

Samferdselsdepartementet

Deres ref Vår ref.: 18/92-

Dato: 11.06.2019

Høring - diverse endringer i luftfartsloven - droner - gjennomføring av ny basisforordning om flysikkerhet

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 høring fra Samferdselsdepartementet med forslag til lovforankring av EUs nye basisforordning om flysikkerhet (forordning 2018/1139) og nye regler for ubemannede luftfartøy (droner). Våre kommentarer knytter seg først og fremst til droner og hvordan lovverket kan og bør tilrettelegge for mediernes bruk av droner i journalistisk virksomhet.

Innledningsvis vil vi understreke at droner er et viktig journalistisk verktøy av flere grunner:

For det første ved å gjøre det mulig med visuell dokumentasjon av steder og situasjoner som ellers ville vært vanskelig å skaffe. Dermed bidrar droner også til tryggere arbeidsforhold for journalister og fotografer som dekker f.eks. naturkatastrofer, politiaksjoner og andre risikofylte begivenheter. Videre er det både enklere og rimeligere å filme ved hjelp av droner, enn å bruke heisekraner eller leie helikoptre for å skaffe tilsvarende dokumentasjon. Endelig kan man også få bildedokumentasjon på et tidligere tidspunkt i en hendelse, fordi det å sende opp en drone ofte er raskere enn andre verktøy fra lufta. Kameradroner fyller sånn sett en voksende nisje i den redaksjonelle virksomheten.

Samlet styrker dette informasjonsflyten ut i samfunnet. Å få dokumentert hendelser visuelt er noe annet enn å få noe gjenfortalt, og gir ofte et mer korrekt bilde av situasjonen enn andre beskrivelser. Videre kan det også bidra til å gi mer informasjon i en sak, fordi man sikrer seg bilder på et tidlig tidspunkt. Dette er helt i tråd med mediernes samfunnsoppdrag. Mediene har en viktig oppgave i å opplyse om og vise fram hendelser i samfunnet. Derfor er også mediernes researchfase gitt rettslig vern etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 10 og Grunnloven § 100, begge om ytringsfrihet. Dette følger bla. av EMD Dammann c. Suisse (2006) og EMDs storkammeravgjørelse i Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary (2016). Det følger av dette at det å nekte mediene å dokumentere hendelser, for eksempel gjennom filming, kan utgjøre et ulovlig inngrep i ytringsfriheten. Det var for eksempel tilfellet i EMD-saken Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft v. Switzerland (2012), som gjaldt et TV-selskap som ønsket å intervju og filme en kvinne som var innsatt i fengsel. Hun var dømt for et mye omtalt mord,

og hevdet sin uskyld. Den innsatte ønsket selv å medvirke til dokumentaren, men fengselet nektet å slippe inn pressen. I saken la EMD til grunn at å nekte TV-selskapet å filme inne i fengselet og intervju den innsatte utgjorde et inngrep i ytringsfriheten. Vi mener dette er et viktig hensyn som må ligge til grunn i vurderingen av alle type begrensninger i dronebruk, ikke minst når man viser til «andre grunner» og «viktige samfunnsinteresser» som grunnlag for begrensninger og restriksjoner.

Samtidig er det selvsagt at droner som journalistisk verktøy ikke skal gå på bekostning av flysikkerheten. Droner skal f.eks. ikke bevege seg over flyplasser. Dette er hendelser som i verste fall kan påføre andre stor skade, og skal bare ikke skje. Det er likeledes udiskutabelt at dronejournalistikk ikke skal gå ut over søk, rednings- eller politiarbeid. Lovverket må - sammen med føringer i forarbeidene – sikre at det foretas konkrete vurderinger for hver restriksjon, fast eller midlertidig, ut ifra legitime hensyn, og at en del av denne vurderingen også er medienes mulighet til å ivareta sitt samfunnsoppdrag og retten til å motta informasjon. Som en følge av dette mener vi man kan komme frem til mellomløsninger, slik man gjør i domstolene, der journalistiske medier får dispensasjon fra et forbud eller en restriksjon, enten alle, eller via «pool-ordninger» som vi er godt vant med på bakkenivå. Dette vil kunne ivareta behovet for en viss kontroll og begrensning av luftrommet, samtidig som at det tilrettelegges for at mediene kan ivareta sin samfunnsoppgave, i tråd med EMK art 10 og Grunnloven § 100.

