



UiT

**NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET**

Det juridiske fakultet

Håndtering av private droner i militært luftrom

Elisabeth Øien

Liten masteroppgave i rettsvitenskap vår 2019



Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Metode og rettskildebildet.....	3
1.3	Avgrensinger	4
1.4	Veien videre	5
2	Begrepsavklaringer.....	6
2.1.	Drone.....	6
2.2.	Dronefører	7
3.	Hvor er det forbudt å fly droner?	8
3.1.	Innledning.....	8
3.2.	Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord.....	9
3.2.1.	«Over eller i nærheten av militære områder».....	10
3.2.2.	Hensynet bak forbudsområder etter luftfartsloven.....	13
3.3.	Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer ...	14
3.3.1.	«Bestemt angitte område».....	16
3.3.2.	«Skjermingsverdig objekt»	16
3.3.3.	Hensynet bak flyforbudet i medhold av sikkerhetsloven.....	17
3.4.	Sammenligning mellom forbudsområder etter luftfartsloven og sikkerhetsloven ...	18
4.	Hvem kan håndheve forbudet?.....	19
4.1.	Innledning.....	19
4.2.	Den sivile politimyndigheten	20
4.2.1.	Hvem har sivil politimyndighet og hvem kan den rettes mot?	20
4.3.	Den militære politimyndigheten.....	22
4.3.1.	Hvem har militær politimyndighet.....	23
4.3.2.	Hvem kan militær politimyndighet rettes mot?.....	25
4.3.3.	Bruk av tvangsmidler	27

4.4.	Forholdet mellom sivil og militær politimyndighet	27
5.	Tiltak for å håndheve flyforbudet over militære områder	28
5.1.	Innledning	28
5.2.	Bruk av tvangsmidler for å håndheve flyforbudet	29
5.2.1.	Pågrepelse	29
5.2.1.2.	Hvem kan utføre pågrepelse eller midlertidig fengsling.....	31
5.2.2.	Beslag	31
5.2.2.1.	Vilkår for beslag	32
5.2.2.2.	Hvem kan ta beslag?	33
5.3.	Andre tiltak.....	33
5.3.1.	Frekvensforstyrrelser	33
5.3.1.1.	Risiko ved bruk av jamming	35
5.3.1.2.	Bruk av jamming i fremtiden	36
5.3.2.	Tilgjengeliggjøring av informasjon.....	37
6.	Strafferettslige reaksjoner for flyvning over eller i nærheten av militære områder.....	38
6.1.	Innledning.....	38
6.2.	Straff etter luftfartsloven § 14-29.....	39
6.3.	Straff etter sikkerhetsloven.....	40
7.	Avsluttende del.....	42
7.1.	Oppsummering	42
7.2.	Vurdering	43
8.	Kildeliste	45

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Utgangspunktet for avhandlingen er forholdet mellom privates bruk av hobbydroner og nødvendigheten for hemmelighold av det militære Forsvarets baser og andre innretninger. Oppgaven retter seg mot det norske Forsvarets rettslige vern mot at uvedkommende ferdes ulovlig i militære områders luftrom.

Bakgrunnen for valg av tema er at det har vært en fremtredende utvikling i droneteknologien de siste årene, noe som har ført til at droner er lettere tilgjengelige for privatpersoner. Flere nordmenn eier droner nå enn tidligere, og en undersøkelse utført av *Opinion* på vegne av *UAS¹ Norge*, viser at trenden er økende. Undersøkelsen viser at hele 400 000 nordmenn eide én eller flere droner i utgangen av 2018. Året før var antallet 230 000 norske droneeiere. På ett år har antallet med andre ord nesten doblet seg. Videre fremkommer det av undersøkelsen at 20 % av de som svarte bekreftende på at de eide en drone, bruker den til hobbybruk. I tillegg til de som eier drone svarer 890 000 nordmenn at de enten har bestemt seg for å kjøpe en drone, eller vurderer å kjøpe en.²

Ut ifra de overnevnte tallene er det sannsynlig at antallet droner i privat eie vil øke i løpet av de neste årene. Når antallet droner øker, øker også utfordringer knyttet til kontroll av bruken. For å sikre at bruken av droner foregår på en trygg og hensynsfull måte, er det avgjørende å ha et oppdatert regelverk på plass. Et slikt regelverk må omfatte regler om hvor og hvordan lovlig dronebruk skal foregå, samt bestemmelser som sier noe om hva konsekvensene av ulovlig dronebruk er og hvilke mottiltak som skal kunne utføres, og av hvem.

Videre kan man gjennom media få et inntrykk av at den globale sikkerhetssituasjonen har blitt mer anspent de siste årene.³ Som følger av at USA trekker seg mer tilbake, må de enkelte landene i Europa ta en større del av ansvaret for å beskytte sine egne landegrenser, og bevare det beskyttende samarbeidet innen NATO.

¹ UAS – unarmed aircraft systems

² <https://www.uasnorway.no/400-000-nordmenn-eier-en-drone/> (17. April 2019)

³ Se for eksempel <https://www.dagbladet.no/kultur/verden-har-blitt-et-farligere-sted/69436476> (sist sjekket 16.april 2019)

I forslag til ny sikkerhetslov, prop. 153 L (2016-2017), bemerkes det at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og nærliggende områder er mer usikker og uforutsigbar enn det situasjonen var da den gamle sikkerhetsloven tredde i kraft i 2001.⁴

Ifølge Langtidsplan for forsvarsektoren (prop. 151 S) er sikkerhetssituasjonen i Europa mer krevende og kompleks nå enn på lenge.⁵ Noen av grunnene for den økte kompleksiteten i sikkerhetssituasjonen som nevnes i langtidsplanen er Russlands økende militære evne, flytningsstrømmer og militant ekstremisme.⁶ Derfor er det interessant å se på hvordan staten Norge skaper et regelverk som skal beskytte norske militære områder mot den nye moderne teknologien droner representerer. Det er ekstra spesielt at denne typen teknologi kan kjøpes og brukes av private personer, uten at det stilles strenge krav til sertifikater eller andre papirer.⁷

Per dags dato er regelverket som skal ivareta sikkerheten på militære områder spredt gjennom flere rettsområder og regelverk. Det er lite eller ingen rettspraksis som behandler spørsmål om ulovlig flyvning over militære områder. Dette er dels fordi teknologien og regelverket er så nytt, og dels fordi det til nå har vært brukt lite ressurser på å håndheve forbudet. I den siste tiden har politiet vært klarere på at de vil prioritere å slå hardere ned på dronedeførere som flyr ulovlig.⁸

Problemstillingen for avhandlingen er hvordan militære områder reguleres som et forbudsområde for private droner, og hvordan forbudet håndheves.

⁴ Prop. 153 L (2016-2017) s. 15

⁵ Prop. 151 S (2015-2016) s. 6

⁶ Prop 151 S (2015-2016) s. 6

⁷ Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. § 6

⁸ <https://www.uasnorway.no/politiet-slar-ned-pa-ulovlig-droneflyvning-gir-hoyere-boter-for-ulovlig-droneflyvning/>

1.2 Metode og rettskildebildet

Formålet med avhandlingen er å klarlegge innholdet i flyforbudet over militære områder. Drøftingene i avhandlingen vil ta utgangspunkt i alminnelig juridisk metode for å besvare problemstillingen.

Den alminnelige juridiske metoden tar sikte på å klarlegge innholdet i relevante rettslige kilder for å komme frem til hva som er gjeldende rett. Ved bruk av relevans, slutning og vekt i en prosess kommer rettsanvenderen frem til en gjeldende rettsregel.

I tillegg til den rettsdogmatiske fremstillingen, vil det gjøres en kort rettspolitisk vurdering av regelverket. I en rettspolitisk vurdering vil man se på regelverket *de lege ferenda*.⁹

En rettsregel bygger på rettskildefaktorer. Den mest sentrale rettskildefaktoren er lover, og herunder forskrifter hjemlet i lov. For svar på problemstillingen vil særlig luftfartsloven¹⁰, politiloven¹¹ og sikkerhetsloven¹² med forskrifter være sentrale.

Et spørsmål er hvor tungt forskrifter vektet i forhold til andre rettskilder, og i forhold til loven i seg selv. En forskrift er «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer.»¹³ Hovedregelen er at det er stortinget som er den lovgivende makt. Forskrifter blir ikke vedtatt av stortinget, men stortinget har gjennom lov vedtatt at forskrifter kan gis. Forskrifter vil derfor alltid være hjemlet i lov.

I denne avhandlingen vil særlig forskrift om ubemannede luftfartøy og forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorssystemer være interessante å se nærmere på.

En av utfordringene med oppgavens tema er at reguleringen av dronedeflyvning er spredt over flere lovverk som befinner seg på forskjellige rettsområder.

En annen utfordring er at bruken av droner på hobbybasis er et relativt nytt fenomen, og av den grunn finnes det lite rettspraksis på området. Spesielt dronebruk over eller i nærheten av militære områder er lite behandlet av domstolene og generelt i juridisk litteratur.

⁹ De lege ferenda – slik det bør være

¹⁰ Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart luftfartsloven

¹¹ Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

¹² Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)

¹³ Lov 1. februar 1967 om fremgangsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) § 2

1.3 Avgrensinger

Avhandlingen avgrenses til å gjelde for privateide droner. Den typiske dronen som oppgaven omhandler vil være en mindre drone med sensorsystemer til opptak. Et eksempel på slike sensorsystemer vil være kamera til opptak av film og fotografering. Slike mindre droner faller inn under betegnelsen R01 droner dersom de blir benyttet til kommersiell virksomhet.¹⁴ For hobbybruk av droner faller de inn under betegnelsen modellfly.¹⁵ Det finnes en rekke ulike typer droner som brukes til forskjellige formål. Noen eksempler er undervannsdroner som brukes i oljenæringen, droner som brukes i redningstjenesten og krigsdroner brukt av forsvaret. De nevnte typene av kommersielle droner er ikke relevante for avhandlingens tema, og vil derfor ikke behandles nærmere.

Oppgaven omhandler droneforbudet på og i nærheten av militære områder. Ordlyden i sikkerhetslovens forskrift er «bestemt angitte områder». Denne betegnelsen omfatter militære områder med sensitiv informasjon, men også andre anlegg og installasjoner som har betydning for rikets sikkerhet. Oppgaven fokuserer i hovedsak kun på militære områder og områdene rundt.

Avhandlingen vil ta for seg de strafferettslige konsekvensene ulovlig dronebruk kan få for den som styrer dronen, men avgrenses til å gå detaljert inn på de strafferettslige sidene ved problemstillingen. For at en strafferettslig reaksjon kan pådømmes en person må alle straffbarhetsbetingelsene¹⁶ være oppfylt. Ved strafferettslige drøftelser i denne avhandlingen forutsettes det at de subjektive vilkårene er oppfylte.

¹⁴ Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord § 22

¹⁵ Forskrift om luftfartøy som ikke fører om bord mv. § 2

¹⁶ Straffeloven

1.4 Veien videre

For å svare på problemstillingen må spørsmål som hvor det er forbudt å fly, hvem som kan håndheve forbudet og med hvilke midler forbudet kan håndheves behandles. Spørsmålene vil bli delt inn i kapitler og behandles hver for seg.

Med unntak av innledningen består avhandlingen av seks kapitler, hvor det siste av disse er den avsluttende delen.

Helt innledningsvis i hoveddelen presenteres to begreper som er essensielle for den videre fremstillingen – hva som menes med «drone» og «dronefører» i henhold til problemstillingen. Vanligvis er begrepsavklaringer plassert i innledningen, men på grunn av begrepsavklaringens er detaljert og går dypere inn i regelverket, er den bedre egnet som et eget innledende kapittel i hoveddelen.

Avhandlingens tredje kapittel omhandler opprettelse av forbudssoner. Hensikten med denne delen er å besvare spørsmålet om hvor det er forbudt å fly droner. I denne delen vil det også være naturlig å gå nærmere inn på hva som menes med militære områder, bestemt angitte områder, og skjermingsverdige objekter.

Det neste kapittelet tar sikte på å besvare spørsmålet om hvem som har myndigheten til å håndheve flyforbudet på militære områder, og andre områder med militær begrunnelse.

Avhandlingens femte kapittel vil omhandle midlene som kan benyttes for å unngå eller stanse flyvning av droner i restriksjonsområder. I denne delen vil det spesielt legges vekt på de relevante tvangsmidlene som kan tas i bruk, men også andre relevante ordenstiltak.

Hoveddelens siste kapittel vil kort redegjøre for de strafferettslige reaksjonene som kan ilegges en dronefører for overtredelse av flyforbudet i forbudssonene.

Den siste og avsluttende hoveddelen vil inneholde en kort oppsummering på funnene i avhandlingens hoveddel, samt en rettspolitisk vurdering av rettstilstanden på området.

2 Begrepsavklaringer

2.1. Drone

Fordi privateide droner er et relativt nytt konsept, vil det være hensiktsmessig å presentere en kort innføring i hva droner er og hva de kan gjøre. Fordi temaet i avhandlingen er smalere enn generell dronebruk vil jeg kun kort beskrive noen allmenne regler for flyvning av droner av hensyn til konteksten.

En drone er en særegen type luftfartøy, som kjennetegnes spesielt ved at føreren av dronen ikke befinner seg om bord. Dette betyr at dronen blir fjernstyrt fra bakken, mens den kan finne seg flere hundre meter unna føreren. Det selges droner i ulike størrelser og fasonger. Dronene kan også benyttes til ulike formål - som konkurranseflyvning, fotografering og kommersielle formål. Droner brukt til hobbyformål er ofte utstyrt med sensorsystemer, mest vanlig fotosensorsystemer.

Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. § 4 skiller mellom «fartøy som ikke har fører om bord» i bokstav a og «modellfly» i bokstav b. Forskjellen mellom de to begrepene er at «fartøy som ikke har fører om bord» omfatter bruk av førerløse innretninger hvor formålet med flyvningen er noe annet enn rekreasjon, sport eller konkurranse. «Modellfly» benyttes utelukkende til rekreasjon, sport eller konkurranse.

En drone brukt for hobbyflyvning vil derfor falle inn under «modellfly». Modellfly er et videre begrep enn begrepet drone. Fordi oppgaven retter seg spesifikt mot bruken av privateide droner, vil «modellfly» denne oppgaven referere til droner.

Fordi ulovlig dronelek har økt i takt med dronenes popularitet, samt at regelverket kan være noe utfordrende å sette seg inn i, har luftfartstilsynet kommet med fem generelle hovedregler for droneflyvning.

For det første må droneføreren alltid kunne se dronen, og fly den på en hensynsfull måte. Den andre regelen er at det er ulovlig å fly nærmere enn fem kilometer fra flyplasser, med mindre annet er avtalt på forhånd. For det tredje er det ikke lov å fly en hobbydrone mer enn 120 meter over bakken. Den nest siste regelen nevner spesifikt at det er forbudt å fly nærmere enn 150 meter fra militære områder. Den siste generelle hovedregelen er at man skal ta hensyn til andres privatliv.

2.2. Dronefører

Droneføreren er den som styrer dronen fra bakken. Droner er ubemannede i den forstand at den som styrer dronen ikke styrer den fra innsiden slik en pilot styrer et fly, men står på bakken og styrer dronen med en fjernstyringsenhet.

I denne sammenheng vil droneføreren være en person som flyr drone på hobbybasis. En som flyr droner på hobbybasis behøver ikke eget sertifikat for å fly. Det er droneføreren som har ansvaret for å sette seg inn i gjeldende regelverket.

Andre betegnelser for dronefører som vil bli brukt videre i avhandlingen er lignende begreper som droneeier og droneflyveren. Det er et bevisst valg å unngå ordene «pilot» eller «dronepilot», fordi disse begrepene bærer preg av å være mer profesjonelle titler, og avhandlingen er avgrenset til å omhandle droneflyvning på hobbybasis.¹⁷

¹⁷ Dronelek

3. Hvor er det forbudt å fly droner?

3.1. Innledning

Over hele landet finnes det militære installasjoner og anlegg som krever beskyttelse mot overvåkning og kartlegging av hensyn til rikets sikkerhet.¹⁸ Dersom informasjon fra disse områdene blir gjort kjent for uvedkommende kan det svekke rikets forsvarsevne og strategiske fortrinn på eget territorium.¹⁹

En drone kan utgjøre en trussel fordi de kan utstyres med sensorsystemer, som for eksempel kamera til opptak eller radiosystemer. Droneflyvning over militære områder kan også utgjøre en trussel for militære luftfartøy fordi disse kan komme i konflikt oppi luften. I verste fall kan dette føre til en ulykke.

For å beskytte militære områder mot overvåkning og kartlegging er disse områdene etablert som restriksjonsområde for droner. Et restriksjonsområde er et område som i utgangspunktet er stengt for droneflyvning. Unntaksvis kan flyvning skje i de tilfeller hvor det er gitt spesiell tillatelse.

Det skilles mellom områder hvor det er forbudt å fly droner med hjemmel i luftfartsloven, og forbudsområder opprettet med hjemmel i sikkerhetsloven.

Luftfartsloven inneholder bestemmelser for all lufttrafikk innenfor Norges grenser, og all lufttrafikk er underlagt Luftfartstilsynet. Luftfartsloven med tilhørende forskrifter sier noe om hvor det er forbudt å fly droner av hensyn til øvrig lufttrafikk og sikkerhet i luften.

Sikkerhetsloven inneholder bestemmelser for ivaretagelsen av rikets sikkerhet, herunder sikkerheten på militære områder. Sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter beskriver hvor det er forbudt å innhente informasjon ved bruk dronenes sensorsystemer.

Å vite hva som er et forbudsområde kan være utfordrende. For å sperre områder for uvedkommende på bakken kan man sette opp et gjerde eller varselskilt. I luften er det mer utfordrende å holde uvedkommende ute, fordi man ikke kan sette opp fysiske indikasjoner på at uvedkommende ikke har lovlig adgang til luftrommet.

¹⁸ <https://www.nsm.stat.no/om-nsm/tjenester/fysisk-sikring/foto-fra-lufta/> (sist sjekket 21.april)

¹⁹ <https://www.nsm.stat.no/om-nsm/tjenester/fysisk-sikring/foto-fra-lufta/> (sist sjekket 21. april)

Med hjemmel i sikkerhetsloven er det gitt forskrift som inneholder særbestemmelser om forbud over militære områder, forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer. Forskriften retter seg ikke spesielt mot droner, men sensorsystemer som kan brukes om bord på slike innretninger.

I dette kapitlet vil det redegjøres nærmere for reglene om forbudsområder etter bestemmelser i luftfartsloven og sikkerhetslovens forskrifter. Den første delen vil omhandle fastsettelse av forbudsområder i medhold av luftfartsloven. Den andre delen vil behandle restriksjonsområder etter sikkerhetslovens forskrift.

3.2. Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord

Dette punktet inneholder en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for opprettelse av forbudssoner i medhold av luftfartsloven. Spørsmålet er hvor det er forbudt å fly drone etter luftfartsloven med tilhørende forskrifter.

Luftfartøy etter loven skal være «bemannet på betryggende måte» jf. § 5-1. Med «bemannet» etter lovens bestemmelse menes det at luftfartøyets mannskap skal være om bord i luftfartøyet, og styre det fra innsiden. En drone er per definisjon en ubemannet innretning, og faller derfor utenfor luftfartslovens generelle virkeområde.

Luftfartsloven § 15-1 åpner for at bestemmelsen om bemanning kan fravikes ved særlige forskrifter, så lenge det ikke er betenkelig av hensyn til luftfartens sikkerhet.

