

Promemoria

Ändrad straffbestämmelse vid överträdelser av Transportstyrelsens föreskrifter och beslut om restriktionsområden

Promemorians innehåll

I promemorian lämnas förslag till ändring i luftfartsförordningen (2010:770). Det föreslås att straffbestämmelsen i 13 kap. 1 § ändras på så sätt att den omfattar överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats av Transportstyrelsen om såväl tillfälliga som permanenta restriktionsområden. Idag omfattar bestämmelsen endast tillfälliga sådana områden. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2018.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	3
2	Bakgrund.....	5
2.1	Promemorians syfte.....	5
2.2	Restriktionsområden.....	5
2.3	Straffbestämmelser.....	6
2.4	Särskilt om överträdelser med användning av drönare.....	6
3	Förslag.....	7
4	Ikraftträdande.....	9
5	Konsekvenser.....	9
6	Författningskommentar.....	10
	Förslaget till förordning i luftfartsförordningen (2010:770).....	10

1 Författningsförslag

Förslag till ändring i luftfartsförordningen (2010:770)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § luftfartsförordningen (2010:770) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

1 §

Till böter döms den som uppsåtligen

1. bryter mot föreskrifter eller beslut som har meddelats av Transportstyrelsen om *tillfälliga* restriktionsområden med stöd av 1 kap. 4 eller 5 §,

2. bryter mot föreskrifter som meddelats av Transportstyrelsen med stöd av 1 kap. 7, 8 eller 9 § i beslut om undantag från i dessa paragrafer angivna lagrum,

3. bryter mot föreskrifter om märkning av luftfartyg som har meddelats med stöd av 2 kap. 7 §,

4. bryter mot föreskrifter om behörighetskrav för den som fullgör uppgifter som kontrollant vid flygprov eller som instruktör vid flygträning på marken som har meddelats med stöd av 4 kap. 4 §,

5. fullgör en uppgift som befälhavare för luftfartyg utan att uppfylla de villkor som gäller enligt 5 kap. 1 §,

6. vid fullgörande av uppgifter ombord på ett luftfartyg av betydelse för flygsäkerheten bryter mot föreskrifter om påverkan av alkohol eller andra medel, eller föreskrifter om arbets- och vilotider, som har meddelats med stöd av 5 kap. 7 §,

7. bryter mot Transportstyrelsens föreskrifter eller villkor i fråga om inrättande, underhåll och drift av flygplatser,

8. bryter mot föreskrifter om landningsförbud som meddelats med stöd av 6 kap. 1 § första stycket, 2 § eller 3 § första stycket,

9. bryter mot förbud eller villkor som har meddelats med stöd av 6 kap. 9 §,

10. bryter mot föreskrifter om tillträde till eller om ordning på flygplatser som har meddelats med stöd av 6 kap. 16 §,

11. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 kap. 1 § första stycket, 2 § första stycket eller 3 § första stycket om drifttillstånd, bruksflygtillstånd respektive tillstånd att bedriva utbildning,

12. bryter mot föreskrifter som meddelats av Transportstyrelsen med stöd av 7 kap. 9 § om tillstånd för att hyra in eller hyra ut luftfartyg,

13. bryter mot föreskrifter om trafikregler för luftfarten som meddelats av Transportstyrelsen med stöd av 8 kap. 1 §,

1. bryter mot föreskrifter eller beslut som har meddelats av Transportstyrelsen om restriktionsområden med stöd av 1 kap. 4 eller 5 §,

14. bryter mot förbud enligt 8 kap. 3 § första stycket eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av den bestämmelsen att från luftfartyg kasta eller släppa ut föremål som kan medföra skador, sjukdomar eller olägenheter för människors hälsa,

15. bryter mot föreskrifter om vad som ska iakttas för att skador genom buller och liknande störningar från luftfartyg ska undvikas eller begränsas enligt 8 kap. 3 § andra stycket,

16. bryter mot föreskrifter om var luftfartyg får passera Sveriges gräns och om vilka flygvägar som ska följas inom landet enligt 8 kap. 5 §,

17. bryter mot föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av 8 kap. 12 § om lufttransport av visst gods,

18. bryter mot 8 kap. 14 § eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av den bestämmelsen genom att inte medföra flygcertifikat eller motsvarande handling ombord på ett luftfartyg, eller

19. inte fullgör sin rapporteringsskyldighet enligt 10 kap. 9 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2018.

2 Bakgrund

2.1 Promemorians syfte

Transportstyrelsen meddelar föreskrifter och beslut om både permanenta och tillfälliga restriktionsområden för luftfart. Den straffbestämmelse som är knuten till överträdelser omfattar endast tillfälliga restriktionsområden. I de fall Transportstyrelsen beslutat om permanenta sådana områden finns följaktligen ingen möjlighet att hålla någon ansvarig vid överträdelser mot förbudet. Diskrepansen mellan regelverken i detta avseende har uppstått till följd av en förändrad tillämpning av det bemyndigande som reglerar rätten att besluta om restriktionsområden. Vidare har problemet aktualiserats framför allt i samband med den på senare år snabbt ökande användningen av obemannade luftfartyg, så kallade drönare, som navigeras över områden där luftfart inte får äga rum. Förslaget i denna promemoria syftar till att utvidga straffbestämmelsen till att omfatta överträdelser av förbud om permanenta restriktionsområden beslutade av Transportstyrelsen.

2.2 Restriktionsområden

Vad är ett restriktionsområde?

Ett restriktionsområde utgörs av ett avgränsat område i det svenska luftrummet där luftfart är begränsad. Bestämmelser om möjligheterna att begränsa luftfarten finns i luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770). Restriktionsområden får beslutas dels av militära skäl, dels om det behövs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet, friluftsliv, natur- och miljövård eller för att undvika störning vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning av större omfattning.

Begränsningen kan ske i form av en *inskränkning*, vilket innebär att t.ex. endast viss trafik – oftast militär, polis eller ambulansflyg – är tillåten, eller *förbud* som rör all luftfart vilket innebär att ingen verksamhet får förekomma i luftrummet. Att all luftfart förbjuds är ovanligt; senast så skedde var i samband med vulkanutbrottet på Island våren 2010 när askmolnspartiklar spreds i luftrummet.

Den luftfart som begränsas i ett restriktionsområde avser, om inget annat anges, alla slags luftfartyg som används till luftfart. Definitionen omfattar både bemannade och obemannade luftfartyg, således bland annat flygplan, helikoptrar, luftballonger och drönare.

Vem beslutar, för vilken tid och vilka är områdena?

Bestämmelserna om att vissa områden kan utses till restriktionsområden finns i 1 kap. 8 § luftfartslagen och i 1 kap. 4 och 5 §§ luftfartsförordningen. Enligt bemyndigandet i luftfartslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer av militära skäl meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om inskränkningar av eller förbud

mot luftfart inom viss del av landet. Sådana föreskrifter eller beslut får också meddelas av hänsyn till de skäl som angetts ovan. Föreskrifter som medför förbud mot luftfart och som meddelas av en annan myndighet än regeringen får avse förbud under högst två veckor.

De restriktionsområden som *regeringen* beslutat är permanenta och framgår av förordningen (2005:801) om restriktioner för luftfart inom vissa områden. Dessa restriktionsområden är dels sådana som beslutats av hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, dvs. av militära skäl, och finns angivna i bilaga 1 till förordningen, dels sådana som beslutats av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. De sistnämnda finns angivna i bilaga 2 till förordningen och utgörs av områdena i luftrummet kring fem kriminalvårdsanstalter.

Transportstyrelsen har å sin sida beslutat om både tillfälliga och permanenta restriktionsområden med stöd av bemyndigandet i luftfartsförordningen. De permanenta restriktionsområdena har beslutats antingen av hänsyn till militär verksamhet eller för att det behövs av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Dessa områden uppgår till ett knappt hundratal. Samtliga permanenta restriktionsområden, oavsett vem som beslutat dem, finns sammanställda i en förteckning, Aeronautical information publication – AIP – som förs av Luftfartsverket och uppdateras när Transportstyrelsen lämnat information om förändring av restriktionsområdena.