Vi mener gjeldende praksis ikke i tilstrekkelig grad tar inn over seg dette. Vi får stadig nye forskrifter med ytterligere restriksjonsområder, som begrenser pressens arbeidsvilkår. Ett eksempel er Luftfartstilsynet forskrift fra desember i fjor om opprettelse av åtte permanente restriksjonsområder ved Oslo, Akershus og Buskerud. Formålet er, ifølge forskriften selv, «å opprette åtte permanente restriksjonsområder over Oslo-området som ansvarlig politimyndighet kan aktivere for å ivareta viktige samfunnsmessige interesser».

Det er vanskelig å lese denne blankofullmakten som annet enn et ønske om å etablere områdene for sikkerhets skyld, i tilfelle de skal aktiveres uten at de alminnelige kravene for restriksjoner er oppfylt. Særlig bekymringsfullt er det at i høringsnotatet til forskriften ble det ikke ble vist til én begrunnelse for inngrepene, og heller ikke trukket frem erfaringsmessige problemer uten en slik forskrift.

Det finnes mange eksempler på saker der det etter vårt syn er opprettet for strenge restriksjoner, uten at det kan begrunnes godt nok i sikkerhet, som for eksempel:

*Helikopterulykken på Turøy i 2016, der det gjaldt et forbud på 5,5 kilometer i 9 dager etter at redningsaksjonen var over.

*Jemtland-saken der Innlandet Politidistrikt opprettet fly- og droneforbud i en radius på 5000 meter fra Ellevsætervegen 641 og i en flyhøyde på 2000 fot i fire dager. Den saken endte (etter klage fra presseorganisasjonene) med at NRK etablerte en poolordning og distribuerte bilder til de andre redaksjonene.

*I forbindelse med Vinstra-drapet, der en 16 år gammel jente ble drept, ble det innført luftromsrestriksjoner for RPAS 2500 m radius horisontalt og 2500 fot vertikalt fra åstedet. Forbudet ble altså formulert slik at det ikke gjaldt andre luftfartøy, slik at hvis man hadde ønsket det eller hadde råd, så kunne mediene ha leid helikoptre og hengt f.eks. i 600 fot og fotografert rett over åstedet.

På bakgrunn av våre innspill over har vi følgende kommentarer til to av forslagene:

*Forslag til ny § 9-1a (luffartsloven), der departementet gis fullmakt til å gi forskrifter om «opprettelse av restriksjonsområder og andre begrensninger i luftrommet for å unngå sammenstøt mellom luftfartøyer eller andre luftfartsulykker, og for å ivareta viktige samfunnsinteresser».

Det er nødvendig å sikre at denne ikke brukes til annet enn den er tiltenkt, som for eksempel til å hindre medierapportering fra et åsted. Det kan for eksempel presiseres i forarbeidene at «viktige samfunnsinteresser» primært skal handle om redningsarbeid og/eller rikets sikkerhet. Videre mener vi det bør fremgå at terskelen for å avvise journalistiske medier, skal være høy.

Vi foreslår at det legges en føring om at medienes arbeidsforhold/innhenting av informasjon, skal være en del av vurderingen, og at man bør vurdere mindre inngripende metoder overfor mediene. For eksempel kan man i selve lovteksten, legge til: «Medienes arbeidsforhold skal tillegges vekt», med videre føringer i forarbeidene, for eksempel med henvisning til poolordninger. Vi viser i denne sammenheng til at forskrift av 16.10.2007 nr. 1152 som gjelder restriksjonsområder over sentrum av Oslo, i § 3 tredje ledd åpner opp for at «Annen flyging med samfunnsnyttig formål kan innvilges dispensasjon fra flygeforbudet på vilkår satt av Luftfartstilsynet.» Bruk av droner som redaksjonelt verktøy omfattes av denne dispensasjonen.

Som støtte for at det skal gjøres denne type konkrete vurderinger viser vi til forarbeidene til luftfartsloven § 9-1 a), der det i Prop. 144 L (2016-2017) heter:

«Ved oppretting av restriksjonsområder må behovet for vern vegast opp mot dei ulempene området inneber for de som bruker luftrommet. Nærmere bestemt må ikkje i området gjerast større vertikalt og horisontalt enn det som er påkravd for å unngå samanstyrt 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.»

* Forslag til ny § 15-1 første ledd (luffartsloven), som gir departementet fullmakt til å gjøre unntak fra luftfartsloven eller særlige forskrifter så lenge det ikke er «betenkelig av hensyn til sikkerhet «eller av andre grunner». Her bør det fremgå tydelig, aller helst i lovteksten, og i hvert fall i forarbeidene, at denne unntakshjemmelen særlig bør vurderes opp mot mediene. Videre anbefaler vi at det tas inn en veiledning i forarbeidene for hvilke hensyn som er legitime mothensyn, og at dette primært skal handle om sikkerhet.

Med vennlig hilsen

for Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

for Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær