober. 2006 nr. 1194. (SD)

Luftfartstilsynet ” myndighet til å gi midlertidig forskrift som gjennomfører tilsvarende bestemmelser som i forordning (EF) nr. 1546/2006.”⁴⁰

2.3.3 Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten.

Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten er utarbeidet av samferdselsdepartementet. Den iverksetter bestemmelser i henhold til EØS- avtalen. Forordningene er inkorporert i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten. Denne teknikken ble valgt fordi EØS- avtalens art. 7 a)slår fast at de må gjennomføres ”som sådan.”⁴¹ EØS – avtalen art. 7 ”er inspirert av EFT art. 249, men innholdet er nødvendigvis noe annerledes, ettersom forordninger ikke kan ha umiddelbar virkning i dualistiske EFTA- land (...)”⁴² Hva som menes med ” som sådan” vil si at forordningene skal oversettes ordrett til norsk, og gjennomføres uten at ordlyden forandres.⁴³ Hermed har ikke Norske myndigheter anledning til å omskrive forordningene for å få de bedre i samsvar med norsk rett.⁴⁴ Herunder kan det tenkes at en vil kunne utlede en rett og plikt begrunnet i lojalitetsprinsippet i EØS- avtalens art. 3,” til å supplere forordningene med nasjonale bestemmelser der dette er nødvendig for å få dem effektivt etterlevd.”⁴⁵

Imidlertid så har man ikke gjort større endringer i forskriftene om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten etter innføringen av det nye felles EU/EØS regelverket, noe jeg mener vi bør vurdere å gjøre på bakgrunn av gjennomgangen av regelverket nedenfor her. Se mer om den drøftelsen nedenfor i pkt. I Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten er det i § 3 listet opp hvilke forordninger det gjelder og de er tatt inn som lenker i forskriften. Og på de ulike nettsidene er det valgt litt ulike lenke valg og det varierer hvor mange av forordningene som er lagt ut til offentligheten på de ulike nettsidene. Se mer om det nedenfor i kap.8

⁴⁰ se mer om forskriften i kap.8.3

⁴¹ EØS- RETT (2004) s. 189

⁴² EØS- RETT (2004) s. 186

⁴³ EØS- RETT (2004) s. 186

⁴⁴ EØS- RETT (2004) s. 186

⁴⁵ EØS- RETT (2004) s. 186

Forskriften iverksetter bestemmelser i henhold til EØS-avtalen i § 3: ”Følgende bestemmelser i EØS-avtalen, vedlegg XIII, kap. VI, gjelder som del av denne forskrift med de tilpasninger som følger av vedlegg XIII, protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig:

1. Nr. 66 h (forordning (EF) nr. 2320/2002) om fastsettelse av felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart, endret ved forordning (EF) nr. 849/2004.
2. Nr.66i (forordning (EF) nr 622/2003) om fastsettelse av tiltak for gjennomføring av felles grunnleggende standarder for luftfartssikkerhet, endret ved forordning (EF) nr. 68/2004, forordning (EF) nr. 781/2005, forordning (EF) nr. 857/2005, forordning (EF) nr. 65/2006, forordning (EF) nr. 240/2006, forordning (EF) nr. 831/2006, forordning (EF) nr. 1448/2006, forordning (EF) nr. 1546/2006, forordning (EF) nr.1862/2006, forordning (EF) nr. 437, forordning (EF) nr. 915/2007, forordning (EF) nr.1477/2007, forordning (EF) nr. 23/2008 og forordning (EF) nr. 358/2008
3. Nr. 66j (forordning (EF) nr. 1217/2003 om fastsettelse av felles spesifikasjoner for nasjonale kvalitetskontrollprogrammer for sikkerhet i sivil luftfart.
4. Nr. 66k (forordning (EF) nr. 1486/2003) om fastsettelse av fremgangsmåter for gjennomføring av Kommisjonens inspeksjoner av sikkerhet i sivil luftfart.[...]
5. Nr. 66m (forordning (EF) nr. 1138/2004 om fastsettelse av en felles definisjon av kritiske deler av sikkerhetsbegrensede områder i lufthavner.”

Videre står det i note 1 til paragrafen: ”[d]e materielle bestemmelsene finnes i vedlegget til forordning (EF) nr. 622/2003 som er gradert «BEGRENSET». Vedlegget finnes hos Luftfartstilsynet.” Hjemmelsgrunnlaget for å unnta disse vedleggene fra offentligheten vil bli nærmere drøftet under kap. 4.3.4.

2.3.4 Sikkerhetsloven.

Lovens generelle virkeområde er for forvaltningsorganer, og den gjelder også for andre rettssubjekter som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon, jf.§ 2 første ledd. Loven vil bli behandlet nærmer i kap.3.4, samt i kap.5.3.

2.3.5 Offentleglova.

Offentleglova regulerer innsyn og åpenhet. Hovedregelen er at man skal ha innsyn i forvaltningens dokumenter. Dette er bl.a begrunnet i rettssikkerhetshensyn. Dette behandles nærmere i kap.3.5 samt under kap 5.

2.3.6 Grunnloven.

Grunnloven § 100 regulerer ytringsfrihet. Den fikk et nytt femte ledd i 2004. Her slås offentlighetsprinsippet fast som et alminnelig prinsipp. Dette behandles nærmere under kap. 5.5.

2.3.7 Forarbeider

Grunnlovens § 100. NOU 1999:27 forslag til ny Grunnlov § 100. Har betydning for forståelsen om ytringsfrihet og lovbestemmelser om åpenhet.

Forarbeidene til endring av Grunnloven § 100 Innst. S. nr. 270 (2003 – 2004) gjelder for forståelsen av Grunnlovens § 100 femte ledd. Ot. prp. nr. 49 (1996 – 1997) har betydning for forståelsen av sikkerhetsloven.

Ot. prp. nr. 63(2006 – 2007) har betydning for forståelsen av endring av luftfartsloven.

Ot.prp. nr. 102 (2004 – 2005) har betydning for forståelsen av Offentleglova.

2.3.8 Juridisk teori

Det foreligger litt sparsomt med juridisk teori på luftfartsområdet som behandler sikkerhet (security). Jeg har benyttet Schartum: *Personvern og transportsikkerhet* (2007) Det er en viktig fremstilling som behandler personvernmessige spørsmål knyttet til tiltak for å sikre transportmidler mot fiendtlige anslag. Personvernimplikasjoner behandles ikke i denne oppgaven. Jeg har benyttet Bernt/ Hove: *offentleglova - med kommentarer* (2009) som er den viktigste fremstillingen for ny offentlighetslov. En av de viktigste fremstillingene om EØS- retten er Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole- Andreas Rognstad, Sten Foyn og Olav Kolstad. *EØS- rett*. Oslo(2004). Når det gjelder øvrige fremstillinger, henvises det til litteraturlisten til slutt i oppgaven.

3 Hensynene bak reglene.

3.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en redegjørelse for hovedhensynene bak de felles EU/EØS- reglene i kap. 3.2, og i kap. 3.3. for EØS- avtalen. Sikkerhetsloven i kap.3.4.og i kap. 3.

Offentlighetsloven og Grunnlovens § 100 femte ledd.

3.2 EU- forordningene.

Beskyttelseshensyn.

Fra 1970 – årene var det et stort antall flykapringer. ⁴⁶For å beskytte borgerne ble det innføre ulike forebyggende sikkerhetstiltak. Tiltakene tar sikte på å forhindre at det medføres forbudte gjenstander som kan benyttes til å kapre fly. (Beskyttelseshensyn). Bakgrunnen for det nye security – regimet var som en respons på de kriminelle handlingene som ble begått i New York og Washington 11. september 2001. For å holde ervervslivet i gang og gjenskape tilliten til luftbransjen ble det utarbeidet regler med ensartet beskyttelsesnivå.⁴⁷ De felles grunnleggende standardene ble nedfelt i bl.a forordning (EF) nr. 2320/2002 og forordning (EF) nr. 622/2003, de behandles videre nedenfor her. Regelverket tar sikte på å forebygge og gjelder i utgangspunktet for alle som kan komme i kontakt med transportsystemet. Personene som fløy flyene 11. september 2001 var sertifiserte piloter, og regelverket som er blitt utarbeidet gjelder naturligvis også for flyvende personell og andre besetningsmedlemmer.⁴⁸

Nye og strengere tiltak som blir iverksatt er gjerne som respons på nye trusler som man ønsker å imøtegå og forebygge mot. Reglene som forbyr større mengder med flytende væske i håndbagasjen er som en respons på et planlagt angrep mot flere passasjerfly i Storbritannia. Terroretterforskningen i Storbritannia avslørte angrepet før det ble iverksatt. Planene var å fylle brusbokser med flytende sprengstoff og ta seg om bord i hvert sitt fly

⁴⁶ Schartum. (2007) s. 161

⁴⁷ KOM (2001) 575 endelig.s.2.

⁴⁸ Se mer om det under kap 4.4.

fra Storbritannia til USA og Canada. Flyene skulle så sprenges over Atlanterhavet.⁴⁹ Personene som stod bak ble funnet skyldig i å planlegge terrorangrepet, de ble dømt i september 2009 i Woolwich Crown Court.

3.3 EØS- avtalen

Homogenitetsmålsettingen.

EØS- avtalen er en folkerettslig avtale. Folkeretten har et alminnelig krav om lojal gjennomføring av traktater. Herunder for å sikre etterlevelse av reglene.⁵⁰ De fleste av EØS- reglene pålegger borgerne plikter og gir de rettigheter. Herved følger det et krav til korrekt gjennomføring.⁵¹ Denne forpliktelsen følger av lojalitetsprinsippet i EØS- avtalens art. 3.⁵² EØS- avtalens art. 3 er ” kopiert fra EFT art. 10.”⁵³ Hovedhensynet i hele EØS er ensartede regler. Virkemidlene er gjengivelse av bestemmelsene fra EU- retten og gjennom å fortolke identiske regler i EU i samsvar med de relevante rettsavgjørelser som EF- domstolen.⁵⁴ Høyesterett legger EF- domstolens praksis til grunn når det vises til den, og det skjer etter de samme tolkningsprinsipper som EF- domstolen har lagt til grunn.⁵⁵ Et av de mest sentrale prinsippene som er blitt utviklet i EU – retten er lojalitetsprinsippet, og gjennom rettspraksis har lojalitetsprinsippet fått stor betydning i EU – retten.⁵⁶

3.4 Sikkerhetsloven⁵⁷

Kontrollhensyn

De hemmelige tjenestene består av sikkerhetstjenesten, politiets overvåkingstjeneste og den militære etterretningstjenesten (EOS- tjenestene). Det ble fremmet en egen lov for

⁴⁹ Aftenposten.

⁵⁰ EØS- RETT (2004) s 186

⁵¹ EØS- RETT (2004) s 186

⁵² EØS- RETT (2004) s 186

⁵³ EØS- RETT (2004) s 186

⁵⁴ EØS- RETT (2004) s. 202 -203

⁵⁵ EØS- RETT (2004) s. 237

⁵⁶ EØS – RETT (2004) s. 100

⁵⁷ Lov av 20. mars 1998 nr. 10.

forebyggende sikkerhetstjenesten. (sikkerhetsloven) Utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste i Norge omfatter ”alle tiltak for å sikre skjermingsverdig informasjon og skjermingsverdig objekter mot sikkerhetstruende virksomhet.”⁵⁸ Gjennom en lovfesting ønsket man å bedre kontrollen og tilliten til tjenesten og styrke den enkelte borgers rettsikkerhet.⁵⁹

Et annet viktig hensyn er å motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Etter lovmotivene har begrepet rikets sikkerhet tradisjonelt ”vært nært knyttet til det militære forsvaret av territoriet, samt vår alliansetilknytning. Dette vil fortsatt utgjøre kjernen i begrepet.”⁶⁰ Man mente videre at det var ”behov for å inkludere [begrepet] andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser (...) for å beskytte samfunnet mot terrorisme og sabotasje rettet mot vår økonomiske handlefrihet og andre livsviktige samfunnsinteresser, som ikke nødvendigvis utgjør en trussel mot rikets territorielle integritet.”⁶¹

3.5 Offentlighetsloven og Grunnlovens § 100 femte ledd.

Rettsikkerhetshensynet.

Offentleglova⁶² avløser lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven).⁶³ Og offentlighetsprinsippet i forvaltningen videreføres som en rett for den enkelte til å kunne få gjøre seg kjent med innholdet av dokumenter som foreligger. Offentleglova er således en lov om dokumentoffentlighet.⁶⁴ Hensynene bak offentlighetsloven var opprinnelig ”å beskytte den enkeltes rettsikkerhet. Det vil si at den [også] ble sett på som en utvidelse av partsoffentligheten ved at (...) tredje part skulle sikres innsyn.”⁶⁵ Rettsikkerhetshensynet

⁵⁸ Ot. prp. nr 49 (1996 – 1997) s.5

⁵⁹ Ot. prp. nr. 49 (1996 – 1997) s.5

⁶⁰ Ot.prp. nr.49 (1996 – 1997) kap. 5.6.1, s. 23

⁶¹ Ot.prp. nr 49 (1996 – 1997) kap. 5.6.1, s. 23

⁶² Lov av 19. mai 2006 nr. 16.

⁶³ Lov av 19. juni 1970 nr. 69.

