

Luftfartstilsynet

Deres referanse: 17/02795-4

Oslo, 08.06.2018

Høring – etablering av «sovende» restriksjonsområder over Osloområdet

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke.

Vi viser til Luftfartstilsynets høringsbrev av 4. april i år. Som interesseorganisasjoner for brukere av droner som redaksjonelt verktøy, velger vi å inngi en samlet kritikk av høringsnotatet om etablering av «sovende» restriksjonsområder over Osloområdet. **Prinsipalt** mener vi det ikke er hjemmel i luftfartsloven for en slik forskrift. **Subsidiært**, dersom forskriften mot formodning blir vedtatt, mener vi den må åpne for dispensasjon fra flygeforbudet for droner til bruk i redaksjonell virksomhet.

2. Vårt prinsipale standpunkt: Det er ikke hjemmel i luftfartsloven for en slik forskrift

2.1 Vilåårene i luftfartsloven § 9-1a) første ledd er ikke oppfylt og forslaget er for svakt utredet

Vi mener et så alvorlig inngrep som Luftfartstilsynet her foreslår, fordrer en langt mer omfattende utredning. I høringsnotatet fra tilsynet vises det kun til at Oslo Politidistrikt over tid har «sett behov» for etablering av restriksjonsområder over hovedstadsområdet og over traseen sørover mot hovedstaden fra Oslo lufthavn, Gardermoen.

Tilsynet burde etter vår oppfatning ha utdypet og forklart nærmere hva som krever denne etableringen av åtte «sovende» restriksjonsområder over Osloområdet. Så lenge det ikke vises til én begrunnelse for inngrepene, er det vanskelig å forstå en så omfattende restriksjon. Hvilke erfaringsmessige problemer ligger til grunn for luftfartslovens § 9-1a) første ledd sitt krav om «å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker»? Og ikke minst hvilke «viktige samfunnsinteresser» ivaretas gjennom en slik restriksjon? Vilåårene i luftfartsloven er kumulative, men likevel er ingen av dem nærmere drøftet og begrunnet av tilsynet. For oss er det likeledes uklart hvordan områdene skal aktiviseres, og hvordan områdene igjen skal bli «sovende».

Det foreligger etter vårt skjønn ikke hjemmelsgrunnlag for opprettelse av de foreslåtte restriksjonsområdene. Vi minner her om merknad til luftfartsloven § 9-1a) første ledd, der det i Prop. 144 L (2016-2017) heter:

«Ved oppretting av restriksjonsområde må behovet for vern vegast opp mot dei ulempene området inneber for dei som bruker luftrommet. Nærmare bestemt må ikkje området gjerast større vertikalt og horisontalt enn det som er påkravd for å unngå samanstøyt mellom luftfartøy eller andre luftfartsulykker, eller for å kunne vareta viktige samfunnsinteresser. Vidare må det ved opprettinga av restriksjonsområde vurderast kva slags lufttrafikk det er nødvendig å halde utanfor området i den aktuelle situasjonen.»

I foreliggende høringsnotatet har Luftfartstilsynet ikke gjennomført noen av disse påkrevde avveiningene: Verken utredet ulempene de «sovende» restriksjonsområdene innebærer for de som bruker luftrommet, vurdert de vertikale og horisontale grensene opp mot behovet for restriksjonsområdene eller hvilken lufttrafikk som kan holdes utenfor begrensningene. Vi sitter derfor igjen med følgende spørsmål: Hvorfor lage restriksjoner over akkurat de foreslåtte områder? Hvorfor disse størrelsene på områdene? Hvorfor disse høydene?

Foreliggende forslag er etter vår mening så tynt utredet at det må trekkes tilbake. Vi minner i denne sammenheng om at det i forarbeidene i luftfartsloven er ansett hensiktsmessig at Samferdselsdepartementet først fastsetter en forskrift om generelle prinsipper og prosedyrer for oppretting av restriksjonsområder, jf. merknad til luftfartsloven § 9-1a første ledd i Prop. 144 L (2016-2017). En slik overordnet forskrift mener vi denne høringen viser behov for, og vi setter derfor departementet på kopi til denne høringsuttalelsen.

2.2 Forslaget er problematisk sett hen til politiets og militærets kompetanse til å opprette restriksjonsområder

Vi finner videre etableringen av de «sovende» restriksjonsområdene etter luftfartsloven § 9-1a) første ledd, jf. § 15-4 problematisk sett i sammenheng med politiets samt militærets kompetanse til å opprette restriksjonsområder.

Politiet skal fremdeles kunne etablere midlertidige restriksjonsområder etter politiloven § 7, for eksempel ved ulykker, søk, redningsoppdrag, skogbranner el. Dessuten har den militære luftfartsmyndigheten hjemmel til øyeblikkelig å opprette restriksjonsområder i akutte eller uavklarte militære situasjoner, jf. merknad til luftfartsloven § 9-1a) første ledd i Prop. 144L (2016-2017).

Når det i foreliggende høringsnotat nevnes som eksempler at etableringen av de «sovende» restriksjonsområdene over Osloområdet vil være nyttige for situasjoner ved «(s)tatsbesøk, andre større arrangementer eller andre spesifikke og alvorlige trusselsituasjoner», mener vi disse situasjonene vil fanges opp av politiloven § 7.