2.3 Straffbestämmelser

När det gäller de restriktionsområden som *regeringen* har beslutat om finns i 13 kap. 4 § 3 luftfartslagen en straffbestämmelse som föreskriver att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sådana förbud eller föreskrifter döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Såvitt avser *Transportstyrelsens* beslutade restriktionsområden föreskrivs i 13 kap. 1 § 1 luftfartsförordningen att den som uppsåtligen bryter mot föreskrifter eller beslut som har meddelats om tillfälliga restriktionsområden döms till böter. Straffbestämmelsen omfattar således inte de av Transportstyrelsen beslutade permanenta restriktionsområdena.

2.4 Särskilt om överträdelser med användning av drönare

Som tidigare nämnts har användningen av drönare ökat markant de senaste åren. Förutom att drönartrafiken kan ske i strid med luftfartsförordningen kan flera andra regelverk aktualiseras. En byggnad eller annan anläggning eller ett område i ett restriktionsområde kan utgöra ett skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Ett beslut om skyddsobjekt innebär förbud vid straffansvar för obehöriga att bereda sig tillträde till det aktuella objektet. Tillträdesförbudet får förenas med ett förbud mot att avbilda, (bland annat fotografera eller filma), beskriva eller mäta skyddsobjektet. Ett ingripande

kan därmed ske för det fall ett avbildande skett inte bara från marken utan även från en drönare som flugits över ett skyddsobjekt. Förutom straffbestämmelsen finns bestämmelser om beslag och förverkande. Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har dessutom i ett delbetänkande nyligen föreslagit ett förtydligande av skyddslagen på så sätt att förbudet att beträda skyddsobjektet uttryckligen bör omfatta överträdelser med obemannat luftfartyg eller annan obemannad farkost (SOU 2018:26 Några frågor i skyddslagstiftningen). Därmed tydliggörs att också själva flygningen med drönare inom eller över ett skyddsobjekt eller i dess närhet kan medföra straffansvar.

Enligt lagen (2016:319) om skydd för geografisk information krävs det, när det råder höjd beredskap, eller under annan tid som regeringen beslutar med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap, tillstånd för flygfotografering eller liknande registreringar från ett luftfartyg inom eller av sådana restriktionsområden som bestämts av regeringen av militära skäl enligt luftfartslagen. Lagen innehåller även krav på tillstånd för spridning av sammanställningar av geografisk information om informationen bland annat har inhämtats från luftfartyg genom fotografering eller liknande registrering. Även detta regelverk innehåller bestämmelser om straffansvar och förverkande. Ett tillstånd upphäver inte ett fotograferingsförbud enligt skyddslagen.

Vid varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning kan kameraövervakningslagen (2013:460) i vissa fall bli tillämplig; förslag till ny kamerabevakningslag med ikraftträdande den 1 augusti 2018 har lämnats i prop. 2017/18:231 *Ny kamerabevakningslag*. Härutöver finns bestämmelser även i EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

3 Förslag

Förslag: Straffbestämmelsen i 13 kap. 1 § 1 luftfartsförordningen (2010:770) ska även omfatta brott mot föreskrifter eller beslut om permanenta restriktionsområden.

Skälen för förslaget

Permanent eller tillfälliga restriktionsområden

I luftfartsförordningen (2010:770) finns bestämmelser med bemyndiganden avseende restriktionsområden. Till dessa bestämmelser är en straffbestämmelse knuten för överträdelser av föreskrifter och beslut om tillfälliga restriktionsområden. Däremot saknas straffbestämmelse i de fall Transportstyrelsen föreskrivit eller beslutat om permanenta restriktionsområden och någon bryter mot sådana föreskrifter eller beslut. Detta är inte en tillfredsställande ordning.