⁶⁴ Bernt/Hove (2009) s. 61

⁶⁴ Bernt/Hove (2009) s. 61

⁶⁵ NOU 1999 nr. 27. pkt. 5.4.3.1. offentlighetsprinsippet.

er fremdeles en del av begrunnelsen for loven.⁶⁶ Et annet tungt hensyn er at man skal ha kontroll med forvaltningen, det forutsetter åpenhet.⁶⁷ Justiskomiteen føyde til at det viktigste hensynet er å styrke tilliten til forvaltningen.⁶⁸ Det er mye av de samme hensynene som ligger til grunn for innføringen av Grunnlovens § 100 femte ledd. Grunnlovsfestingen er allikevel viktig, den slår fast offentlighetsprinsippet som et alminnelig prinsipp.⁶⁹ Det blir gjennomgått nærmere under kap. 5.5.

⁶⁶ NOU 1999: 27. pkt. 5.4.3.1. offentlighetsprinsippet.

⁶⁷ NOU 1999:27. pkt. 5.4.3.3 konklusjon.

⁶⁸ Bernt/Hove s.74.

⁶⁹ Bernt/Hove (2009) Kommentar til § 1, pkt. (1), s. 73

4 Når skal passasjerer og håndbagasje gjennomføres og hva er en forbudt gjenstand?

4.1 Innledning.

Problemstillingen i dette kapitlet er gjennomfør etter forbudte gjenstander. Hovedreglene for gjennomføring av passasjerer og bagasje vil bli gjennomgått i kap. 4.2. I kap 4.3. blir det en kritisk analyse av forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten. Jeg har valgt å gjøre det slik for å vise hvor vanskelig det kan være å forstå meningen med noen av bestemmelsene i forskriften. Dette gjelder for hva som mer konkret er en forbudt gjenstand, og hva er forbudt å ta med i håndbagasjen men lovlig i innsjekket bagasje? I kap 4.3.4. gjengis de nærmere retningslinjene for klassifisering av forbudte gjenstander. Disse er nedfelt i det felles EU/EØS regelverket vi har gjennomført. Hensikten er å vise at det ikke er gitt noen retningslinjer som kan forstås som et forbud mot å medbringe flytende væske gjennom sikkerhetskontrollen. Kap. 4.4. tar for seg gjennomføring av passasjerer. I forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten er benevnelsen ”kroppsvitasjon”. Formålet er det samme, å søke etter forbudte gjenstander.

4.2 Hovedregler for gjennomføring av passasjerer og bagasje.

De felles grunnleggende standardene er inntatt i vedlegget til forordning (EF) nr. 2320/2002. Hensikten med sikkerhetskontrollen er å forhindre at forbudte gjenstander tas med inn til flysiden og inn på fly og andre sikkerhetsbegrensede områder. Man har delt opp lufthavnen i ulike områder. Flysiden er den del av lufthavnen som er ferdselsområdet med tilstøtende områder og bygninger, eller deler av dette.⁷⁰ Sikkerhetsbegrenset område er den del av flyside -området i en lufthavn der innpassering er underlagt kontroll for å ivareta sikkerhet i sivil luftfart. Disse områdene omfatter vanligvis bl.a. alle avgangsområder for passasjerer mellom kontrollpunkter og luftfartøy, ramper, bagasjesorteringsområder, fraktterminaler, postsentraler, samt rengjørings- og cateringområder på flyside.⁷¹ Man har også avgrenset områder som er atskilt fra andre sikkerhetsbegrensede områder i lufthavnen.

⁷⁰ Jf. pkt. 1. nr. 2.

⁷¹ Jf. pkt. 1. nr. 21.

For å få tilgang til disse skjer det ved hjelp av adgangskontroll.⁷² Det er også andre områdeinndelinger men det har ikke betydning for denne oppgavens drøftelse og jeg har av den grunn utelatt det.

Sikkerhetskontrollen vil kunne benytte ulike metoder for å søke etter forbudte gjenstander. Hva som menes med en forbudt gjenstand i denne sammenheng er ”en gjenstand som kan benyttes til å begå en ulovlig handling, og som ikke er behørig deklarerert og behandlet i henhold til gjeldende lover og forskrifter.”⁷³ Gjennom søking gjøres med sikte på å identifisere og/eller påvise forbudte gjenstander ved bruk av tekniske eller andre midler.⁷⁴ Det kan være med hjelp av EDS – System for påvisning av eksplosiver (Explosive Detection System). Dette er et system eller en kombinasjon av ulike teknikker som kan påvise eksplosivt materiale. Dersom bagasjen inneholder eksplosivt materiale vil det ved hjelp av alarm gis varsel om dette, uansett hvilket materiale bagasjen er laget av.⁷⁵ Man kan også benytte TDE – Utstyr til sporpåvisning (Trace Detection Equipment). Dette er et teknisk system eller en kombinasjon av ulike teknikker som kan brukes til å påvise eksplosivt materiale i bagasjen eller andre gjenstander som skal undersøkes. Dersom slikt materiale påvises vil det ved hjelp av alarm varsle forekomst av svært små mengder (1 milliarddels gram) eksplosivt materiale.⁷⁶ Man kan også installere TIP – Bildeprojeksjon (Threat Image Projection). Dette er en programvare som kan installeres på visse røntgenmaskiner. Programmet vil projisere tenkte bilder av truende gjenstander f.eks pistol, kniv, egenprodusert eksplosiv innretning i røntgenbilder av virkelig bagasje. Dette skjer mens bagasjen er i ferd med å bli undersøkt, og bidrar umiddelbart til å øke operatørens evne til å påvise slike gjenstander.⁷⁷ Det er også andre tekniske midler som kan benyttes,

⁷² Jf. Forordning (EF) nr. 849/2004, (Dette er endringsforordningen til (EF) nr. 2320/2002 Definisjonen skal tilføyes i art 2. pkt.4)

⁷³ Jf. pkt. 1. nr. 18.

⁷⁴ Jf. pkt. 1. nr. 23.

⁷⁵ Jf. pkt. 1. nr. 12.

⁷⁶ Jf. pkt. 1. nr. 27.

⁷⁷ Jf. pkt. 1 nr. 26.

imidlertid er det ikke relevant for denne oppgavens drøftelse og jeg har av den grunn utelatt det.

1. Gjennomsøking av passasjerer

Under punkt 4.1.1 er hovedregelen for gjennomsøking av passasjerer⁷⁸:

”alle [...] avreisende passasjerer (dvs. passasjerer som påbegynner sin reise og transferpassasjerer, med mindre de allerede har gjennomgått en gjennomsøking i henhold til standarden angitt i dette vedlegget) [skal] gjennomsøkes for å forhindre at forbudte gjenstander bringes inn på sikkerhetsbegrensede områder og om bord i et luftfartøy”

Metodene man kan bruke er manuell gjennomsøking som kan gjøres ved hjelp av håndholdt metalldetektor og gjennomsøking ved hjelp av metalldetektorramme. Dersom man benytter metalldetektorramme kan man bli uttatt til en ekstra manuell gjennomsøking etter at man har passert metalldetektorrammen, enten fordi man utløser alarmen eller også fordi det er på stikkprøve basis uten at alarmen er blitt aktivisert, jf. 4.1.1. flg.

I pkt. 4.1.1.3.flg, er det unntak fra dette for visse kategorier av personer. Men det skal ikke behandles videre her.

2. Gjennomsøking av håndbagasje.

Håndbagasje er: ”bagasje som er beregnet på å transporteres i luftfartøyets kabin,” jf. pkt. 1. nr. 6.

I punkt 4.3.1. er hovedregelen:

”Håndbagasjen til alle avreisende passasjerer (dvs. passasjerer som påbegynner sin reise og transferpassasjerer, med mindre de allerede er gjennomført i henhold til standardene

⁷⁸ (I kap. 2.6 vil jeg behandle ”kroppsvisitasjon” nærmere slik den er definert i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten § 35.)

angitt i dette vedlegget), skal gjennomføres før den kan tas med inn på sikkerhetsbegrensede områder og om bord i et luftfartøy.”

Det er tre metoder for gjennomføring: manuell gjennomføring, konvensjonelt røntgenutstyr hvor man samtidig kan bli uttatt til en 10 % stikkprøve. Og høyoppløst røntgenutstyr med TIP og da er det kun ved mistanke man behøver å gjennomføre manuelt, denne gjennomføringen kan også gjøres med sporpåvisning, jf. pkt. 4.3.1.flg.

Videre er det et pålegg om å frata passasjerene forbudte gjenstander. Visst ikke dette pålegget etterkommes ”skal [passasjerer] nektes innpassering til det sikkerhetsbegrensede området eller luftfartøyet,” jf. pkt. 4.3.1.

Videre er det unntak fra dette, for visse kategorier av personer, under pkt. 4.3.2, men det skal ikke behandles videre her.

3. Personale.

Under punkt 2.3. gjennomføring av personale, medbrakte gjenstander og kjøretøy 4 avsnitt, er det samme krav til å la seg sikkerhetskontrollere for personale:

”Fremgangsmåten for gjennomføring skal sikre at det ikke tas med forbudte gjenstander, og metoden skal være den samme som for gjennomføring av passasjerer og håndbagasje.”

4. Innsjekket bagasje.

Innsjekket bagasje er: ”bagasje beregnet på å transporteres i luftfartøyets lasterom,” jf. pkt. 1. nr. 14.

Under pkt.5. er det krav til hvilke metoder man skal bruke for gjennomføring av innsjekket bagasje. Imidlertid er det ikke relevant for denne oppgavens drøftelse og jeg har av den grunn utelatt dette.

4.3 Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten.

Nedenfor her vil jeg analysere deler av regelverket for sikkerhetskontroll av passasjerer og bagasje. Analysen er gjort på bakgrunn av regelverkets utforming slik det fremgår i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten⁷⁹. Forskriften iverksetter bestemmelsene i henhold til EØS- avtalen. I forskriften defineres sikkerhet som ”forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten (security),” jf. § 4. Videre er formålet med forskriften ”å forebygge anslag mot sikkerheten i sivil luftfart,” jf. § 1 Imidlertid er det ingen definisjoner på hva *et anslag* mot sikkerheten er i denne forskriften. Videre er virkeområdet for forskriften etter § 2 at den ”gjelder for alle lufthavner med ervervsmessig luftfart, herunder de deler av militære lufthavner som benyttes til ervervsmessig luftfart, luftfartsselskap som driver ervervsmessig luftfart, virksomhet som leverer varer eller tjenester til en lufthavn og andre som arbeider på eller i tilknytning til en lufthavn.” Bestemmelsen gjelder kun for lufthavner og gir således ikke hjemmel for kontroll etter ombordstigning i luftfartøy eller på reise fra eller til landingsplass.”⁸⁰

4.3.1 Forbudte gjenstander og stoffer.

Gjennomføring og annen sikkerhetskontroll utføres av sikkerhetskontrollører eller polititjenestemann, jf. § 11. Sikkerhetskontrollørene skal være godkjente til å utføre gjennomføring og annen sikkerhetskontroll, jf. § 4.

Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten består av til dels veldig upresise bestemmelser. Særlig gjelder dette for forbudte gjenstander. Det er ikke innarbeidet noen definisjon av hva som menes med forbudte gjenstander og stoffer. Og det er heller ikke innarbeidet noen liste eller nærmere retningslinjer over de forbudte gjenstandene

I kapittel 4, tilleggsbestemmelser vedrørende passasjerer og håndbagasje, finner man hjemmelen om forbudte gjenstander under § 33 (1):

⁷⁹ Forskrift av 30. april 2004. nr. 715 (SD).

⁸⁰ Schartum. (2007) s. 140

”Gjenstander eller stoffer som kan brukes som middel til å øve vold eller i trusseløyemed eller til å påføre person eller fartøy skade må ikke innføres på flyside og skal ikke medføres i de rom i luftfartøy som er beregnet for besetning og passasjer. Det samme gjelder imitasjoner av våpen og annet, som nevnt i første punktum.”

I § 33 (2) er det unntak fra dette for tjenestevåpen og ammunisjon båret av norsk politimann, utenlands politimann, personsikringsoppdrag og norsk militærperson på nærmere vilkår. Det skal ikke behandles videre her.

4.3.2 Håndbagasje.

Det er ingen definisjon over hva som menes med håndbagasje eller innsjekkert bagasje. Hva som er ulovlig å ha med gjennom sikkerhetskontrollen men lovlig i innsjekkert bagasje er det heller ikke noen nærmere retningslinjer over.

Hjemmelen for beslagleggelse mv. av håndbagasje er § 34.

Dersom ”det [blir] funnet gjenstand eller stoff som nevnt i § 33 første ledd, som ikke beslaglegges av politiet, må eier eller besitter avstå fra å ta det med videre eller sørge for å få det innsjekkert.”

Dette må man kunne forstå slik at dersom gjenstanden eller stoffet ikke beslaglegges av politiet og bare dersom det er *tillatt* å ha med gjenstandene eller stoffene i innsjekkert bagasje, så kan man altså sjekke dette inn. Dersom det heller ikke er lovlig å ha gjenstandene eller stoffene i innsjekkert bagasje må en således avstå de helt, for beslagleggelse.

4.3.3 Innsjekkert bagasje.

Hva da med gjenstander og stoffer som kan medføres i innsjekkert bagasje og medbringes i flyets lasterom? Kapittel 5 har tilleggsbestemmelser vedrørende innsjekkert bagasje.

Etter § 36 (1) om forbudte gjenstander og stoffer mv: ”Gjenstander eller stoffer som kan sette sikkerheten i fare må ikke innføres på flyside eller om bord i luftfartøy.”

Etter dette må man forstå det slik at det heller ikke kan sendes gjenstander i innsjekket bagasje som kommer inn under et av alternativene i § 33 (1)? Dette blir jo motsetningsvis til § 34. Hvor det sies at man kan sjekke inn bagasje som man ikke har måttet avstå i sikkerhetskontroll av håndbagasje.

Etter § 36 (2): ”Dersom sikkerhetskontrollen av innsjekket bagasje avdekker en gjenstand som *antas* (min utheving) å burde beslaglegges i henhold til straffeprosessloven, skal politiet straks tilkalles.