Med hjemmel i luftfartsloven § 15-1 ble forskrift om fartøy som ikke har fører om bord mv. vedtatt i 2015. Forskriften inneholder særlige bestemmelser om luftfartøy som ikke har fører om bord, altså ubemannede luftfartøy. Bruken av droner er regulert av denne forskriften.

I forskriften skilles det mellom «luftfartøy som ikke har fører om bord» og «modellfly». Hovedskillet mellom disse begrepene går ut på bruksområde. «Luftfartøy som ikke har fører om bord» omhandler alle ubemannede luftfartøy som «har et annet formål en rekreasjon, sport eller konkurranse.» Med andre ord, en drone som benyttes kommersielt.

Et «modellfly» er en drone som utelukkende benyttes til «rekreasjon, sport eller konkurranse». Med andre ord en hobbydrone.

Både modellfly og luftfartøy som ikke har fører ombord er ulike betegnelser på droner. Det er forskjellige bestemmelser som regulerer bruken av modellfly og luftfartøy som ikke har fører ombord fordi de anvendes til ulike formål.

Formålet til modellfly er rekreasjon, sport eller konkurranse. Med andre ord blir modellfly utelukkende brukt på fritiden som hobby. Et luftfartøy som ikke har fører ombord blir brukt på en måte som skal tjene til å oppnå et spesielt formål, for eksempel innenfor næringsvirksomhet.

En drone kan være både et modellfly eller luftfartøy som ikke har fører ombord til forskjellige tider dersom bruken varierer. Mest relevant for oppgaven er modellfly. Grunnen til dette er at private dronflyvere som regel har flyvningen som hobby.

Et spørsmål er om flyvningen har annet formål enn rekreasjon, sport eller konkurranse dersom formålet med flyvingen er å ta bilder.

Svaret på dette ligger i om fotograferingen er i ledd av næringsdrift. Dersom bildene tas kun for eget formål vil det tenkes å falle inn under «rekreasjon» fordi det er en hobby.

Rekreasjons formål er å ta tankene over fra hverdagslige gjøremål som jobb og andre plikter, for å slappe av.

Reglene som omhandler bruken av modellfly er oppført i forskriftens tredje kapittel, og § 7 regulerer områder hvor det er forbudt å fly.

Etter forskriftens § 3 etter det ikke tillatt å «fly modellfly over eller i nærheten av militære områder [...] uten tillatelse fra stedlig leder» Spørsmålet i det videre blir dermed hva som menes med «over eller i nærheten av militære områder».

3.2.1. «Over eller i nærheten av militære områder»

Ordlyden i forskriften er at det er forbudt å fly droner «over eller i nærheten av militære områder.» Dette er en ganske åpen formulering, fordi militære områder etter en naturlig språklig tolking kan være så mangt. Det er for eksempel åpenbart at en militær leir er et

militært område etter ordlyden, men hva med militære fregatter eller midlertidige militære øvelsesområder?

Denne delen av kapittelet tar sikte på å besvare spørsmålet om hva som defineres som «over eller i nærheten av militære områder».

Det relevante rettslige grunnlaget som definerer hva som omfatter et militært område er forskrift om militær politimyndighet i Forsvaret § 5 jf. lov om politimyndighet i Forsvaret. I forskriften § 5 defineres militært område slik:

«Med militært område forstås områder som Forsvaret har rådighet over og/eller er erklært som militært område. Militært område omfatter også militært fartøy eller transportmiddel, herunder også sivilt eid fartøy eller transportmiddel når slik i sin helhet disponeres av Forsvaret til militært organisert transport.»

Ut fra lovteksten kan man lese at områder Forsvaret har rådighet defineres som militært område. Slike områder kan typisk være faste militære anlegg og baser, men også områder Forsvaret har erklært som militært område faller inn under definisjonen. Slike områder kan typisk være øvelsesområder som Forsvaret har rådighet over midlertidig. Med militært fartøy eller transportmiddel regnes de fartøyene militæret eier, for eksempel fregatter og fly, men også mindre transportmidler som biler og beltevogner. Også privateide fartøy og transportmidler kan falle inn under lovens bestemmelsesområde dersom disse i sin helhet disponeres av Forsvaret til militært organisert transport. Den siste delen av setningen betyr at Forsvaret kan låne sivile transportmidler dersom det anses som nødvendig.

Felles for alle de ulike kategoriene av militære områder er at Forsvaret må bruke disse områdene til militære formål. Dersom Forsvaret kun eier områdene, men disse ikke brukes til militære formål faller de utenfor definisjonen i § 5, for eksempel leiligheter eller hus eid av Forsvaret.

I det følgende vil de ulike kategoriene av militære områder beskrives nærmere.

3.2.1.1. Faste militære områder

Faste militære områder faller inn under forskriften § 5 om «områder Forsvaret har rådighet over». Loven bruker ikke selv betegnelsen «faste militære områder», men faste militære områder som Forsvarets anlegg og baser er den mest opplagte forståelsen av «militære områder». Faste militære områder omfatter områder som er faste i den forstand at de ikke er flyttbare, for eksempel baser og anlegg. Begrepet omfatter også områder som er faste i den forstand at bruken av disse er fast. Fregatter og andre lignende innretninger kan falle inn under den siste definisjonen.

Etter tidligere lov, lov av 6. mai 1921 nr. 3 om militær disiplinær- og politimyndighet, nevnes festning, militær leir, verksted med flere som militære områder.²⁰ Etter forarbeidene til den nye loven, NOU 1980:58, fremkommer det at den nye formuleringen «på militært område eller umiddelbar nærhet av disse» ikke har som hensikt å endre betydningen etter den gamle loven.

3.2.1.2. Midlertidige militære områder

Et område Forsvaret har midlertidig rådighet over, og er erklært som militært område hører til under betegnelsen «midlertidig område». Et typisk midlertidig område vil være et område som i en tidsbegrenset periode blir brukt som sted for militær øvelse.

For større øvelser kommer forskrift om militære rekvisisjoner, jf. lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner til anvendelse. Forskriften omhandler Forsvarets rett til å ta i bruk – rekvirere - områder i krigstid og i fredstid for større øvelser.

Forskriftens § 1 angir forskriftens virkeområde, som i fredstid til å fremme beredskapstiltak, herunder gjennomføring av større øvelser. Forskriftens § 30 beskriver nærmere hvordan Forsvaret kan rekvirere områder i fredstid med formål om å arrangere øvelser.

Forsvarsdepartementet må samtykke til øvelsen. Når samtykket er klart, skal bruken av det midlertidige område må offentliggjøres i samsvar med forskriftens § 34. Formålet med offentliggjøringen av området Forsvaret skal øve på, er å spre kunnskap om at Forsvaret har midlertidig rådighet over området, og at adgang er forbudt for uvedkommende.

²⁰ Lov 6. mai 1921 nr. 3 om militær disiplinær- og politimyndighet § 20

Også luftrommet over området Forsvaret har midlertidig rådighet over er stengt for publikum. Dette er både for å ivareta sikkerheten for annen lufttrafikk til og fra øvelsesområdet, samt å hindre at sensitiv informasjon om øvelsens innhold og utførelse blir offentlig kjent.

3.2.1.3. I nærheten av militære områder

Etter forskrift om utøvelse av politimyndighet i Forsvaret § 6 skal «umiddelbar nærhet» til militært område bety veier som hovedsakelig tjener som adkomst til militært område. Ofte vil slike veier være skiltet med informasjon om at man er på vei til et militært område. I tillegg må steder som er så nære at uro kan forstyrre ordenen på det militære området regnes etter en naturlig tolkning av «i nærheten».

I rettspraksis fra Borgarting lagmannsrett ble vei som ledet inn til en militær flyplass regnet som et område hvor militærpolitiet har politimyndighet. I tilfellet i dommen ble det gjennomført promillekontroll av militærpolitiet ved inngangsporten til et militært område. Høyesterett konkluderte med at militærpolitiet hadde politimyndighet over dette område, selv om det per definisjon ikke var inne på selve militærområdet.²¹

3.2.2. Hensynet bak forbudsområder etter luftfartsloven

Hva som er hensynet og begrunnelsen bak en lov forteller mye om hvilke verdier loven skal beskytte. I dette punktet vil jeg gjennomgå noen sentrale hensyn bak flyforbudet over militære områder i medhold av luftfartsloven.

Luftfartslovens hovedformål er å fremme trygg trafikk i norsk luftrom. Droner kan utgjøre en trussel for lufttrafiksikkerheten av flere grunner. For det første er de lett tilgjengelige for hvem som helst, noe som betyr at den som styrer dronen ikke nødvendigvis har erfaring nok til å fly dronen på en trygg måte, eller erfaring nok til å håndtere uventede situasjoner. For det andre kan det være problem er at droner er små, og at faren ved bruken derfor kan undervurderes. En liten drone kan for eksempel suges inn i turbinen på et fly, eller skade rotorene på et helikopter. Når bruken av droner øker, øker også faren for at ulykker kan skje

²¹ LB. 2009 s. 4464

fordi trafikken i luften blir større. Ved bruk av hobbydroner blir luftbildet også mer uoversiktlig fordi dronførereren ikke plikter til å melde i fra om hvor og når han skal fly.

Militære områder er områder hvor det foregår mye aktivitet, både på bakken og oppe i luften. Flyforbudet over militære områder er begrunnet i sikkerhet for luftfartøyene, for å unngå ulykker i luften rundt områder hvor det kan være høy, og under øvelser tidvis uforutsigbar, aktivitet i luften.²² Høy droneaktivitet i luftrommet over militære områder øker i ytterste konsekvens faren for at en ulykke med et annet luftfartøy kan skje. En slik ulykke vil kunne føre til store materielle og menneskelige skader.

3.3. Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer

Sikkerhetsloven inneholder bestemmelser som skal motvirke trusler mot Norges suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale interesser.²³

Sikkerhetsloven sier ikke direkte noe om bruk av droner for å innhente sensitiv informasjon fra militære områder. På grunn av den raske teknologiske utviklingen av droner og andre ubemannede luftfartøy ble forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer vedtatt i 2018. Forskriften skulle gjøre regelverket mer tidsriktig, gi større tilgang til geografisk informasjon, og bedre informasjonsflyt innenfor det som er sikkerhetsmessig forsvarlig.²⁴ Forskriften erstattet forskrift om fotografering mv. fra luften og kontroll av luftfotografier og opptaksmateriale fra luftbårne sensorsystemer.

Forskriften er hjemlet både i sikkerhetslovens § 7-5 om forbud mot adgang til steder og områder og i luftfartsloven. Det er tilknytningen til sikkerhetsloven som gjør at forbudsområdene kan håndheves med militær politimyndighet.

Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer regulerer innhenting av informasjon fra bestemt angitte områder og skjermingsverdige objekter

²² Prop 116 L (2016-2017)

²³ Sikkerhetsloven § 1-1

²⁴ Høring – forslag til forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer

innhentet med luftbårne sensorsystemer.²⁵ Forskriften rammer derfor ikke droneflyvning i seg selv direkte, men opptak og annen informasjon innhentet av den.

Med luftbårne sensorsystemer mener loven alle sensorsystemer som kan innhente informasjon, og som er plassert i innretninger som brukes i luften.²⁶ Et slikt sensorsystem kan for eksempel være en drone med kamerasystem, som etter loven blir kalt «luftbårne fotosensorer». ²⁷ Andre eksempler på sensorsystemer kan omfatte droner som måler trykk, temperatur eller bevegelser. Sistnevnte type sensorsystemer kan benyttes for å kartlegge militær infrastruktur på en annen måte enn bilder kan, måling av atmosfærisk trykk kan for eksempel kartlegge dybden av beskyttede bygninger eller annen skjult infrastruktur.

Fastsettelse av forbudsområder jf. forskriften blir gjort av forsvarsdepartementet.²⁸

Ordlyden i forskriftens § 2 c beskriver forbudsområder som «bestemt angitte områder og skjermingsverdige objekter der det er fastsatt varig eller midlertidig forbud mot bruk av luftbårne sensorsystemer.»

«Varig eller midlertidig forbud» betyr at det er et adgangsforbud i luftrommet over de bestemte områdene hvor restriksjonen gjelder. At de er varige eller midlertidige har betydning for hvor lenge forbudet rekker. Midlertidige områder kan for eksempel være områder som er midlertidig i bruk i øvelsessammenheng.

Spørsmålet videre er hva som menes med «bestemt angitte område» og «skjermingsverdige objekter» i bestemmelsen. Det er områder som faller inn under disse betegnelse som er forbudssoner etter forskriftens § 3.

De to begrepene vil behandles hver for seg i de to neste underpunktene.

²⁵ Forskrift om informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 1

²⁶ Forskrift om informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 2 a

²⁷ Forskrift om informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 2 b

²⁸ Forskrift om informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 3

3.3.1. «Bestemt angitte område»

Et moment som skiller sikkerhetsloven fra luftfartsloven er at sikkerhetsloven ikke omhandler militære områder alene. Den omfatter også annen infrastruktur, bygg og objekter som er viktige for landets sikkerhet.²⁹

Ordlyden «bestemt angitte område»³⁰ må etter en naturlig språklig forståelse tolkes som områder som er bestemt at skal være forbudsområder, fordi informasjon fra disse kan være sensitiv og til skade for rikets sikkerhet. Fordi ordlyden ikke nevner militære områder spesifikt, kan også andre områder falle inn under betegnelsen. Noen militære områder kan også falle utenfor ordlydens virkeområde, hvis de ikke er «bestemt angitt» av Forsvarsdepartementet.³¹

Områdene som faller inn under ordlyden er publisert i medhold av forskriftens § 4 for å gjøre det lettere for droneførere å navigere utenfor forbudssoner. Områdene er publisert av Nasjonal Sikkerhetsmyndighet på vegne av Forsvarsdepartementet som et interaktivt kart som viser en ugradert oversikt over forbudsområder gitt med hjemmel i sikkerhetslovens forskrift.³² Det interaktive kartet viser informasjon om hvor det er forbudt å fotografere, filme og bruke andre sensorer fra luften.³³ Med forbudskartet skal det bli enklere for droneeiere å få oversikt over hvor de kan, og hvor de ikke kan fly dronene.

3.3.2. «Skjermingsverdig objekt»

Skjermingsverdige objekter er nærmere behandlet i sikkerhetslovens syvende kapittel.

Etter § 7-1 er objekter og infrastrukturer skjermingsverdige dersom det kan skade grunnleggende nasjonale funksjoner at disse blir kompromittert.

Begrepet «skjermingsverdig objekt» sikter til objekter som er klassifiserte som viktig, kritisk og meget kritisk etter sikkerhetsloven § 7-2 første ledd. Klassifiseringen bygger på en skadevurdering jf. § 7-2 annet ledd. Skadevurderingen skal inneholde en spesifisert vurdering

²⁹ Sikkerhetsloven § 1-2 første ledd

³⁰ Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 2 c

³¹ Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 3 første ledd

³² <https://www.nsm.stat.no/aktuelt/oversikt-luftbarne-sensorsystemer/> 8.april

³³ <https://nsmstat.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=872fc758d9bb40459758243fc56f0aa9> 8. april

av hvilke grunnleggende nasjonale funksjoner objektet understøtter, og hva og hvor store konsekvensen blir dersom objektet blir redusert i funksjonalitet³⁴. Funksjonaliteten kan bli svekket av at sensitiv informasjon om objektet blir offentliggjort av opptak gjort ved bruk av luftbårne sensorsystemer.

Skjermingsverdige objekter skiller seg fra bestemte angitte områder ved at sistnevnte gjelder for geografiske områder, mens førstnevnte omhandler fysiske objekter. Objektet kan være plassert på et område som er et forbudsområde, men det kan også være plassert på et område som blir en forbudssone på grunn av at objektet er plassert der. Dersom objektet er plassert på et forbudsområde er det likevel en forbudssone i seg selv, noe som får betydning dersom det er et mobilt objekt som kan flyttes.

3.3.3. Hensynet bak flyforbudet i medhold av sikkerhetsloven

Tidligere har hensynet bak flyforbudet etter luftfartsloven blitt behandlet.³⁵ I denne delen vil hensynene bak flyforbudet etter sikkerhetsloven behandles. Det vil være særlig interessant å se på om de to lovene har samme formål, eller om lovene beskytter ulike verdier og eventuelt hvilke.

Formålet med sikkerhetsloven er å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser.³⁶

Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer inneholder særbestemmelser om forbudet mot å innhente informasjon fra luften.

Flyforbudet for droner i medhold av sikkerhetsloven med forskrift begrunnes med nasjonale sikkerhetshensyn. Flyforbudets formål er å hindre at uvedkommende tilegner seg sensitiv informasjon fra militære områder som faller inn under forskriftens § 3 ved bruk av luftbårne sensorsystemer. Eksempler på hva som regnes som sensitiv informasjon i dette tilfellet kan være opptak av vaktskifter, opptak som viser hvor mange som er på jobb, opptak som viser veier inn til militære områder sett i fugleperspektiv, og hvordan byggene er organisert i forhold til hverandre på militære baser. Over øvelsesområder kan opptak gjort med

³⁴ Sikkerhetsloven § 7-2 annet ledd

³⁵ Se avhandlingens punkt 3.2.2

³⁶ Sikkerhetsloven § 1

sensorsystemer vise strategier Forsvaret bruker, hvor mange som øver, og hva slags utstyr de bruker.

3.4. Sammenligning mellom forbudsområder etter luftfartsloven og sikkerhetsloven

Både luftfartsloven og sikkerhetsloven gir hjemmel til å opprette forbudssoner. Hva som inngår i begrepet «forbudssone» er et geografisk område hvor det er forbudt å fly droner.

Ett av de sterkeste hensynene bak forbudet mot droneflyvning over militære områder er at det av hensyn til rikets sikkerhet er nødvendig med hemmelighold av disse områdene og den militære driften av disse. Det er sikkerhetsloven som i størst grad ivaretar dette hensynet. Luftfartsloven gir ikke hjemmel til kontroll med informasjon og opptak som blir gjort med dronens sensorsystemer. Luftfartslovens hovedoppgave er å ivareta sikkerheten i luften. Det er spesielt viktig å holde droner unna militære områder fordi lufttrafikken over slike områder kan være høy, og til tider uforutsigbar.

Forbudsområder etter luftfartsloven er «på og i nærheten av militære områder». Hva som defineres som militære områder er nærmere beskrevet i punkt 3.2. Etter sikkerhetsloven gjelder flyforbudet for «bestemt angitte områder». Hvilke områder som er forbudsområder kan derfor være forskjellig etter de to lovene. Etter sikkerhetsloven er det mer enn kun militære områder som omfattes. Luftfartsloven stiller et totalt forbud mot flyvning over alle områder som faller inn under definisjonen av militære områder.

Privateide droner er som regel utstyrt med kamerautstyr, og ofte er poenget med flyvningen at droneførerens ønsker naturbilder fra fugleperspektiv. Når disse bildene blir tatt over militære områder kan de avsløre sensitiv informasjon, som for eksempel hvilke veier som går inn til det militære området, hvor mange som er på jobb, til hvilken tid vaktskiftet er og hvordan dette gjennomføres og hvor streiferundene vanligvis går. Når disse bildene blir tatt av private droneeiere har Forsvaret mistet kontrollen på denne informasjonen fordi videoopptak og bilder kan spre seg raskt på internett.

Hensynet bak flyforbudet etter sikkerhetsloven skiller seg fra hensynet bak flyforbudet etter luftfartsloven. Luftfartsloven tar sikte på å ivareta sikkerheten i luftrommet, mens sikkerhetsloven tar sikte på å ivare ta rikets sikkerhet.

4. Hvem kan håndheve forbudet?

4.1. Innledning

Politimyndighet er myndigheten til å bruke makt overfor borgere i den hensikt å utføre myndighetsbeslutninger på vegne av staten.³⁷ I sammenheng med oppgavens tema vil politimyndighet gå ut på å håndheve militære områder som forbudsområde for flyvning av droner.

Utgangspunktet i norsk rett er at politimyndighet kan utøves av personer som innehar en stilling som beskrevet av lov 8. april 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 20. Politiloven inneholder bestemmelsene som regulerer pliktene og rettighetene til det sivile politiet (normalt bare omtalt som «politiet»)

Det er i utgangspunktet det sivile politiet som har politimyndighet til å utøve myndighet etter reglene i politilovens andre kapittel.³⁸ To av politiets viktigste oppgaver er å holde ro og orden, samt å avdekke og stanse kriminell virksomhet.

Fordi oppgavens tema omhandler et forbud som gjelder over militære områder vil det være interessant å undersøke i hvilken grad det militære politiet kan håndheve flyforbudet i forbudssonene.

Det militære politiet er et politiorgan som tilhører det militære forsvaret, og som har som hovedoppgave å sørge for alminnelig ro og orden på militære områder.³⁹ Den militære politimyndigheten er regulert av lov av 20.5 1988 nr. 33 om politimyndighet i Forsvaret.

Spørsmålet kapittelet tar sikte på å besvare er om de med militær politimyndighet kan håndheve flyforbudet på lik linje med det sivile politiet.

For å svare på spørsmålet vil kapittelet bli strukturert slik at sivil politimyndighet beskrives først, deretter gjennomgås reglene for og innholdet i den militære politimyndigheten. Det vil være interessant å se på hvem som har politimyndighet etter henholdsvis politiloven og den

³⁷ Kilde

³⁸ Politiloven § 4 jf. § 1

³⁹ Militær politilov

militære politiloven, og hvem politimyndigheten kan rettes mot. Forholdet mellom sivil og militær politimyndighet vil også behandles.

4.2. Den sivile politimyndigheten

Utgangspunktet i norsk rett er at det sivile politiet har politimyndighet til å utføre de oppgavene politilovens andre kapittel formidler.⁴⁰ Politimyndigheten er forankret i politiloven § 4. Bestemmelsen gir rett til å utøve politimyndighet til de som innehar en stilling som beskrevet i lovens § 20.

Hovedregelen er at politiet alene har politimyndighet, etter politiloven § 1. Etter forarbeidene skal denne bestemmelsen forstås slik at det er staten alene som skal sørge for den polititjenesten samfunnet har behov for.⁴¹ Private aktører kan derfor ikke drive politivirksomhet med politimyndighet i Norge.⁴²

Det sivile politiets politimyndighet er ubegrenset i den betydning at politiet kan utøve den over hele Norge og til alle tider.⁴³

4.2.1. Hvem har sivil politimyndighet og hvem kan den rettes mot?

Tidligere ble det nevnt at politiloven § 20 angir hvem som har politimyndighet etter politiloven. I denne delen skal det nærmere presiseres hvem § 20 omhandler, og hvem de som nevnt i § 20 kan rette politimyndigheten mot.

Politoloven § 20 stiller opp en uttømmende beskrivelse av stillinger som innebærer politimyndighet. Mest interessant for oppgaven er det at tjenestemenn med politigrader har politimyndighet etter bestemmelsens første ledd. Tjenestemenn med politigrader er personer med utdanning fra Politihøgskolen, som arbeider i politiet. Ofte blir de referert til som «politi» eller «politimann». Det er som regel disse som i første omgang responderer til melding om lovbrudd. Ved brudd på flyforbudet i forbudsområdene har polititjenestemenn rett og plikt til å utøve sin politimyndighet for å stanse lovbruddet. Andre med

⁴⁰ Politiloven § 4

⁴¹ Ot.prp. nr.22 (1994-1995)

⁴² Politiloven § 26

⁴³ Politiloven § 20 første ledd

politimyndighet er politidirektøren, embetsmenn etter § 19, og andre bestemte ledere og tilsatte i politidirektoratet.⁴⁴

Politimyndighet blir gitt i anledning stilling.⁴⁵ Myndigheten til å utøve oppgavene i politilovens andre kapittel blir gitt i kraft med stillingen.⁴⁶ At myndigheten er stillingsbestemt betyr at politimyndigheten kun rekker så lenge man innehar stillingen. Dersom man slutter i stillingen har man ikke lengre politimyndighet.

Den sivile politimyndigheten kan utøves mot borgere i Norge.⁴⁷ Ordlyden i politiloven § 5 er at «enhver» plikter å følge politiets pålegg, tegn eller øvrige signaler. «Enhver» må forstås som alle borgerne i landet. For det tilfellet der en dronfører flyr dronen sin over et militært område og med det bryter forbudet gitt i luftfartsloven, eller samler informasjon over slike områder og bryter forbudet i sikkerhetsloven, skal det sivile politiet gripe inn i kraft av politimyndigheten. Det sivile politiet har politimyndighet både utenfor og på militære områder.

Ut fra dette kan vi konkludere med at politimyndigheten for det sivile politiet gjelder på alle steder i Norge, til alle tider, og overfor alle borgere. Den sivile politimyndigheten er med andre ord ubegrenset. Unntaksvis kan andre tildeles politimyndighet i en begrenset form gjennom egen lovgivning, noe som vil behandles nærmere i neste punkt.

⁴⁴ Politiloven § 20 første og andre ledd

⁴⁵ Politiloven § 4 jf. § 20

⁴⁶ Politiloven § 20 første ledd

⁴⁷ Politiloven § 28 – loven gjelder også for Svalbard, Jan Mayen m.v.

4.3. Den militære politimyndigheten

I dette punktet vil den militære politimyndigheten behandles. I prinsippet er militær og sivil politimyndighet den samme.⁴⁸ Det som skiller de to er for det første at de har ulikt lovgrunnlag. Lovgrunnlaget for den militære politimyndigheter er en lov om politimyndighet i Forsvaret, Nærmere særbestemmelser om politimyndighet er gitt i forskrift 1993 26. november 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar.

Det andre som skiller militær og sivil politimyndighet er at førstnevnte er en begrenset politimyndighet, mens den sivile politimyndigheten er ubegrenset. Med begrenset politimyndighet menes det i dette tilfellet at politimyndigheten er begrenset til å gjelde for begrensede områder, og for en begrenset krets av mennesker.