Transportstyrelsen beslutar om permanenta restriktionsområden efter ansökan. Att områden blir permanenta och inte enbart tillfälliga hör samman med arten och funktionen hos det markobjekt över vilket

luftfarten bedöms behöva begränsas. Det är rimligt att luftfarten i luftrummet ovanför exempelvis ett kärnkraftverk bör vara begränsat så länge anläggningens verksamhet fortgår varför ett permanent beslut är det naturliga. Motsatsvis behöver inte ett restriktionsområde över en i tiden begränsad händelse, t.ex. en allmän sammankomst, vara annat än tillfälligt.

Ett tillfälligt beslut som sträcker sig över viss tid kan visserligen följas av flera likadana tillfälliga beslut vilket skulle ge en sorts kontinuitet i begränsningen av luftrumsanvändningen. En sådan ordning med upprepade ansökningar och beslut skulle emellertid innebära inte bara en osäkerhet om restriktionsområdets status utan också en onödig administrativ börda för både den sökande och beslutsmyndigheten.

Alternativet att i stället regeringen skulle besluta om permanenta restriktionsområden varje gång ett nytt sådant aktualiseras är inte heller en önskvärd ordning. Regeringen har i och för sig utnyttjat sitt bemyndigande och meddelat ett antal permanenta restriktionsområden. Transportstyrelsen har emellertid som huvuduppgift att ansvara för bland annat normgivning och tillståndshantering inom transportområdet avseende samtliga trafikslag, (se prop. 2008/09:31 Transportstyrelsen och dess verksamhet, s. 48-49). Det finns inget skäl att undanta beslut om permanenta restriktionsområden från myndighetens verksamhetsområde.

Även permanenta restriktionsområden bör omfattas av en straffsanktion

Syftet med att etablera ett restriktionsområde är att det finns anledning att begränsa luftfarten i området. Det kan handla om att skydda markobjektet och den verksamhet som försiggår där eller om att skydda själva luftfartyget och dem som eventuellt befinner sig ombord. Olika situationer, som vill undvikas, kan uppstå. Exempelvis kan föremål släppas ner från luftfartyget och orsaka person- eller sakskador. Föremål kan också släppas ner i syfte att användas av någon på marken. Markobjektet kan vidare vara av sådan art att det bör skyddas mot fotografering från luften. Den som flyger ett luftfartyg, bemannat eller obemannat, i ett sådant område kan således orsaka påtaglig skada eller fara. Verksamheten på marken kan också vara sådan att den innebär fara att vistas i luftrummet ovanför, t.ex. i samband med skjutövningar.

Den under senare år ökade användningen av drönare har medfört att antalet luftfartyg som rent faktiskt kan finnas i ett restriktionsområde har ökat. Även om den som ägnar sig åt lufttrafik är skyldig att se till att det inte strider mot några bestämmelser, är det oundvikligt att fler överträdelse kan ske med hjälp av drönare än med större luftfartyg. Detta ökar behovet av att kunna stävja överträdelse av beslut om restriktionsområden och det är därför önskvärt att kunna straffbelägga detta beteende.

Som beskrivits tidigare finns det idag ett straffansvar knutet till överträdelse av beslut om tillfälliga restriktionsområden som fattats på myndighetsnivå. Det är otillfredsställande att permanenta restriktionsområden, som ansetts ha ett fortlöpande behov av begränsad trafik i luftrummet och i många fall kan anses än mer skyddsvärda, inte också omfattas av en straffbestämmelse. Mot bakgrund härav är det rimligt att utöka det straffbara området till att omfatta även permanenta restriktionsområden.

Vad gäller påföljden är det endast böter som kan komma ifråga enligt den aktuella straffbestämmelsen. Ett bötesstraff kan emellertid vara nog så kännbart för den som drabbas. Sanktionen får därför anses utgöra ett medel som tillräckligt effektivt motverkar medvetna överträdelse av besluten. Några andra sanktioner står för närvarande inte till buds. Sammanfattningsvis framstår en utökning av det straffbara området som motiverad.