Her må man kunne forutsette at de som jobber med dette til daglig i alle fall vet hvilke gjenstander det er som skal beslaglegges. Og at § 36 (2) er ment som en hjemmel for tilkallelse av politiet for videre befatning med saken/gjenstanden og ved tvilsomme tilfeller.

Oppsummering.

Etter min mening er det grunn til tvil om man her har vurdert tilstrekkelig hva man burde ha i den nye forskriften om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten etter det nye security - regimet. Man har ganske enkelt kopiert deler av de gamle bestemmelsene og enkelte steder har man bare utelatt enkelte deler av teksten og/eller glemt deler av denne.⁸¹

4.3.4 Retningslinjer for klassifisering av forbudte gjenstander

På de ulike nettsidene finner man i vedlegget til forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten en lenke som man kan klikke seg inn på til forordning (EF) nr. 2320/2002. I tillegget til vedlegget til forordning (EF) nr. 2320/2002 er det tatt inn retningslinjer for

⁸¹ Sml. § 3-5 i Forskrift av 5. mars 2003 nr. 283 (SD) forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten.

klassifisering av forbudte gjenstander. Imidlertid så er ikke disse retningslinjene veldig konkrete heller. Jeg gjengir retningslinjene nedenfor her.

Det er ”eksempler på ulike former for våpen og gjenstander som er underlagt restriksjoner, men alminnelig sunn fornuft må benyttes når det skal vurderes om det er grunn til å tro at en gjenstand kan benyttes som våpen.”

Hvem er dette rettet mot? Er det et påbud som man selv må bruke sunn fornuft for å kunne innrette seg etter eller er det retningslinjer til de som jobber med sikkerhetskontroll og andre? Teksten er ikke entydig, imidlertid ” er det ubestridelig, at de under alle omstendigheter tilsigter at pålegge borgerne forpliktelser,” jf. Sag C- 345/06, premiss 51. Det som er opplistet er:

”i) Skytevåpen, ethvert våpen som kan avfyre et prosjektil ved hjelp av kraften fra en eksplosjon eller komprimert luft og gass, herunder start – og signalpistoler.

ii) Kniver og skjæreverktøy: herunder sabler, sverd, kartongkutter, jaktkniver, souvenirkniver, kampsportutstyr, profesjonelt verktøy og andre kniver med et blad som er 6 cm langt eller mer, og/eller kniver som etter lokal lovgivning er ulovlige.

iii) Slagvåpen: totenschlägere, batonger, baseball – balltrær eller lignende.

iv) Sprengstoffer/ Ammunisjon/Brennbare væsker/Etsende væsker, ethvert sprengstoff eller brannfarlig stoff som alene eller sammen med andre gjenstander kan føre til eksplosjon eller brann. Dette omfatter sprengstoffer, fenghetter, fyrverkeri, bensin, andre brennbare væsker, ammunisjon osv, eller enhver kombinasjon av dette. Ethvert etsende eller giftig stoff, herunder gasser, uavhengig av om det oppbevares under trykk.

v) Gjenstander som kan lamme eller bedøve: alle former for tåregass og lignende kjemikalier og gasser, som oppbevares i pistol, boks eller annen beholder, og andre bedøvende innretninger som elektrosjokkapparater.

vii) Andre gjenstander: gjenstander som ishakker, stokker, barberkniver og lange sakser som, selv om de til vanlig ikke oppfattes som et dødelig eller farlig våpen, vil kunne benyttes som våpen, også leketøysvåpen eller narrevåpen eller – granater.

viii) *Gjenstander av enhver art som kan gi rimelig grunn til mistanke om at de kan brukes til å etterlikne et dødelig våpen; slike gjenstander skal blant annet omfatte gjenstander som ligner en eksplosiv innretning, eller andre gjenstander som kan oppfattes som et våpen eller en farlig gjenstand.*

viii) *Kjemiske/biologiske gjenstander og stoffer som kan brukes i et angrep:*

Muligheten for kjemiske/biologiske angrep omfatter bruk av kjemiske eller biologiske agenser til å begå ulovlige handlinger. Slike kjemiske/biologiske stoffer som er underkastet restriksjoner, skal blant annet omfatte følgende: sennepsgass, v.x., klor, sarin, hydrogencyanid, miltbrannbakterier, botulinbakterier, koppevirus, tularemiabakterier og hemoragisk virusfeber (v.h.f.)”

4.3.5 Konklusjon

Man får her nærmere retningslinjer på hva som er ulovlig å ta med gjennom sikkerhetskontrollen. Imidlertid kan man ikke lese ut av disse retningslinjene heller hva som er ulovlig å ta med gjennom sikkerhetskontrollen men allikevel lovlig å ta med i innsjekket bagasje. Videre er det heller ingen retningslinjer over begrensninger på hvor mye flytende væske man kan ta med gjennom sikkerhetskontrollen. Listen som oppregner de forbudte gjenstandene en for en er fortsatt unntatt offentligheten etter dette regelverket.⁸² Dermed blir det neste spørsmålet om man har hjemmel for å unnta disse nærmere reguleringene fra offentligheten. I det felles EU/EØS regelverket er de detaljerte reguleringene for kroppsvisitasjon og forbudte gjenstander unntatt offentligheten med hjemmel i forordning (EF) nr. 2320/2002 art 8, jf. art 4 nr 2. Reglene er inntatt i vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 og endringsforordningene til den.

Imidlertid så er ”listen over forbudte genstande i security – beskyttede områder eller om bord på luftfartøyer ikke [ansett å] falde(...) ind under nogen av disse kategorier, Listen er således ikke omfattet af den fortrolighedsordning, som er fastsat i artikel 8 i forordning nr. 2320/2002, hvilket i øvrig bekræftes af den omstændighet, at den vejledende liste over de

⁸² jf. forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten § 33 og note 1. til § 3.

genstande, der er opregnet i tillægget til forordningens bilag, er blevet offentliggjort uden restriktioner i Den Europæiske Unions Tiende,” jf. Sag C 345/06 premiss 58.

Og hva vil det bety for Norges vedkommende siden vi ennå ikke har gjennomført forordning (EF) nr. 820/2008 hvor listen over forbudte gjenstander er offentliggjort? Se mer om den drøftelsen under Kap.7

4.4 Kroppsvisitasjon.

4.4.1 Innledning

Selv om det ikke er noen ubetinget plikt til å finne seg i kroppsvisitasjon, er det ” et vilkår for å ha adgang til lufthavnens område, luftfartøyet og dermed transporttjenesten.”⁸³

Når de nærmere retningslinjene er unntatt offentligheten vet man ikke om den aktuelle kroppsvisitasjonen er legitim eller hvor inngående kroppsvisitasjonen kan være. En må således forutsette at den kroppsvisitasjonen en blir utsatt for er legitim, det må en anta er en rimelig forutsetning. Imidlertid så kan man ikke påstå med sikkerhet at det ikke utføres kontroll som ikke har forankring i regelverket. Og dette har vært og vil være et problem dersom man skulle føle kontrollen integritetskrenkende.

Kroppsvisitasjon er fortsatt unntatt offentligheten også etter den nye forordningen. Se nedenfor. Dette har skapt en del uheldige konflikter og avisskriverier. ”I mars 2007 fremkom det til dels skarpe og omfattende klager med hensyn til gjennomføringen av sikkerhetskontroll av flyvende personell på norske flyplasser. Det ble påstått at kontrollen i noen tilfeller innebar intim berøring, og at den av noen ble oppfattet som nedverdiggende. Fra flysikringstjenesten side ble det vist til at gjeldende regler gjorde slik kontroll nødvendig. Diskusjonen fikk medieoppmerksomhet på grunn av en enkelthendelse der sikkerhetskontroll/ransaking medførte at en flykaptein ble så sint at en flyvning måtte kanselleres av hensynet til flysikkerheten – i betydning safety (!). Protestene førte bl.a. til et møte den 20.mars mellom en rekke involverte parter der det ble enighet om å arbeide videre for å bedre arbeidsmiljøet.”⁸⁴ Et regelverk tar normalt sikte på å normere og vil

⁸³ Schartum. (2007) s. 144

⁸⁴ Schartum. (2007) s. 144

således være en konfliktløsningsmodell. På området for terrorbeskyttelse vil noen av normene bestå i hemmelige regler, og som i enkelte tilfeller kan skape slike konflikter. Noe av det første en lærer som juridisk student er at en sak som kjent har flere sider ved seg. Sikkerhetskontrollørene har dessuten lovpålagt taushetsplikt, jf. sikkerhetsloven § 12, og får således ikke uttalt seg til mediene i lignende tilfeller.

4.4.2 Hvem kan foreta kroppsvisitasjon?

I forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten er kroppsvisitasjon hjemlet i § 35 (1):

”Kroppsvisitasjonen foretas enten av personell godkjent av Luftfartstilsynet, eller av polititjenestemann. Kroppsvisitasjonen utføres på den mest lempelige måte.”

Imidlertid er det ikke gitt noen nærmere retningslinjer over hva som menes med den mest lempelige måte i denne sammenheng.

Videre skal ”[k]roppsvisitasjon av mer omfattende karakter utføres i separate rom. Dersom det kreves skal vitne være til stede. Vedkommende skal gjøres kjent med sin rett til å kreve at vitne skal være til stede” jfr. § 35 (1). Det foreligger heller ikke noen retningslinjer over hva som menes med en kroppsvisitasjon av mer omfattende karakter.

4.4.3 Pålegg om å fjerne seg

Dersom en person motsetter ” seg å bli undersøkt, skal vedkommende nektes adgang til luftfartøyet og pålegges å fjerne seg fra lufthavnens område eller del av dette. Etterkommes ikke pålegget, skal politiet straks tilkalles.” jfr. § 35 (2).

Hva slags rettigheter har den enkelte? Kan personer som har en annen kulturelt og/eller religiøst betingede krav til 'bluferdighet'⁸⁵, kreve å få en sikkerhetskontrollør av samme kjønn til å foreta kroppsvisitasjonen?

Det er nok mange som fortsatt synes det er både ubehagelig og flaut når mettalldetektorrammen gjør utslag enten fordi man blir uttatt på stikkprøvebasis for å la seg etterkontrolleres, eller også fordi det er utsalg som følge av at man ikke kan anses sikkerhetsklarert.⁸⁶ Så når man står der da ganske så paff fordi man blir vinket til siden for en ekstra sjekk og heller ikke vet om man her har noen rettigheter tror jeg man i noen tilfeller kan komme i skade for at det skjer kroppsvisitasjon som den enkelte kan føle integritetskrenkende, uten at den egentlig er det. De fleste vil jeg anta ikke anser en kroppsvisitasjon som særlig krenkende, men det er allikevel ikke et bærende argument for den som skulle føle en kroppsvisitasjon særlig krenkende uavhengig av hvordan denne faktisk blir utført. Da vil det også være viktig å vite hvilke rettigheter en her faktisk har og også hva en kan forvente av en kroppsvisitasjon. Det vil være viktig for å kunne etterkontrollere at det ikke er blitt begått noen bevisst krenkelse av enkelt individet.

4.4.4 Konklusjon

I forordning (EF) nr. 820/2008 fortalens pkt. (5) er det begrunnet hvilke regler som fortsatt skal unntas offentligheten:

"Det er dog fortsatt nødvendig at hemmeligholde visse foranstaltninger, hvis offentliggjørelse kan gjøre det lettere at omgå foranstaltningene og utføre ulovlige handlinger. Dette gjelder (...) undersøgelse av passagerer (...)."

Imidlertid så er det også grunn til å spørre om de som virkelig ønsker å begå ulovlige handlinger ikke allerede har regnet ut dette? At de vet hva de kan forvente i en kroppsvisitasjon og dermed heller ikke forsøker å innføre ulovlige gjenstander fordi de uansett ville bli avdekket? Og dersom det er tilfellet så kan man også hevde at sikkerhetskontrollen fungerer slik den skal, den hindrer uønskede ulovlige handlinger. Av

⁸⁵ Schartum. (2007)s. 153.

⁸⁶ Jf. forordning (EF) nr 2320/2002 pkt 4.1.1.

rettsikkerhetshensyn er det grunn til å spørre om en ikke burde offentliggjøre kroppsvisitasjonen man kan forvente å bli utsatt for. Dette for å sikre den enkeltes rettigheter, og unngå unødige konflikter? Minimumsrettigheter burde vel kunne fastsettes på nasjonalt nivå, selv om det fortsatt skulle vurderes slik at kroppsvisitasjon inngår i regler som er unntatt offentligheten.

Da jeg gikk igjennom Oslo lufthavn sin nettside så fant jeg at man her har lagt ut informasjon om kroppsvisitasjon. Det står at "[a]lle som sikkerhetskontrolleres kan be om å bli kontrollert av en med samme kjønn." Det mener jeg må være et viktig argument for at denne rettigheten burde bli lovfestet/nedfelt i det offentlige nasjonale regelverket vårt også.

5 Kan man unnta deler av regelverket som er gradert fra EU i medhold av det nasjonale regelverket vårt?

5.1 Innledning

Deler av regelverket om sikkerhetskontroll av passasjerer og bagasje er unntatt offentligheten. I det nasjonale regelverket vårt så er det gitt regler som bare kan endres eller fravikes i medhold av lov. Herved er forutsetningen for den videre drøftelsen at reglene fortsatt er gradert i medhold av offentleglova § 13 og sikkerhetslovens § 11 og 12. Problemstillingen er om vi kan unnta informasjon fra offentligheten. I kap 5.2.gis det en oversikt over hovedregelen i offentleglova. I kap. 5.2.1. unntak fra offentligheten i medhold av offentleglova § 13. I kap. 5.3. behandles hovedregel om informasjon som kan sikkerhetsgraderes. Det vil også være et spørsmål om det kan gis innsyn og omgradering i informasjon som er gradert fra EU, det drøftes nærmere i kap. 5.4. Dersom det ikke gis innsyn eller omgradering vil det bli et spørsmål om man kan gå veien om domstolene for å overprøve lovgivers vurderinger for unntak fra innsyn. Det drøftes nærmere i kap. 5.5.