Politi-loven § 7 gir politiet svært vide fullmakter og fanger opp sentrale deler av generalfullmakten, jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 60-61. Første ledd nr. 1 gir politiet mulighet til å gripe inn både repressivt for å stanse en aktuell og igangværende ordensforstyrrelse, og preventivt for å hindre eller avverge en slik krenkelse. Første ledd nr. 2 legger forholdene til rette for at politiet kan gripe inn for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet. Men – i begge situasjoner må det vurderes om inngrepet er «nødvendig», jf. for eksempel Rt 1996 s. 230. Vi oppfatter at foreliggende forslag er en omgåelse av dette kravet, idet de «sovende» restriksjonsområder over Osloområdet er foreslått uten noen liknende proporsjonalitetsvurdering. Hensikten med forslaget er, slik vi ser det, kun å etablere områdene for sikkerhets skyld, i tilfellet de skal aktiveres uten at nødvendighetskravet i politi-loven § 7 er oppfylt.

At forholdet mellom luftfartsloven og politi-loven må klargjøres tydeligere, har våre organisasjoner også tidligere spilt inn til Samferdselsdepartementet, jf. departementets referanse 15/404. Igjen viser denne høringen at det er behov for en slik klargjøring, og vi oppfordrer departementet til å ta tak i dette viktige arbeidet.

3. Vårt subsidiære standpunkt dersom forskriften mot formodning vedtas: Det må opprettes dispensasjon fra flygeforbudet for droner til bruk i redaksjonell virksomhet

3.1 Svært problematisk sett hen til det sivile samfunnets behov for informasjon fra disse områdene

Vi mener utkast til forskrift om opprettelse av åtte permanente restriksjonsområder over Osloområdet, er svært problematisk sett opp mot ytringsfriheten. Området har Norges største konsentrasjon av profesjonelle brukere av droner i media. I høringsnotatet er det ikke ett sted nevnt konsekvensene av opprettelsen av restriksjonsområder, og særlig betydningen av det sivile samfunnets behov for informasjon fra disse områdene. Det foreslås en restriksjon som etter vårt skjønn favner altfor vidt, og som ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til sivile interessers behov for åpenhet rundt sentrale Osloområder. Det vil medføre en vesentlig begrensning i medienes muligheter for produksjon og opptak hvis de blir rammet av et så inngripende forbud.

At medienes rolle overhodet ikke er nevnt og tatt stilling til i denne sammenheng, mener vi strider mot Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet. Vi kan ikke forstå hvordan en slik statisk lovgivning, som her foreslås, kan være i tråd med EMK artikkel 10 annet ledd. Innskrenkninger i ytringsfriheten må være «nødvendig i et demokratisk samfunn». I denne vurderingen skal det foretas en interesseavveining av de motstridende hensyn i den konkrete saken. Det må således foreligge et tvingende samfunnsmessig behov, før pressen kan nektes å innhente slik informasjon. I saker av allmenn interesse, settes mediene i en særstilling. Medienes mulighet til å samle inn og sammenstille informasjon har stor betydning for deres mulighet til å ivareta sin kontrolloppgave.

3.2 Dispensasjon for droner brukt i redaksjonell virksomhet må etableres

Forslaget åpner kun opp for dispensasjon fra flygeforbudet i forbindelse med militær-, ambulanse-, politi-, søke- og redningsoppdrag. Medienes bruk av droner i redaksjonell virksomhet er ikke nevnt med ett ord. Det blir prinsipielt feil når mediene for eksempel kan dekke ulykker fra bakken med hjemmel i Riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 om «Politiets forhold til massemediene», mens dette ikke vil være mulig fra lufta, og dermed lengre unna åstedet, dersom foreliggende forslag til forskrift vedtas. I motsetning til mange private dronflygere er mediene profesjonelle brukere som er godt kjent med både risiko og sikkerhetskrav ved bruk av droner. Dette gjør at risikoen for ulykker reduseres betraktelig. I avveiningen mellom behovet for å sperre av luftområdet og de konsekvensene dette har på informasjonstilgangen, mener vi hensynet til å sikre informasjonstilgangen for mediene må veie tyngst. Tilbakemeldinger fra politiet viser likeledes at det er godt samarbeid mellom journalister og Oslo politidistrikts tjenestemenn på innsatsområdet.

Vi viser her til forskrift av 16.10.2007 nr. 1152 som gjelder restriksjonsområder over sentrum av Oslo sentrum, og hvor det i § 3 tredje ledd er åpnet opp for at «Annen flyging med samfunnsnyttig formål kan innvilges dispensasjon fra flygeforbudet på vilkår satt av Luftfartstilsynet.» Dersom foreslåtte forskrift skulle bli vedtatt, mener vi i lys av EMK artikkel 10 at liknende formulering må inntas i denne, og at det her må åpnes opp for at bruk av droner som redaksjonelt verktøy må omfattes av denne dispensasjonen.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær

Kopi: Samferdselsdepartementet