Det är värt att påminna om att även om själva luftrumsanvändningen idag inte är straffbelagd i alla restriktionsområden, andra regelverk kan aktualiseras beroende på situationen, se avsnitt 2.4. Överträdelse av föreskrifter eller beslut om restriktionsområden kan innehålla ageranden som medför att brott enligt även andra regelverk begås. En överträdelse enligt luftfartsförordningen kan också komma att omfattas av skyddslagens tillträdesförbud. I sådant fall konsumeras det brott som skett enligt luftfartsförordningen. I 13 kap. 2 § luftfartsförordningen föreskrivs nämligen att ansvar enligt den förordningen inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken, luftfartslagen eller annan lag, eller om gärningen utgör överträdelse av ett föreläggande eller förbud som förenats med vite.

4 Ikraftträdande

<p>Förslag: Den föreslagna ändringen i luftfartsförordningen ska träda i kraft den 1 december 2018.</p>
--

Skälen för förslaget: Det saknas för närvarande straffbestämmelser vid överträdelse av föreskrifter eller beslut om permanenta restriktionsområden i de fall Transportstyrelsen fattat besluten. Mot bakgrund härav bör den föreslagna ändringen träda i kraft så snart som möjligt. Den 1 december 2018 bedöms därvid vara en rimlig tidpunkt.

5 Konsekvenser

Allmänt

Förslaget innebär att det kriminaliserade området vid överträdelse av beslut om restriktionsområden utökas. Var och en som använder ett luftfartyg i strid med ett sådant beslut kan därmed bli föremål för förundersökning och lagföring. Förslaget förväntas bidra till ett förstärkt skydd för permanenta restriktionsområden som Transportstyrelsen har beslutat om.

Konsekvenser för privatpersoner och företag

En ändrad straffbestämmelse i enlighet med förslaget innebär att den som uppsåtligen bryter mot föreskrifter eller beslut som har meddelats av

Transportstyrelsen om permanenta restriktionsområden kan dömas till böter. Bestämmelsen riktar sig till både bemannad och obemannad luftfart som kan utföras av såväl privatpersoner som av någon inom ett företag. Den som framför ett luftfartyg är ansvarig för att detta inte framförs i ett restriktionsområde utan särskilt tillstånd. När det gäller den obemannade luftfarten står privatpersoner som flyger drönare för hobby- och fritidsändamål för en betydande del av den ökade användningen. Det finns dock även kommersiella aktörer som flyger drönare för olika uppdrag, exempelvis landskapsfotografering.

Konsekvenser för statliga myndigheter

I och med att det straffbara området utökas berörs olika myndigheter inom rättsväsendet. Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna kan således få fler ärenden och mål att handlägga. Som tidigare angetts finns det ett knappt hundratal permanenta restriktionsområden beslutade av Transportstyrelsen. När det gäller tillfälliga restriktionsområden brukar Transportstyrelsen besluta knappt 200 sådana varje år. Såvitt kunnat utrönas har överträdelser av sistnämnda beslut det senaste året resulterat i åtal i endast en handfull fall. Mot bakgrund härav är det rimligt att anta att även ärenden och mål med anledning av det nu lämnade förslaget endast blir få. I vart fall har inte något framkommit som tyder på annat. Förslaget bedöms därför få endast marginell påverkan på myndigheterna och domstolarna och kan därför hanteras inom ramen för befintliga anslag. Några andra konsekvenser för staten bedöms inte uppstå.

Övrigt

Förslaget väntas inte få några konsekvenser för miljön eller jämställdheten mellan män och kvinnor. Inte heller förväntas det kommunala självstyret påverkas av förslaget.

6 Författningskommentar

Förslaget till förordning i luftfartsförordningen (2010:770)

13 kap.

1 §

Första punkten i paragrafen ändras på så sätt att ordet ”tillfälliga” tas bort. Därmed omfattas alla restriktionsområden av straffbestämmelsen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.