5.2 Hovedregelen i Offentleglova.

Hovedregelen er at alle kan be om innsyn, ”innlending, utlending, ung, gammel, eller om det er ein fysisk eller juridisk person (...)”⁸⁷ Saksdokumenter, journaler og lignende register vil være åpne for innsyn dersom det ikke er unntak for det med hjemmel i lov, jfr. § 3. Det er ikke noe krav til at man må ha saklig grunn til innsyn.⁸⁸ Og det er heller ”ikke noe ubetinget krav lenger (...)at innsynskravet skal gjelde ’dokumenter i en bestemt sak’. Men hvis begjæringen går ut over rammen for en enkelt sak, må den ’i rimelig utstrekning’ gjelde ’saker av en bestemt art’ (...).”⁸⁹

⁸⁷ Ot. prp. nr. 102 (2004- 2005). Til § 3 Hovudregel, s. 119. Jfr. også Bernt/Hove (2009)Kommentar til § 3 pkt. (8) s. 100

⁸⁸ Bernt/Hove (2009) Kommentar til § 3 pkt. (8) s 101

⁸⁹ Bernt/Hove Kommentar til § 3 pkt. (9) s 101

”Dokumentbegrepet [i § 4 (1)] er teknologinøytralt. Det omfatter alle typer informasjon, uavhengig av hvordan informasjonen er lagret. Det har heller ikke noe å si hvordan informasjonen kommer til uttrykk.”⁹⁰

5.2.1 Unntak fra offentligheten i medhold av offentleglova § 13 og sikkerhetslovens § 11 og 12.

Forordning (EF) nr 622/2003 og alle de 14 endringsforordningene som er gradert går inn under unntaksbestemmelsen i offentleglova § 13. Unntak fra innsyn gjelder for ”[o]pplysninger som er underlagde teieplikt i lov eller i medhold av lov (...)” Hovedregelen i offentlighetsloven av 1970 var at hele dokumentet kunne unntas offentligheten.⁹¹ Offentleglova inneholder ikke selv noen bestemmelser om taushetsplikt, det følger av sikkerhetslovens § 12 for informasjon som er sikkerhetsgradert etter denne lovs § 11.

5.3 Sikkerhetsloven

Vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 er gradert fra EU. Og etter § 12 fjerde ledd er det er adgang til å treffe overenskomst ”om sikkerhetsgradering av mottatt informasjon som er sikkerhetsgradert av vedkommende (...) internasjonal organisasjon, og om plikt til å treffe tiltak for å sikre slik informasjon. Etter sikkerhetsloven § 12 første ledd har man taushetsplikt for sikkerhetsgradert informasjon som man får tilgang til ”som ledd i arbeid, oppdrag eller verv for en virksomhet (...)”. Hva som menes med sikkerhetsgradert informasjon er ”informasjon som er merket med sikkerhetsgrad i henhold til reglene i § 11 (...)” jfr. § 3 nr. 9

Vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 er gradert begrenset.⁹² Hermed er det hovedregelen i sikkerhetslovens § 11 alternativ d) som er hjemmelen for å beskytte informasjon.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 102 (2004- 2005), Til § 4 Definisjonar, s. 120. Jfr. Bernt/Hove (2009) Kommentar til § 4 pkt. (3) s 102

⁹¹ Bernt/Hove (2009) Kommentar til § 12 pkt. (2) s 131.

⁹² jfr. Forskrift om forebygging av anslag mot sikkerhetens note 1.til § 3

”Når informasjon må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner, skal en av følgende sikkerhetsgrader benyttes: a. STRENGT HEMMELIG (...) b. HEMMELIG (...) c. KONFIDENSIELT (...) d. BEGRENSET nyttes dersom det i noen grad kan medføre skadefølger for Norges eller dets alliertes sikkerhet, forhold til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende.”

Det er altså knyttet en skadefølge som vilkår for å kunne gradere informasjon. Det er ikke omtvistet at det i noen grad vil kunne medfølge skadefølger dersom deler av informasjonen i de hemmelige vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 ble kjent for uvedkommende.

5.4 Hovedregler om innsyn i informasjon gradert med utenlandsk sikkerhetsgrad.

5.4.1 Innledning

Jeg vil redegjøre for hovedregelen om innsyn og omgradering når informasjon er gradert fra en internasjonal organisasjon i kap. 5.4.2. Listen over de forbudte gjenstandene er offentliggjort i de nye forordningene, se kap.2.2.3, og de er dermed ”gjort kjent”. Hvordan stiller det seg når informasjon er gradert fra en internasjonal organisasjon? Det vil bli redegjort for i kap.5.4.3.

5.4.2 Innsyn og omgradering

Forskrift om informasjonssikkerhet⁹³ har samme formål og virkeområde som sikkerhetsloven. Den gjelder også for informasjon sikkerhetsgradert av internasjonal organisasjon, dersom Norge er forpliktet til å beskytte slik informasjon. Jfr. § 1-1. Vedrørende omgradering og innsyn etter § 2-9 kan omgradering ”foretas for å gi en informasjonsmengde høyere (oppgradering) eller lavere (nedgradering) sikkerhetsgrad, gjøre informasjonsmengden ugradert (avgradering), eller gi unntak fra automatisk ned- eller avgradering av informasjon.” De relevante vilkårene for om omgradering skal vurderes etter § 2- 10, er nr. 5: ”tilfeller der tilsvarende informasjon er gjort kjent i Norge

⁹³ Forskrift av 1. juli 2001 nr. 744. (FD)

eller utlandet,(...),” og i nr. 7:” andre tilfeller der det er grunn til å revurdere graderingen.(...)”. Listen over de forbudte gjenstandene er offentliggjort i de nye forordningene ⁹⁴og de er dermed ”gjort kjent”. Og dermed vil det kunne være relevant grunnlag for å vurdere omgradering. Imidlertid gjelder ikke dette for kroppsvisitasjon, de inngår fortsatt i de hemmelige reglene, se ovenfor i kap 4.4.4. Forutsatt at man har relevant grunnlag for å vurdere omgradering, hvem skal avgjøre dette?

5.4.3 Hvem kan omgradere når informasjon er gradert fra EU?

Selv om det skulle være relevant grunnlag for å vurdere omgradering, jf. §§ 2- 9 og 2- 10 så ville man ikke kommet noen vei med dette så lenge informasjon er sikkerhetsgradert av EU. ”(...)Informasjon gradert med utenlands sikkerhetsgrad kan bare omgraderes av den stat eller organisasjon som har utstedt informasjonen, med mindre det foreligger samtykke til omgradering fra vedkommende stat eller organisasjon,” jf. § 2- 11 første ledd, jf. også § 1-1.

5.5 Kan man opprettholde unntak fra innsyn i medhold av Grunnloven § 100 femte ledd?

5.5.1 Innledning.

Drøftelsen i dette kapitlet forutsetter at informasjonen i vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 fortsatt er gradert begrenset. ⁹⁵Problemstillingen i dette kapitlet er om det er grunnlag for å opprettholde unntak fra offentligheten om listen over forbudte gjenstander. Først vil jeg redegjøre for grunnlovens § 100 femte ledd i kap. 5.5.2. i kap 5.5.3 redegjøres for vilkåret om at unntaket må ha hjemmel i formell lov. I kap. 5.5.4. drøftes begrepet ”tungtveiende Grunde”. I kap 5.6 drøftes noen relevante rettsikkerhetshensyn. I kap. 5.7. redegjøres det for EU relevante rettskilder. Videre tas det med en liten note om EMK art. 10 i kap. 5.8.

⁹⁴ Jf. forordning (EF) nr.820/2008 vedleggets pkt. 4.1.1.1. f)

⁹⁵ Jf. forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfartens note 1 til § 3

5.5.2 Grunnlovens § 100 femte ledd.

Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven),⁹⁶ fikk et nytt femte ledd i 2004⁹⁷ og offentlighetsprinsippet blir således grunnlovsfestet. Grunnloven er vår høyeste lov. Den går foran bestemmelsene i EØS-loven § 2 for både lover og forskrifter som tjener til å oppfylle forpliktelsene våre i henhold til EØS- avtalen.(se nedenfor)

Grunnloven § 100 femte ledd knesetter synet på åpenhet og innsynsrett og fastslår således dette som et alminnelig prinsipp.⁹⁸

” Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter (...).” Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.”

Det rettslige utgangspunktet er retten til innsyn.⁹⁹ Begrensningene i ”denne Ret” kan (bare) skje ”i Lov”, og ”ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.¹⁰⁰ I Innst. S. nr. 270 (2003- 2004) kap. 6.1. er det uttalt at offentlighetsprinsippet ” bør sette reelle skranker for lovgivernes myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene”. Det må bety at domstolene vil kunne overprøve lovgivers vurderinger av om det foreligger tilstrekkelig ’tungtveiende Grunde’ til å begrunne et konkret unntak fra innsynsretten.”¹⁰¹

Grunnloven er lex superior. Dermed må man kunne legge til grunn at dersom man ønsker å få avklart rettstillingen sin, også vedrørende regler som er gradert av en internasjonal organisasjon, vil man kunne gå veien om de nasjonale domstolene for å trekke opp linjen nærmere også på dette området.

⁹⁶ Lov av 17. mai 1814.

⁹⁷ Forskrift av 29.oktober 2004 nr. 1402. (JD)

⁹⁸ Bernt/Hove (2009) Kommentar til § 1, pkt. (1), s. 73

⁹⁹ Bernt/Hove (2009) Kommentarer til § 1, pkt. (1), s. 73

¹⁰⁰ Bernt/Hove (2009) Kommentarer til § 1, pkt. (1), s. 73

¹⁰¹ Bernt/Hove (2009) Kommentarer til § 1, pkt. (1), s. 73

De felles EU/EØS forordningene som regulerer de forbudte gjenstandene er inntatt i vedleggene til forordning (EF) 622/2003. De er dermed forskrifter som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter EØS- avtalen, jf. EØS- lovens ¹⁰²§ 2 andre punktum

Og ”informasjon gradert med utenlands sikkerhetsgrad kan bare omgraderes av den stat eller organisasjon som har utstedt informasjonen, med mindre det foreligger samtykke til omgradering fra vedkommende stat eller organisasjon.”¹⁰³

5.5.3 Krav om hjemmel i formell lov

Forutsatt at reglene om forbudte gjenstander fortsatt er gradert i medhold av offentleglova § 13 og sikkerhetslovens § 11 og 12, så har de hjemmel i formelle lov. Disse er gradert av hensyn til vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. Begrepet omfatter beskyttelse av ”samfunnet mot terrorisme og sabotasje rettet mot vår økonomiske handlefrihet og andre livsviktige samfunnsinteresser (...)”¹⁰⁴

5.5.4 Hva ligger i ”tungtveiende Grunde”?

Hva ligger i kriteriet ”tungtveiende Grunde”? I Innst. S. nr 270 (2003- 2004) kap.6.2. er det uttalt at det er et ”relativt strengt vilkår for unntak, men at det vil være atskillig rom for Stortinget til å presisere hva dette innebærer.

Det er uttalt i lovmotivene til sikkerhetsloven: ”Som et samlebegrep skal forbebyggende sikkerhetstjeneste motvirke trusler mot ’vitale nasjonale sikkerhetsinteresser’. Det anses imperativt at en på denne måten dekker samtlige felter innenfor rikets totale sikkerhetsbehov. Begrepet må derfor til enhver tid vurderes og defineres av overordnede politiske myndigheter. Terskelen for i medhold av denne loven å anse noe for å true slike interesser vil være høy. [...] Det må understrekes at begrepet kan endres i pakt med samfunnsutviklingen og de sikkerhetsmessige utfordringer som Norge til enhver tid står

¹⁰² Lov av 27. nov 1992 nr. 109.

¹⁰³ jfr. forskrift om informasjonssikkerhet § 2- 11 første ledd. Jfr. også § 1-1.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr 49 (1996 – 1997) kap. 5.6.1, s. 23

ovenfor.”¹⁰⁵ ”Terrorbeskyttelse må en kunne legge til grunn vil kunne komme inn under begrepet ”tungtveiende Grunde” som grunnlag for å unnta informasjon.

Problemstillingen er om man kan opprettholde unntaket i medhold av grunnloven § 100 femte ledd. Etter sikkerhetslovens § 12 andre ledd så skal sikkerhetsgradering ikke ”skje i større utstrekning enn strengt nødvendig, og det skal ikke brukes høyere sikkerhetsgrad enn nødvendig”. Informasjonen er allerede gjort kjent i Norge [og] utlandet,(...),” se kap.5.4.2. Dermed må en kunne legge til grunn at det heller ikke i noen grad vil medfølge noen skadefølger dersom informasjon ble kjent, som er vilkåret for å unnta informasjon. Jfr sikkerhetslovens § 11 d) for informasjon som er gradert begrenset.

Når informasjon allerede er gjort kjent så vil det ikke være noe reelt behov for at informasjonen fortsatt skal graderes. ”¹⁰⁶ Det foreligger således ingen gode begrunnelser for å beskytte denne informasjonen, og det ville være i strid med ”[d]et politiske ønsket om et åpent samfunn.”¹⁰⁷ Argumentene taler således for å omgradere, i dette tilfelle avgradere informasjonen helt. Samt offentliggjøre regelverket for listen over forbudte gjenstander.

5.6 Grunnleggende krav til rettssikkerhet.

For å kunne innerette seg etter et hvert regelverke så forutsettes det at regelverket er tilgjengelig. Det rettslige bekjentgjøringssystemet vårt er Norsk Lovtidende. ¹⁰⁸ Norsk Lovtidende pålegger å vedlikeholde et informasjonssystem som kunngjør lover, forskrifter m.v. ¹⁰⁹”Alle lover og forskrifter kunngjøres her, jf. § 1, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd c om kunngjøring av forskrifter.”¹¹⁰ Og forvaltningsloven § 39 er uttrykk for den samme forutsetning, at forskrifter som ikke er publisert eller forsvarlig gjort kjent kan ikke

¹⁰⁵ Ot. prp. nr. 49 (1996 – 1997) merknader til § 1.s.65

¹⁰⁶ Ot. prp. nr. 49 (1996 – 1997) kap. 5.6.4, s. 25.

¹⁰⁷ Ot. Prp. nr. 49 (1996 – 1997) kap. 5.6.1, s. 24

¹⁰⁸ Lov av 19. juni 1969 nr. 53.

¹⁰⁹ jfr. Bing (1982)s 204.

¹¹⁰ Eckhoff/ Smith. (2003) s. 300.

påberopes. Med det menes at forskriften kan ikke påberopes ”på *handlinger og begivenheter som har funnet sted*, før den blir kunngjort eller kjent.”¹¹¹

Straffelovens § 26 om rettsuvitenhet ”er uttrykk for samme forutsetning om muligheten for å skaffe seg kunnskap om gjeldende rettsregler.”¹¹² Grunnlovens § 97 om begrensninger i å gi lover tilbakevirkende kraft, gjelder også for forskrifter.¹¹³

Demokratihensynet er viktig for å kunne drive legalitetskontroll,¹¹⁴ og forutsetningen for det er åpenhet og innsyn. På luftfartsområdet og særlig når det gjelder beskyttelse mot terrorisme vil deler av regelverket nødvendigvis være unntatt offentligheten. Dette vil allikevel kunne være legitimt av hensyn til at det ikke skal kunne misbrukes til begå ulovlige handlinger. Imidlertid så er ikke dette like uproblematisk som det fremstilles her. Det har forekommet konflikter i forbindelse med innføringen av det nye security – regimet og praktiseringen av dette, se kap.4.4.1. Forutberegnelighet forutsetter at den enkelte har kjennskap til regelverket.¹¹⁵ Og rettsikkerhetsidealet tilsier at man bidrar til å skape forutberegnelighet for passasjerer og andre som skal benytte fly som transportmiddel. Den enkelte bør vite hva en har å holde seg til slik at en kan innrette seg etter regelverket.¹¹⁶ Regelverket over forbudte gjenstander er unntatt offentligheten og dermed ikke i samsvar med disse kravene. Man har ikke kjennskap til regelverket hvor detaljreglene er nedfelt. Herved er det vanskelig å kunne innrette seg etter regelverket. Dette gjelder for det første for reglene over begrensninger i å medbringe flytende væske gjennom sikkerhetskontroller. For det andre vet man ikke hva som er ulovlig å ta med i håndbagasjen men allikevel lovlig i innsjekket bagasje.

¹¹¹ Eckhoff/ Smith. (2003) s. 302.

¹¹² Schartum. (2007) s. 156.

¹¹³ Eckhoff/ Smith. (2003) s. 302.

¹¹⁴ Schartum. (2007) s. 156.

¹¹⁵ Bing. (1982) s. 200.

¹¹⁶ Bing. (1982) s. 200.

5.7 EU rettskilder

Listen over forbudte gjenstander er unntatt offentligheten med hjemmel i forordning (EF) nr. 2320/2002 art 8, jf. art 4 nr 2. Reglene er inntatt i vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 og endringsforordningene til den.

Imidlertid så er ”listen over forbudte genstande i security – beskyttede områder eller om bord på luftfartøyer ikke [ansett å] falde[...] ind under nogen av disse kategorier, Listen er således ikke omfattet af den fortrolighedsordning, som er fastsat i artikkel 8 i forordning nr. 2320/2002, hvilket i øvrig bekræftes af den omstændighet, at den vejledende liste over de genstande, der er opregnet i tillægget til forordningens bilag, er blevet offentliggjort uden restriktioner i Den Europæiske Unions Tidende,” jf. Sag C 345/06 premiss 58. Etter dette premisset så må en kunne legge til grunn at man ikke har hjemmel etter det felles EU/EØS regelverket for å unnta listen over forbudte gjenstander.

Rettsikkerhetshensynet er også fremhevet i Sag C- 345/06. ”En retsakt udstedt af en fællesskabsinstitution [kan]ikke gøres gældende over for fysiske og juridiske personer i en medlemsstat, før disse har haft mulighed for at gøre sig bekendte hermed ved en forskriftsmæssig offentliggørelse i Den Europæiske Unions Tidende (...)” jf. Premiss 43. ”Særligt forudsætter retssikkerhedsprincippet, at en fællesskabsbestemmelse giver de berørte mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem. Borgerne skal nemlig ikke være i tvivl om deres rettigheder og forpligtelser og skal kunne handle derefter [...]”jf. Sag C- 345/06 premiss 44.

Hvilke deler som allikevel skal være offentlig informasjon er nærmere trukket opp i de nye forordningene, jf. forordning (EF) nr.820/2008 fortalens pkt. 4, og vedleggets pkt 4.1.1. flg., se kap.2.2. I forordning (EF) nr.820/2008 er rettsikkerhetshensynene vektlagt. Reglene er klarere og listen over de forbudte gjenstandene er offentliggjort. Herved vil den enkelte kunne ha mulighet til å innrette seg og forutberegne rettsstillingen sin. En vil kunne legge til grunn at det ikke vil kunne medfølge skadefølge i noen grad dersom denne delen av informasjon ble kjent i Norge heller. Og det vil ikke være grunnlag for å opprettholde denne informasjonen fra offentligheten. På bakgrunn av at man har inntatt detaljreglene

over forbudte gjenstander i de nye forordningene, så vil en kunne legge til grunn at det er EU selv som har omgradert eller også at man har fått samtykke¹¹⁷ til å legge informasjonen om forbudte gjenstander ut til offentligheten, se nedenfor under kap.8.

Og da er spørsmålet hvorfor har man ikke inntatt listen over forbudte gjenstander i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten, under § 33 forbudte gjenstander.?

Inntil de nye forordningene blir gjennomført de nye forordningene.

Rettsikkerhetsprinsippene tilsier at man skal kunne innrette seg og forutberegne rettsstillingen sin etter de til en hver tid offentliggjorte og gjeldende rettsreglene.

5.8 EMK art. 10. Om ytringsfrihet.

EMK art. 10 om ytringsfrihet skal ikke behandles her. Jeg avgrensner således oppgaven her. Det skal imidlertid nevnes at i Innst. S. nr. 270 (2003 – 2004)¹¹⁸ er det uttalt at ” [d]ersom EMD får seg forelagt en sak der offentlige myndigheter ikke har gitt informasjon av stor samfunnsmessig betydning, og som allmennheten ville hatt interesse av å få kunnskap om, kan det (...) ikke utelukkes at [EMD]vil utlede en viss informasjonsplikt av artikkel 10 for myndighetene.” Det må antas at vurderingen etter art. 10 vil sammenfalle med vurderingen iht. Grunnloven.

5.9 Konklusjon

Alle argumentene taler for innsyn. Det foreligger således ikke tilstrekkelig ’tungtveiende Grunde’ til å begrunne unntak for listen over forbudte gjenstander fra offentligheten.

¹¹⁷ Se kap. 4.4.3. i denne oppgaven.hvem kan omgradere.

¹¹⁸ Se kap. 6. Alternative forslag til § 100 femte ledd- offentlighetsprinsippet.

6 Kommisjonsforordning (EF) nr. 622/2003 og de 14 endringsforordningene.

6.1 Innledning.

Problemstilling i dette kapitlet er om det er blitt offentliggjort noen liste over de forbudte gjenstandene, særlig detaljreglene for begrensinger over flytende væsker. Forordning (EF) nr. 622/2003 har blitt endret hele 14 ganger. Endringene som er blitt gjort, er som følge av nye tekniske prosedyrer, nye teknologier, endrede restriksjoner som respons på nye terrortrusler mv. Imidlertid så er det kun 4 av endringene som er oversatt til norsk på lovdata. De andre 10 endringsdokumentene foreligger kun på engelsk og blir gjengitt slik de foreligger der. kap 6.2. tar sikte på å redegjøre for problemstillingen.

6.2 Forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 622/2003 henviser til forordning (EF) nr. 2320/2002 artikkel 4 nr 2. I fortalens punkt 2) er det begrunnet at tiltakene som er fastlagt i vedlegget skal være hemmelige og ikke offentliggjøres. Tiltakene som skal innarbeides i de nasjonale sikkerhetsprogrammene for sivil luftfart i denne forordningen omhandler tekniske tilpasninger av de felles grunnleggende standardene for luftfartssikkerhet, jf. art. 1 Tiltakene er oppført i vedlegget og skal være hemmelige og ikke offentliggjøres, jf. art. 3. Nedenfor her vil det bli redegjort for noen av endringene som er blitt gjort i forordning (EF) nr. 622/2003. Spørsmålet etter denne gjennomgangen vil bli om man kan pålegge borgerne forpliktelser med hjemmel i kommisjonsforordning (EF) nr. 622/2003 med endringer og om de i så fall har bindende virkning etter Sag C- 345/06.

Kommisjonsforordning (EF) nr. 68/2004

Dette er den første endringen til forordning (EF) nr. 622/2003. I fortalens pkt. 3 er det begrunnet at det er behov for en harmonisert liste over de forbudte gjenstandene. Dette gjelder både gjenstander som er forbudt å ha med seg inn i de sikkerhetsbegrensede områdene og i et luftfartøys kabin, samt gjenstander som er forbudt å ha med seg i luftfartøyets lasterom. Denne listen skal være tilgjengelig for allmennheten. I fortalens pkt.5 er det begrunnet at det bør innføres harmoniserte regler for personale, hvor det blir

gitt visse unntak for forbudte gjenstander for personale. Imidlertid blir ikke vedleggene offentliggjort, jf.art.1.

Kommisjonsforordning (EF) nr. 781/2005

I fortalens pkt. 2 er det begrunnet at det er behov for å presisere de felles grunnleggende standardene. Hvilke presiseringer dette gjelder får man ikke noe nærmere angivelse over da vedleggene er hemmelige og blir dermed heller ikke her offentliggjort, jf. art. 1

Kommisjonsforordning (EF) nr. 857/2005.

I fortalens pkt. 2 er det begrunnet at det er behov for å presisere de felles grunnleggende standardene. Vedleggene er hemmelige og blir ikke offentliggjort, jf. art.1.

Kommisjonsforordning (EF) nr. 65/2006

Denne omhandler nye tekniske metoder og prosesser for sikkerhetskontroller som kan tillates på nærmere vilkår, jf. art 1.flg.

Her slutter de norske oversettelsene. De 10 andre endringsforordningene finnes kun i engelskspråklig versjon.

Commission Regulation (EC) No 240/2006

Fortalens pkt. 2. ” There is a need for measures giving greater precision to the common basic standards.”Vedleggene blir ikke offentliggjort, jf. art 1.

Commission Regulation (EC) No 831/2006

Denne omhandler “measures for implementation of standards on airline materials and on cargo, courier and express parcels, the content of Regulation (EC) no 622/2003 should be revised in the light of experience gained.”

Vedlegget er heller ikke offentliggjort, jf. art.1

Commission Regulation (EC) No 1448/2006

I fortalen pkt. 2. Er det begrunnet at” [t]he common basic standards should be made more precise. In particular, as regards Explosive Detection Systems (EDS), (...)”

Vedleggene her er også hemmelige naturlig nok, jf. art. 1.

Commission Regulation (EC) No 1546/2006

I august 2006 ble det avverget et forsøk på å benytte flytende sprengstoff i et planlagt terrorangrep på flygninger mellom Storbritannia og USA.

Finn dommen, og ta det med under her! Og på bakgrunn av det ble det innført begrensninger over flytende væsker.

” [...] (2) There is a need for measures to make the common basic standards more precise, in particular to address the increased risk of liquid explosives being introduced onto aircraft. These measures should be reviewed every six months in the light of technical developments, operational implications at airports and the impact on passengers.”

(3) In accordance with (EC) No 2320/2002 and in order to prevent acts of unlawful interference, the measures laid down in the Annex to Regulation (EC) No 622/2003 should be secret and should not be published. The same rule necessarily applies to any amending act. Notwithstanding this, passengers shall be clearly informed of rules relating to items prohibited from carriage on aircraft.”

Imidlertid så blir listen over forbudte gjenstander heller ikke her offentliggjort, jf. art.1.

Commission Regulation (EC) No 1862/2006

Fortalens pkt 3. Omhandler “walk – through metal detection equipment (WTMD)”

Disse vedleggene er også hemmelige, jf. art 1.

Commission Regulation (EC) No 437/2007

I fortalens pkt 2. er det begrunnet at “The measures provided for by Regulation (EC) No 622/2003 should be reviewed in the light of their operation implication at airports and their impact on passengers.”

Vedleggene her er også hemmelige og unntatt offentligheten, jf. art.1

Commission Regulation (EC) No 915/2007

I fortalen pkt 2. er det begrunnet at ” The measures provided for by Regulation (EC) No 622/2003 on restricting liquids carried by passengers arriving on flights from third countries and transferring at Community airports should be reviewed in the light of technical developments, operational implications at airports and the impact on passengers”

Vedleggene er også her hemmelige, jf. art.1

Commission Regulation (EC) No 1477/2007

I fortalen pkt. 4 er det begrunnet at ” the Commission has verified certain security standards at an airport in a third country and found them satisfactory, and that country has a

good record of cooperation with the Community and its Member States. On that basis the Commission has decided to take steps to alleviate the problems identified above, in the case of passengers carry liquids obtained at that airport.”

I fortalens pkt. 6. begrunnet at “The measures contained in the present Regulation are not included among those which, according to Article 8 (1) of Regulation (EC) No 2320/2002, shall be secret and not published.”

I vedlegget offentliggjøres tredjelandslufthavnen “[...] Republic of Singapore Changi airport ”

Commission Regulation (EC) No 23/2008

I fortalens pkt. 2. er det begrunnet at” There is a need for measures to make the common basic standards more precise. As regards Threat Image projection – TIP performance requirements should be laid down (...). “

Det blir heller ikke her offentliggjort noen vedlegg, jf. art. 1

Commission Regulation (EC) No 358/2008

I fortalens pkt. 2. er det begrunnet ” [F]urther research has shown that the benefits of a rulemaking on cabin bag size would not outweigh the operational implications at airports and impact on passengers. This rule, which would apply as from 6 May 2008, should thus be deleted.

Vedlegget blir her offentliggjort.“ Point 4.1.1.1.(g) of the Annex to Regulation (EC) No 622/2003 is deleted.”

Konklusjon

Det er ingen av vedleggene som er blitt offentliggjort i EU- Tidene, som omhandler regler som pålegger borgerne plikter i en sikkerhetskontroll. Dermed må en kunne legge til grunn at listen over forbudte gjenstander fortsatt er inntatt i de hemmelige vedleggene. Og det er heller ikke offentliggjort noen detaljregler for begrensninger i å medbringe flytende væske. De eneste vedleggene som er offentliggjort gjelder tredjeland som oppfyller sikkerhetsstandarden samt at det ikke lenger er noen restriksjoner over størrelsen på håndbagasjen i en sikkerhetskontroll.

7 Gir regelverket tilstrekkelig hjemmel for å pålegge væskeforbudet som inngår i listen over forbudte gjenstander?

7.1 Innledning

Det første spørsmålet er om forordning (EF) nr. 622/2003 har bindende virkning. Det blir redegjort for i kap. 6.2. Det neste spørsmålet er om forordning (EF) nr.622/2003 med endringsforordninger kan ha bindende virkning for de hemmelige vedleggene som ikke er blitt offentliggjort og som tar sikte på å pålegge borgerne forpliktelser. Dette blir drøftet i kap. 6.3. i kap 6.4. drøftes om man kan pålegge borgerne forpliktelser i de nye forordningene som ikke er gjennomført ennå, jf. EØS- avtalens art. 7. a).

7.2 Har forordning(EF) nr. 622/2003 med de 14 endringsforordningene bindende virkning?

Forordning (EF) nr. 622/2003 er opphevet i EU, imidlertid er den inntatt i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten, og gjelder således som en norsk forskrift med de hemmelige vedleggene inntil man opphever den. Og man må forutsette at EFTA- landene har fått en overgangsordning her, fordi det tar tid å gjennomføre de nye forordningene som er vedtatt i EU. De skal inntas i EØS- avtalen og deretter ”[...]gjennomfør[es] i norsk rett av norsk lovgiver, og dermed [blir de] gjort til gjeldende rett, som kan gi borgerne rettigheter og pålegge dem plikter.”¹¹⁹

Etter dette blir spørsmålet om forordning (EF) nr. 622/2003 skal anses ugyldig.

Det blir tatt stilling til slik av EF- domstolen. Det skal ” [...] for det første bemærkes, at Domstolen i denne dom ikke fastslår, at forordning nr. 622/2003 er helt eller delvis ugyldig, ”jf. premiss 65. Og selv om ” [...] bilaget til forordning nr. 622/2003 ikke har bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålegge borgerne forpliktelser, ikke berører de forpliktelser, der er pålagt medlemsstaterne ved forordning nr. 2320/2002 om sikkerhed inden for civil luftfart, særlig dem, der vedrører forebygging af, at forbudte

¹¹⁹ EØS- RETT (2004)s. 171.

genstande medbringes i security – beskyttede områder i lufthavne og om bord på luftfartøyer,” jf. premiss 66. ”

”Desuden giver de retningslinjer, der er indeholdt i tilægget til bilaget til forordning nr. 2320/2002, detaljerede oplysninger i den henseende, således at de nationale myndigheder er i stand til at sikre at sikkerheden inden for civil luftfart i overensstemmelse med forordning nr. 2320/2002’s formål,” jf. premiss 67. ”

Forordning (EF) nr. 622/2003 har således bindende virkning, jfr. Premiss 65, 66 og 67.

7.3 Har forordning (EF) nr. 622/2003 med de hemmelige vedleggene bindende virkning for så vidt som det tilsikter å pålegge borgerne forpliktelse?

Sag C- 345/06, dommens prinsipielle avgjørelse: ” [b]ilaget (...)der ikke er blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, har ikke bindende virkning, for så vidt som det tilsigter at pålægge borgerne forpliktelse.”

Etter denne prinsipielle avgjørelsen i Sag C- 345/06 er linjen trukket nærmere opp for de felles EU/EØS- reglene. Og dette må en kunne forstå slik at det gjelder for alle de 14 endringsforordningene til forordning (EF) nr. 622/2003 som ikke har blitt offentliggjort gjennom EU- tidene. De kan heller ikke ha ”bindende virkning, for så vidt som [de] tilsigter at pålægge borgerne forpliktelse.”

7.4 Hvilke hjemmelskrav som nå stilles utover regelverket selv?

Rettsikkerhetshensynet stiller krav til offentliggjøring. Se ovenfor i kap.5.6.

Endelig ville det stride mod kravene om retssikkerhet at lade virkningerne af bilaget til forordning nr. 622/2003 vedblive at bestå, for så vidt som bilaget tilsigter at pålægge borgerne forpliktelse (...)”jfr. premiss 68.

Problemet er at det i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten fortsatt står at vedleggene til (EF) nr. 622/2003 er hos Luftfartstilsynet og at de er gradert BEGRENSET. At det er regler der som fortsatt skal være gradert også etter de nye forordningene,se kap. 7.2. er ikke tvilsomt. Imidlertid så er ikke listen over forbudte

gjenstander å finne i noen forskrift og jeg har dermed lagt til grunn at de detaljerte reglene over forbudte gjenstander fortsatt er unntatt offentligheten.¹²⁰ Eller skal man forstå det slik at luftfartstilsynet har satt til side regelen i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten, ved å offentliggjøre de detaljerte reguleringene i disse hemmelige vedleggene uten at samferdselsdepartementet har tatt stilling til spørsmålet i det hele tatt, siden det heller ikke er blitt utarbeidet noen forskrift fra verken luftfartstilsynet eller samferdselsdepartementet? Jeg mener dette er feil, fordi vedleggene som er inntatt i forordning (EF) nr 622/2003 og som pålegger borgerne forpliktelser ikke kan ha bindende virkning etter Sag C- 345/06. Vedleggene vil, slik jeg ser det, ikke være en gyldig hjemmel etter denne dommens prinsipielle avgjørelse fordi de aldri ble offentliggjort i EU- Tidene. Burde listen over de forbudte gjenstandene ha blitt innarbeidet i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten, under forbudte gjenstander og stoffer? Jeg mener det da regelutformingene har for skjønnsmessig regler. Og man kan heller ikke tolke seg til at detaljreglene for begrensninger over flytende væske går inn under noen av reglene for forbudte gjenstander etter mitt skjønn. Dersom vi hadde innarbeidet listen over forbudte gjenstander i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten, ville det slik jeg ser det ha gjort at vi var i bedre samsvar med reguleringene i de nye offisielle EU reglene som er offentliggjort i EU- tidene inntil vi gjennomfører disse forordningene.

Luftfartstilsynet har fått midlertidig myndighet til å utarbeide midlertidige forskrifter, og henvisningen viser til en endringsforordning til (EF) nr. 622/2003. De detaljerte reguleringene for forbudte gjenstander har ligget ute på nettsiden til luftfartstilsynet siden høsten 2008. se nedenfor under kap. 8 Jfr. nedenfor. Og hvorfor har man ennå ikke tatt stilling til det. Informasjonen som ligger ute på de ulike sidene kan ikke forstås som en forskrift, og det er den heller ikke.

Dersom det er vedleggene til forordning (EF) nr. 622/2003 man har tatt utgangspunkt i vil de ikke ha bindende virkning for så vidt som de tar sikte på å pålegge borgerne forpliktelser. Eller skal man forstå det slik at det er de nye forordningene man har tatt

¹²⁰ Drøftelsen baseres på regelverket slik det fremstod da jeg lastet dokumentene hos lovdata 28.9.2009.

utgangspunkt i? og kan man i så fall gjøre det når de ikke er gjennomført og inntatt i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten.(se nedenfor om den drøftelsen) Man kan ikke finne listen over forbudte gjenstander hvor begrensninger over flytende væsker er regulert i det offentlige regelverket vårt.

I tillegg til dette er regelverket ikke tilgjengelig. For regler ”som direkte kan få følger for den enkelte borger, må det være et krav om tilstrekkelig kvalitet på regelverksutforming og forarbeider som kan hjelpe på forståelsen av de aktuelle reglene”¹²¹

7.5 Kan man pålegge væske- forbudet med hjemmel i (EF) nr. 820/2008?

Det blandede EØS- utvalget har truffet ”[a]fgørelse [...] nr. 67/ 2009¹²² af 29. maj 2009 om ændring af bilag XIII (Transport) til EØS- aftalen.” I fortalens pkt. (4) er det begrunnet: ”Forordning (EF) nr. 820/2008 ophæver Kommissionens forordning (EF) nr. 622/2003, som er indarbejdet i aftalen, og som således derfor bør slettes av aftalen” Det er videre truffet følgende avgjørelser under artikkel 1:” Teksten til punkt 66i (Kommissionens forordning (EF) nr. 622/2003) i bilag XIII til aftalen affattes således : ’ 66i 32008 R 0820: Kommissionens forordning (EF) nr. 820/2008 [...].’ ” Videre under artikkel 3 ” [d]enne afgørelse træder i kraft den 30 maj. 2009 [...]” Det første spørsmålet blir i så fall om man har slettet (EF) nr 622/2003 fra hele EØS- avtalen. I den engelske teksten går dette tydeligere frem. ” Art. 1. The text of point 66i (Commission regulation (EC) No 622/2003) [...] shall be replaced by the following’ 66i [...] Commission Regulation (EC) No 820/2008 [...].’ ”Det vil da si at forordning (EF) nr. 622/2003 er formelt opphevet, uten at forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten er blitt endret tilsvarende. Og da må man forstå det slik at 66i som gjennomfører forordning (EF) nr. 622/2003 med endringer ikke har noe reelt meningsinnhold i dag. Forutsatt at man etter nasjonal rett kommer til at man ikke har hjemmel i forordning (EF) nr. 622/2003 til å kunne pålegge borgerne forpliktelser heller, så vil det ikke ha noen betydning for vårt tilfelle at man har tatt ut (EF) nr. 622/2003 av hele EØS- avtalen. Det er mulig det vil ha betydning for andre tiltak man har satt i verk, med hjemmel i denne forordningen. Det skal ikke behandles

¹²¹ Schartum (2007) s. 156

¹²² EUT L 232 af 3.9.2009, s. 23

videre her. Imidlertid så er det ingen steder i regelverket vårt hvor en kan finne væske begrensningene som er pålagt i sikkerhetskontrollen. Disse reglene er nærmere regulert i forordning (EF) nr. 820/2008, se ovenfor i kap.2.2.3. Den er fortsatt ikke gjennomført i regelverket vårt, jf. EØS- avtalen art. 7a). Det vil således kunne være grunnlag for å si at man befinner seg i en juridisk hengemyr her.

I EØS- Rett har man drøftet problemstillingen slik:

”Ikke all EØS- rett er gjennomført i norsk rett. For det første hender det at gjennomføringen av nye rettsakter forsinkes, slik at de trer i kraft før norsk lovgiver har rukket å innlemme dem i norsk rett.”¹²³ For det andre, og praktisk viktigere, hender det ikke sjelden at rettsakter gjennomføres galt, slik at det er umulig å si at den EØS- retten de inneholder er gjort til del av norsk rett. Folkerettslig vil begge disse situasjonene utgjøre traktatbrudd som ESA vil kunne ta opp, og eventuelt få Norge dømt for av EFTA-domstolen.”¹²⁴

Spørsmålet blir da om ” [...]ikke– gjennomførte EØS- regler kan ha noen rettslig betydning *internt* i norsk rett. Dette formuleres gjerne som et spørsmål om EØS- retten kan ha ’direkte virkning’ i norsk rett”¹²⁵ ” EØS- avtalen har ingen bestemmelser som gjør krav på at avtalen skal ha direkte virkning i nasjonal rett. Tvert imot forutsetter EØS art 7 at alle rettsakter må gjennomføres.”¹²⁶ I Sveinbjørnsdottir- saken i 1998 ble det oppstilt 3 kriterier. Hvor ”[d]et første kriteriet er at den ikke –gjennomførte EØS-regelen må være av en karakter som er egnet til å gi private rettigheter.”¹²⁷ I vårt tilfelle så gjelder det regler som pålegger borgerne forpliktelser. Og her vil rettssikkerhetsprinsippet gjøre seg gjeldende, se ovenfor i kap.5.6.

I EU- rett på side 242 har man tatt inn et sitat fra Rt. 2002 s.1811:

¹²³ EØS- RETT (2004) s 194.

¹²⁴ EØS- RETT (2004) s 194.

¹²⁵ EØS- RETT (2004) s 194.

¹²⁶ EØS- RETT (2004) s 196.

¹²⁷ EØS- RETT (2004) s. 197.

”I Rt. 2000 s. 1811 *Finanger* [fant]Høyesterett [...] at presumpsjonsprinsippet, det vil si at norske bestemmelser så vidt mulig skal gis et innhold som er i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser, også gjelder i forhold til EØS- avtalen.”¹²⁸

Imidlertid vil ”[d]omstolene [...] være mindre tilbøyelig til å tolke norske bestemmelser i tråd med EØS- bestemmelser der dette gjør inngrep i privates rettstilling, slik den fremgår av spesifikt norske faktorer, enn der det er offentlige myndigheter som rammes jf. bemerkningen i Rt. 2000 s. 1811, *Finanger*.”¹²⁹ Siden det gjelder regler som pålegger forpliktelser vil man kunne utlede av denne dommen at man vil være mindre tilbøyelig til å tolke de norske bestemmelsene i tråd med de nye forordningene som ikke er gjennomført. Dette skal imidlertid ikke behandles videre her ved å gå til de andre dommene på dette området, det ville sprengte rammen for denne oppgavens siktemål. Imidlertid vil det være grunn til å reise spørsmålsstillingen på bakgrunn av høyesteretts praksis. Jeg avgrenser således denne problemstillingen her.

Dersom man fikk en domstolskontroll så vil en kunne legge til grunn at hjemmelen for å pålegge forbud over forbudte gjenstander og stoffer i en sikkerhetskontroll er å finne i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten, § 33 og i tillegget til (EF) nr. 2320/2002, under retningslinjer for klassifisering av forbudte gjenstander. På bakgrunn av gjennomgange av regelverket vårt og med støtte i Sag C- 345/06 premiss 58,67,og Dommens prinsipielle avgjørelse. Og på bakgrunn av gjennomgangen ovenfor her så er det springende punkt væske begrensninger i en sikkerhetskontroll. Hvilken hjemmel er det man opererer med? Og har man i så fall gyldig hjemmel for dette påbudet?

¹²⁸ EØS- RETT (2004) s. 242.

¹²⁹ EØS- RETT (2004) s. 244.

8 Offentlighetsprinsippet og formidling av informasjon om regelverket.

8.1 Innledning.

Hensikten med dette kapitlet er formidlingen av informasjon om regelverket for sikkerhetskontroll av passasjerer og bagasje. Jeg har gått igjennom noen utvalgte nettsider for å se om man blir formidlet reglene om dette, og om regelverket i det hele tatt var lagt ut. I pkt. 8.2 har jeg kommentert lovdata, og samferdselsdepartementets nettside under pkt. 8.3. Luftfartstilsynets nettside under pkt. 8.4.

I St. meld. (henvis) er det uttalt at det har vært en del problemer. Det vil kunne være grunn til å hevde at regelverket kan ha vært en medvirkende årsak til det. De tilsiktede virkningene, (altså formålet) med det nye security regimet, er å forhindre ulovlige handlinger. Imidlertid så blir det ekstra problematisk når man samtidig har forpliktet seg til å hemmeligholde en del regler som gjelder for sikkerhetskontroll.

Dermed er det lagt til rette for at man kan komme til å få andre utilsiktede virkninger, som kan skape konflikter og dette vil igjen kunne føre til at man får en mindre effektiv sikkerhetskontroll. Man har rett og slett ikke noen som helst mulighet for å kunne innrette seg etter regelverket. Men selv om reglene over forbudte gjenstander nå er blitt inntatt i de nye forordningene i EU, så vil man altså ikke automatisk få en mer effektiv sikkerhetskontroll. Dersom et av kravene til sikkerhetskontrollen også er at den skal være mest mulig effektiv så kreves det også at man har kommunikasjon/informasjon om reglene ut til passasjerer og andre aktører. I retts sosiologien omtaler man dette som "lysbryterteorien". "[Selv om]det blir gitt en lov [...] så får dette [ikke] automatisk den tilsiktede virkning, akkurat som lyset automatisk kommer på når vi skrur på lysbryteren."¹³⁰ Dermed vil det si at dersom et av formålene med sikkerhetskontrollen fra myndighetenes side er at den samtidig skal være mest mulig effektiv så forutsetter dette således også kommunikasjon om de ulike reglene både ut til de ulike aktørene, (se ovenfor i kap. 4 om kroppsvisitasjon) og ut til passasjerene for å kunne innrette seg etter dette. Et av formålene med offentleglova er å sikre allmennheten innsyn. Det vil være viktig i et

¹³⁰ Mathiesen (2005) s. 73.

demokratisk perspektiv å sikre allmennheten innsyn i det man driver med.¹³¹ Dersom forvaltningen har gjort dokumentene over regelverket tilgjengelig på sine nettsider, så vil den enkelte kunne forutberegne rettstillingen sin ved å finne den informasjonen en søker der. Både Samferdselsdepartementet, Luftfartstilsynet, Avinor og OSL går inn under offentleglova. (Jfr. Offentleglova §§ 2 a)¹³², og 2 c).¹³³)

8.2 Lovdata¹³⁴

Den del av det norske regelverket som jeg henviser til i denne fremstillingen er basert på de dokumentene jeg lastet her. Imidlertid så er ikke dette bekjentgjøringssystemet tilgjengelig for allmennheten. Det vil da være viktig at forvaltningen har et informasjonssystem som er tilgjengelig for allmennheten. Å publisere de ulike dokumentene gjennom internett og ta stilling til begjæring om innsyn vil være å praktisere offentleglova.¹³⁵

Under luftfartslovens ¹³⁶§ 7-25 kan man finne forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten.¹³⁷

Her er alle forordningene tatt inn og man kan klikke seg inn til de ulike dokumentene her. De er inntatt både i en norsk versjon og i en engelsk versjon. Imidlertid gjelder dette kun for 4 av endringsforordningene til (EF) nr. 622/2003 de 10 resterende endringsforordningene til denne finnes kun i engelsk versjon. Man finner altså ingen norsk versjon av de her. Og regelverket er heller ikke konsolidert. Og dermed må man holde de ulike dokumentene opp i mot hverandre for å få oversikt over regelverket.

¹³¹ Bernt/Hove (2009) s 55

¹³² Jfr. Bernt/Hove (2009) s. 77

¹³³ Jfr. Bernt/Hove (2009) s. 79 - 81. Jfr. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) Til § 2 verkeområdet til lova s. 116.

¹³⁴ Dokumentene er lastet 28.9.2009.

¹³⁵ Bernt/ Hove (2009)s. 55

¹³⁶ Lov av 11. juni 1993 nr. 101.

¹³⁷ Forskrift av 30. april 2004 nr. 715: (SD)

8.3 Samferdselsdepartementets nettside.¹³⁸

På Samferdselsdepartementets nettside har man inntatt noen av forordningene i forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten.¹³⁹ De finnes i vedlegget til forskriften. På den måten at man har opprettet en pdf -lenke til de ulike dokumentene. Forordning (EF) 2320/2002 er gitt en offisiell norsk oversettelse. Imidlertid så er ikke endringsforordning til denne, (EF) nr. 849/2004 å finne i det hele tatt, man har ganske enkelt utelatt å opprette en lenke til dette dokumentet. Videre så er forordningene som er lagt ut der heller ikke alle gitt en offisiell norsk oversettelse. Forordning (EF) nr 1486/2003 og (EF) nr 1138/2004 har kun en foreløpig norsk versjon og det sies at teksten er under oversettelse. I tillegg til dette er det en pdf -lenke til (EF) nr 358/2008 som er en av de 14 endrings forskriftene til (EF) nr 622/2003. Og den har en uoffisiell norsk oversettelse. Denne opphever kravet til størrelsen på håndbagasjen fra 6. Mai 2008. Og det som er litt underlig er at det ikke er blitt opprettet noen pdf- lenke til (EF) nr 622/2003, dette dokumentet kan man ikke finne i det hele tatt på denne nettsiden. De andre 13 endringsforordningene til (EF) nr 622/2003 er heller ikke innarbeidet med lenker til dokumentene på denne nettsiden. (EF) nr 622/2003 finnes altså kun på lovdata og hos luftfartstilsynets nettsider.

Forskriften som delegerer myndighet til luftfartstilsynet¹⁴⁰ er lagt ut her. Forordning (EF) nr. 1546/2006 er en endringsforordning til forordning (EF) nr. 622/2003, det blir man ikke opplyst om i denne forskriften. Den finnes hverken på denne nettsiden eller hos Luftfartstilsynet. Den finnes kun i engelsk versjon hos Lovdata. Vedleggene til (EF) nr. 1546/2006 er heller ikke blitt offentliggjort i EU- tidene, se kap 6. Her burde både (EF) nr. 622/2003 og (EF) nr. 1546/2006 vært lagt ut i en norsk offisiell oversettelse. Og da blir spørsmålet, skal den forstås slik at luftfartstilsynet kun har midlertidige forskriftsmyndigheten som bare gjelder for (EF) nr 622/2003 og de hemmelige endringsforordningene til den, *tilsvarende* (EF) nr. 1546/2006)? Og/ eller skal den også

¹³⁸ lastet 17 sept 2009

¹³⁹ Forskrift av 30. april 2004 nr. 715: (SD)

¹⁴⁰ Forskrift av 26. oktober. 2006 nr. 1194. (SD)

gjelde for nye forordninger som gjelder for sikkerhetskontroll, og som vi ennå ikke har gjennomført jfr. EØS- avtalen § 7 a)?

Det blir veldig problematisk og uoversiktlig når ikke alle dokumentene er å finne på samme sted. Dermed er det en utvilsomt uklar og vanskelig rettsituasjon å bevege seg inn i.

8.4 Luftfartstilsynets nettside.¹⁴¹

Når man klikker seg inn på regelverket finner man benevnelsen BSL Sec, når man klikker seg frem på den lenken kommer det frem at benevnelsen er ”BSL sec 1-1 Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten.”¹⁴² Det er det samme dokumentet som er lagt ut på Samferdselsdepartementets nettside. Og som sagt i dette dokumentet finnes ikke forordning (EF) nr. 622/2003 og endringsforordningene. Den er lagt ut her, imidlertid var det ikke helt lett å finne den. Den ligger ikke under ”regelverket”.

Så for å finne forordning (EF) nr. 622/2003 på den eneste gratis offentlige og tilgjengelige nettsiden den er inntatt på,(av de nettsidene som jeg har sjekket ut) som altså er hos Luftfartstilsynet, må man altså klikke seg videre til Security. Og under der er regelverket lagt ut. Der har vi BSL sec 1-1 Forskrift om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten. Og forordning (EF) nr. 2320/2002 er inntatt både i engelsk versjon og den finnes også i en oversatt norsk versjon. Og det samme gjelder for de andre forordningene (EF) nr. 622/2003, (EF) nr. 1217/2003, (EF) nr. 1486/2003, og (EF) nr. 1138/2004. Imidlertid er ingen av endringsforordningene til (EF) nr. 622/2003 inntatt her. Dermed får man heller ikke her den fulle og hele oversikten over det som er offentlig regelverk.

Hos luftfartstilsynets nettside under flypassasjer. no: ”Oppdatert – Forbudte gjenstander om bord i luftfartøy” kan man finne den fullstendige listen over forbudte gjenstander. (Den er tilnærmet identisk med listen som er inntatt i vedlegget til forordning (EF) nr. 820/2008. (som i artikkel 7 opphever (EF) nr. 622/2003.)) På luftfartstilsynets nettside lyder teksten

¹⁴¹ lastet 17 sept 2009 hos luftfartstilsynets og samferdselsdepartementets nettsider.

¹⁴² Forskrift av 30. april 2004 nr. 715 (SD)

slik: ” EU- kommisjonen, vedtok januar 2004 en liste over forbudte gjenstander på sivile flyvninger på europeiske lufthavner. Denne listen ble utvidet 6. November 2006, og omfatter nå også flytende væsker. De enkelte EU og EØS- land har anledning til å legge til gjenstander til sin nasjonale liste, men kan ikke fjerne gjenstander. Norge har valgt å følge listen uten tillegg” Det er den samme listen man kan finne på de andre nettsidene. Etter dette må man kunne utlede at hjemmelen for denne fullstendige listen er (EF) nr. 622/2003 og endringsforordninger til denne.

Bestemmelsen over begrensninger på å medbringe flytende væske er lik den som er inntatt i forordning (EF) nr.820/2008, pkt. 4.1.1.1 f) se ovenfor i kap 2.2.3.

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor over regelverket vårt og Sag C - 345/ 06 er det grunn til tvil hvilken hjemmel man opererer med for å pålegge disse begrensningene over flytende væsker i sikkerhetskontrollen. Hvor lenge listen over forbudte gjenstander har ligget på luftfartstilsynets nettside har jeg imidlertid ikke sjekket opp.¹⁴³

8.5 Konklusjon

For den enkelte passasjer som skal ut og reise med fly vil jeg tro at de færreste vet at man kan klikke seg inn hos luftfartstilsynets nettside og finne listen over forbudte gjenstander her. Denne listen er nå offentliggjort i EU-tidene. Og opplistet i forordning (EF) nr 820/2008 (henvis ovenfor)

Denne listen er nå imidlertid også tatt inn både hos Avinor og OSL sine nettsider, dersom man klikker seg inn på deres nettsider vil man således nå få en veldig grei og fin informasjon over hvordan en best kan innrette seg og pakke bagasjen sin for å lette hver enkelt passasjer kontroll. Denne informasjon vil nok kunne bidra til at man letter kravet til en mest mulig effektiv sikkerhetskontroll. Imidlertid er ikke regelverket tatt inn her og det burde man ha vurdert.¹⁴⁴ Videre har også SAS inntatt opplysninger om dette på sine

¹⁴³ Da jeg lastet den, stod det at den ble sist oppdatert 04.11.2008.

¹⁴⁴ Se Sag C- 345/06 Gottfried Heinrich premiss 47 i denne retning. Regelverket bør ligge ute til offentligheten. Både nasjonale og fellesskapsbestemmelsene.

nettsider mens Norwegian har valgt å opprette en link til Avinor sine sider. Dermed har vi altså offentliggjort listen over forbudte gjenstander både hos Luftfartstilsynets nettsider, Avinor, Og OSL så på den måten kan man si at vi har etterlevd lojalitetsplikten vår (se nedenfor) og man oppnår ensartede regelpraktisering. Dette vil således sikre at passasjerene får den informasjonen de trenger for å kunne fortuberegne rettstillingen sin og innrette seg etter det felles EU/EØS regelverket.

9 Andre argumenter.

9.1 Lojalitetsprinsippet

På den ene siden så kan man si at vi har etterlevd lojalitetsprinsippet ved å innta den fullstendige listen over forbudte gjenstander på de ulike nettsidene (se ovenfor i pkt) På den måten oppnår man homogenitetsmålsettingen.

Og da blir spørsmålet hvorfor har vi ikke selv et bedre nasjonalt regelverk? og hvorfor er ikke listen over forbudte gjenstander inntatt i regelverket vårt, når ”forordning nr. 68/2004 (...) præsiserer, at der er behov for en harmoniseret liste, som er tilgjengelig for offentligheden, og som en for en opregner de genstande, som er forbudt for passagerer at medbringe i security – beskyttede områder og i et flys kabine.”¹⁴⁵ For det andre spørsmålet kan det tenkes at det er EU selv som er kilden til dette, fordi man forsømte å offentliggjøre listen over forbudte gjenstander? Svaret er vel nærmest et ja her, siden listen over forbudte gjenstander alltid har vært hemmelig også gjennom Chicago konvensjonens annex 17.¹⁴⁶ Og regelverket er således felles for alle avtalepartene gjennom EU og EØS og andre samarbeidsparter som opprettholder standarden. Og EU har selv satt seg selv i førersetet her, imidlertid er linjen nå blitt trukket opp i rettspraksis gjennom Sag C- 345/06. Og svaret på det første spørsmålet bør vel være at det vil være god grunn til å hevde at man på den annen siden burde ha innarbeidet et bedre nasjonalt regelverk for å få forordningene effektivt etterlevd. Og dette bør en mer gjøre seg gjeldende inntil man får gjennomført de nye forordningene. Som støtte for dette argumentet har jeg brukt generaladvokatens forslag til avgjørelse:

”medlemsstaterne [kan] fuldt ud sikre, at der vedtages nationale bestemmelser om forbud mod at medbringe potentielle våben til de security- beskyttede områder eller om bord på et luftfartøj, som vil gælde indtil vedtagelsen av en ny og behørig offentliggjort forordning (som indeholder en liste over forbudte genstande)”¹⁴⁷

I pkt.97 henviser han videre til lojalitetsprinsippet i EF art. 10.

¹⁴⁵ Se sag C- 345/06 Gottfried Heinrich. premiss 55

¹⁴⁶ Se Forordning (EF) nr. 2320/2002 fortalens pkt. 7 om Chicagokonvensjonen.

¹⁴⁷ Generaladvokatens forslag til avgjørelse pkt. 96.

Når regelverket er uoversiktlig og vanskelig å finne frem i kan det også være en medvirkende faktor til at man kan få konkurransevridning fordi det vil avhenge av den enkelte flyplass og andre kanaler enn regelverket for å få denne informasjonen ut til passasjerer og de ulike aktørene. Jeg vil tro at et regelverk som er nærmest utilgjengelig å finne frem i i alle fall ikke medvirker til å oppnå en mest mulig effektiv sikkerhetskontroll. Den som skal ut og reise, og andre som ønsker å forutberegne rettstillingen sin ville ha best nytte av at listen over forbudte gjenstander var innarbeidet i hoveddokumentet i det nasjonale regelverk, i forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten.

9.2 Samfunnsøkonomiske kostnader

Avinor bruker årlig 1 milliard¹⁴⁸ De drifter 46 flyplasser. Når man setter i gang med omfattende reguleringer bør man ikke da kunne forvente at man konsekvensanalyser hvordan det best kan håndheves i praksis både for passasjerene og de ulike virksomhetene, for at de skal ha levelige kår, og om de har det. Dette har man imidlertid gjort fortløpende for regelverkets påvirkning for sikkerhetskontrollen gjennom EUs årlige rapporter om forordning (EF) nr. 2320/2002. Imidlertid foreligger det ikke noen nasjonal konsekvensutredning eller nærmere studie om hvordan det nye security – regimet har påvirket virksomhetene og sikkerhetskontrollørene. Det foregår altså stadig vekk kartlegging for å avdekke svakheter og forbedre disse når det gjelder oppklaringsprosent over å avdekke ulovlige gjenstander osv. både i samarbeid med EU og uavhengig av EU. Imidlertid så er det altså ikke blitt foretatt noen nærmere studie over de økonomiske spørsmålsstillingene som påvirker ikke bare det enkelte medlemsland, men også for Avinor og virksomhetene som betjener sikkerhetskontrollen, om de har bærekraftig nok avtaler osv. om man for eksempel har tatt høyde for antall årsverk i avtalene sine, da det stadig vekk bygges ut som følge av økning i antall reisende passasjerer samt at det innføres stadig vekk nye sikkerhetstiltak og dermed økes behovet for flere sikkerhetskontrollører i takt med dette.

¹⁴⁸ Dagbladet

”Norge har tradisjonelt vært forskånet mot terrorhandlinger.”¹⁴⁹ Og terrortrusselen er ikke særlig høy her til lands. Imidlertid ”[...]vises [det] til at det siden 1994 har vært flere tilfeller av kapring av fly som har landet i Norge. Selv om Norge har vært å betrakte som et land i periferien av den internasjonale terrortrusselen, kan dette forhold på sikt endres. [...] Behovet for å iverksette forebyggende sikkerhetstiltak vil mest sannsynlig ikke minske i fremtiden, snarere tvert i mot. Samfunnet blir mer og mer sårbart, også på områder som berører rikets sikkerhet.”¹⁵⁰ Og det jo nettopp på bakgrunn av terrortrusselen hos samarbeidspartene våre at det er blitt innført nytt security – regime. Nye tiltak som er blitt innført er som respons på nye terrortrusler som har blitt avdekket, som f.eks begrensninger over flytende væske, se kap.3.2.

10 Avsluttende kommentar.

Etter å ha gjennomgått regelverket for passasjerkontroll på luftfartsområdet, så står det klart for meg at det er en del mangler i forskriften om forebyggelse av anslag mot sikkerheten i luftfarten. Og for å få det fulle og hele bildet så må man altså klikke seg videre inn på de ulike lenkene i forskriften for å finne frem til forordningene. Dette gjør at regelverket som helhet fremstår som tilnærmet ugjennomtrengelig å finne frem i, og det er vanskelig å få oversikt over hvilke rettigheter man har, om man har noen, og hvilke plikter man her er pålagt. Det er i alle fall ikke særlig tvilsomt at regelverket har vært en medvirkende faktor

¹⁴⁹ Ot.prp. nr 49 (1996- 1997) kap. 5.6.1, s 24

¹⁵⁰ Ot.prp. nr 49 (1996- 1997) kap. 5.6.1, s 24

til enkelte konflikter som har vært og som kanskje fortsatt tidvis oppstår. Gjennom denne nærmere studien av regelverket mener jeg at det foreligger et behov for å vurdere å lovfeste dette regelverket. Jeg vil tro at det hadde vært en stor fordel om man i alle fall hadde søkt å oppdatere forskrift om forebygging av anslag mot sikkerheten etter hvert som det kom endringsforordninger til på de offentlige nettsidene og at man ga de en offisiell norsk oversettelse fortløpende. Men selv om dette skulle ha blitt gjort i dette tilfelle så ville en allikevel ha måttet bruke mye tid for å finne de ulike pliktene som her er pålagt og hvilke rettighetene en har. Det ville blitt mer oversiktlig å ha en hovedlov hvor minimumsrettigheter og plikter som er pålagt foreligger, i tillegg til å inkorporere forordningene. Inntil det blir gjort så vil jeg tro at man burde revurdere hele forskriften om anslag mot sikkerheten i luftfarten og gjøre det oversiktlig og greit for hvilke rettigheter og plikter den enkelte har i en sikkerhetskontroll. Ved å ha en høringsrunde ut til de ulike aktørene og andre så ville en fått en større forståelse for hvorfor vi faktisk har en sikkerhetskontroll på det nivået som vi har i dag. Således ville en fått en bredere demokratisk drøftelse rundt de ulike spørsmålsstillingene som ville være aktuelle å få lovfestet. På den måten ville den enkelte blitt mer opplyst. Rettsikkerhetsprinsippene ligger således til grunn for en lovfesting.

11 Registre.

11.1 Litteratur.

- Bernt/Hove: Jan Fridthjof Bernt og Harald Hove. *Offentleglova – med kommentarer*. Bergen 2009.
- Bing: Jon Bing. *Rettslige kommunikasjonsprosesser*. Oslo 1982.
- Eckhoff/Smith Torstein Eckhoff og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 7. Utg. Oslo 2003.
- EØS- rett: Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole- Andreas Rognstad, Sten Foyen og Olav Kolstad. *EØS- rett*. 2. Utg. Oslo 2004.
- Mathiesen: Thomas Mathiesen. *Retten i samfunnet, en innføring i retts sosiologi*. Oslo 2005.
- Schartum: Dag Wiese Schartum. *Personvern og transportsikkerhet – personvernmessige spørsmål knyttet til tiltak for å sikre transportmidler mot fiendtlige anslag*. (Senter for rettsinformatikk Complex ; nr 3/2007).

11.2 Lover og forskrifter.

Kongeriget Norges Grundlov (Grunnloven) Lov av 17. mai. 1814.

Lov om Norsk Lovtidend m.v. av 19. juni 1969 nr. 53.

Lov om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) av 19. juni 1970 nr. 69.

Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS- loven) av 27. november 1992 nr. 109.

Lov om luftfart (luftfartsloven) av 11. juni 1993 nr. 101.

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) av 20. mars 1998 nr. 10

Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) av 19. mai 2006 nr. 16.

Forskrift av 1. juli 2001 nr. 744 (FD) om informasjonssikkerhet.

Forskrift av 30. april 2004 nr. 715 (SD) om forebygging av anslag mot sikkerheten i luftfarten.

11.3 Forordninger (EU):

Forordning (EF) nr. 2320/2002 om fastsettelse av felles bestemmelser om sikkerhet innen sivil luftfart – Endret ved forordning (EF) nr. 849/2004 om fastsettelse av felles bestemmelser om sikkerhet i sivil luftfart.

Forordning (EF) nr. 622/2003 om foranstaltninger til gjennomføring av grunnleggende felles normer for luftfartssikkerhet.

Forordning (EF) nr. 68/2004, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 781/2005, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 857/2005, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 65/2006, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 240/2006, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 831/2006, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 1448/2006, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 1546/2006, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 1862/2006, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 437/2007, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 915/2007, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 1477/2007, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 23/2008, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Forordning (EF) nr. 358/2008, endrer forordning (EF) nr. 622/2003

Europa – parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 300/2008 af 11. marts 2008 om fælles bestemmelser om sikkerhet inden for civil luftfart og om ophævelse av forordning (EF) nr. 2320/2002.

Kommissionens forordning (EF) Nr. 272/2009 af 2. april 2009 om supplerung af de fælles grunnleggende normer for civil luftfartssikkerhet som fastlagt i bilaget til Europa – parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 300/2008.

Kommissionens forordning (EF) Nr. 820/2008 af 8. august 2008 om foranstaltninger til gennemførelse af grundlæggende fælles normer for luftfartssikkerhed.

Kommissionen for de Europæiske fællesskaber. Bruxelles, den 10.10.2001. KOM (2001) endelig. Forslag til Europa – parlamentet og Rådets forordning om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civilluftfart.

Kommissionen for de Europæiske fællesskaber. Bruxelles, den 29.9.2008. KOM (2008) 582 endelig. Rapport fra kommissionen til Rådet, Europa – parlamentet, Det Europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget. Tredje rapport om gennemførelse af forordning (EF) Nr. 2320/2002 om fastsættelse af fælles bestemmelser om sikkerhed inden for civil luftfart.

11.4 Forarbejder.

NOU 1999:27 Ytringsfrihed.

Ot. prp. nr. 49 (1996 – 1997) Om Sikkerhetsloven.

Ot.prp. nr. 102 (2004 – 2005) Om Offentleglova.

Ot. pro. nr. 63 (2006 – 2007) Om endringer i luftfartsloven.

Innst. S. nr. 270 (2003 – 2004) Om endring av Grunnloven § 100.

11.5 Andre kilder

Dagbladet: <http://www.solakonferansen.no/Dagbladet.doc>

Aftenposten: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article3256075.ece>

11.6 Domsforslag

Genereladvokatens forslag til afgørelse – 10 april 2008 Henirich Sag C – 345/06

Generaladvokat : Sharpton.

11.7 Domsregister EF- domstolen.

Sag C – 345/06 Gottfried Heinrich.

Se <http://www.ub.uio.no/ujur/henvisninger/>

12 Lister over tabeller og figurer m v

Se <http://www.ub.uio.no/ujur/henvisninger/>