Lov om militær politimyndighet § 1 angir hvem som har politimyndighet, og hvor denne myndigheten er gjeldende. Det fremkommer av bestemmelsen av militært politi har politimyndighet på militære områder eller i umiddelbar nærhet av dette. Fartøy og andre transportmidler er også omfattet av bestemmelsen. Det er militært politi, offiserer, befal, og militære vakter som har politimyndighet.

Innholdet i den militære politimyndigheten er behandlet i lov om militær politimyndighet § 3. Myndigheten omfatter retten til å gripe inn for å opprettholde den alminnelige ro og orden på militære områder. Forskriften om politimyndighet i Forsvaret supplerer med at militær politimyndighet også gir adgang til å håndheve adgangsforbud i § 2.

Spørsmålet er om ulovlig flyvning av hobbydroner forstyrrer den alminnelige ro og orden eller bryter adgangsforbudet.

Ro og orden på militære områder betyr at den militære driften av området kan foregå uforstyrret. «Alminnelig ro» er mindre strengt enn «ro». Alminnelig ro må akseptere en del støy som er normalt på det aktuelle området. En vanlig hobbydrone er liten i omfang, og er ofte relativt stillegående. Den alminnelige roen på militært område blir ikke forstyrret av droneflyvning. Lover og regler på følges for at det skal være «orden» på militære områder. Dersom en drone flyr ulovlig over militære områder kan dette forstyrre orden. Spesielt på

⁴⁸ Leegaard, *Militærpolitiet og tvangsmidlene: om bruk av tvangsmidler ved utøvelse av militær politimyndighet*. S. 10

militære områder med høy militær lufttrafikk kan orden være forstyrret ved at droner flyr ulovlig. Orden kan bli forstyrret av at droner flyr over militære områder.

De fleste militære områder har adgangsforbud for uvedkommende, jf. sikkerhetsloven § 7-5 om forbud mot adgang til steder og områder. Dersom en drone flyr over et militært område som er omfattet av et adgangsforbud, så har militært politi rett til å gripe inn for å stanse dronen.

I tilfeller hvor sivile droner flyr ulovlig i medhold av sikkerhetsloven, kan det militære politiet gripe inn etter lov om politimyndighet i forsvaret § 1 annet ledd jf. sikkerhetsloven.

Droneflyvning over militære områder omfattes av straffebestemmelsen § 11-4 i sikkerhetsloven. Tredje ledd viser til sikkerhetsloven § 7-5, som hjemler forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer. Dersom en drone utstyrt med sensorsystemer som kan samle informasjon flys over et militært område som er fastsatt som et forbudsområde etter forskriftens § 3, og publisert i medhold av § 4, vil militær politimyndighet kunne brukes mot droneflyveren.

4.3.1. Hvem har militær politimyndighet

Hvem som har militær politimyndighet er nærmere behandlet i lov om militær politimyndighet § 1. Det fremkommer av loven at militærpoliti, offiserer og befal, og militære vakter har militær politimyndighet.

4.3.1.1. Militærpoliti

Militærpolitiets oppgaver er å støtte militære sjefer, og avdelinger og enkeltpersoner i Forsvaret. En annen viktig oppgave er å støtte det sivile politiet i saker som omhandler Forsvaret, eller i alvorlige situasjoner som terrorangrep. De fungerer på mange måter som Forsvarets eget politi, derav navnet på stillingen.⁴⁹ Det militære politiet er det folk flest forbinder med militær politimyndighet, og fungerer som Forsvarets ansikt utad.

I tilfeller hvor sivile droner flyr ulovlig i medhold av sikkerhetsloven, kan det militære politiet gripe inn etter lov om politimyndighet i forsvaret § 1 annet ledd.

⁴⁹ <https://forsvaret.no/karriere/forstegangstjeneste/muligheter/haren/militarpoliti>

Ikke alle militære anlegg i Norge har stasjonert militært polit. Det er derfor nødvendig at flere stillinger har militær politimyndighet.

4.3.1.2. Offiser og befal

I tillegg til militærpolitiet har også militære offiserer og befal politimyndighet etter lov om politimyndighet i Forsvaret § 1. Med «offiserer» og «befal» menes militært tilsatte som har inngått kontrakt med Forsvaret.⁵⁰ Offiserer har som regel offisersutdanning, og befal befalsutdanning. Offiserer har høyere rang enn befal, og mens befal ofte arbeider med mer spesialiserte arbeidsoppgaver, har offiserer ofte akademisk og militær utdanning.

Offiserenes og befalets politimyndighet begrenses på samme måte som militærpolitiet til å gjelde på militære områder, eller utenfor militære områder dersom det gjelder brudd på lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplinærmyndighet (disiplinærloven). Disiplinærloven gjelder for militære tilsatte og vernepliktige i Forsvaret⁵¹, og kan ikke gjøres gjeldende overfor sivile borgere. I tillegg er politimyndigheten mer innskrenket enn militærpolitiets myndighet, fordi en offiser eller et befal kun kan gjøre politimyndigheten sin gjeldende for andre militære med lavere rang.

Ved oppdagelse av ulovlig dronetrykning over militære områder kan offiser eller befal utføre de samme tiltakene som det militære politiet. Dersom bruken av droner forstyrrer den alminnelige ro og orden på det militære området kan offiserer og befal gripe inn etter lov om politimyndighet i Forsvaret § 3. De kan også innlede etterforskning med hjemmel i lovens § 5. Offiserer og befal har kun myndighet til å igangsette etterforskning dersom etterforskningen foregår på det militære området, og gjelder for brudd på sikkerhetsloven med tilhørende forskrift. De kan derfor ikke etterforske brudd på luftfartsloven.

⁵⁰ Lov 8. august 2016 nr. 77 om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. § 3 b

⁵¹ Disiplinærloven § 1

4.3.1.3. Militær vakt

Den som står vakt for et militært område har militær politimyndighet.⁵²

En militær vakt er en person som på oppdrag fra Forsvaret har i oppgave å holde vakt over angitte militære områder til bestemte tider. Ofte er det vernepliktige soldater som fungerer som militære vakter. Sivile kan også fungere som vakt for en militær installasjon dersom vakten er ansatt i Forsvaret og har en militær sjef som foresatt.⁵³ Militære vakter har også politimyndighet utenfor militære områder dersom det skjer etter anmodning av politiet.⁵⁴

For tilfeller hvor droner flyr ulovlig over militære områder vil ofte den militære vakten oppdage dette tidlig, og det er derfor praktisk at han har myndighet til å gripe inn dersom forholdet er innenfor politimyndighetens område.

Vakten har kun politimyndighet så lenge vaktskiftet varer. Når vakten er over vil ikke den militære vakten ha politimyndighet lengre.

4.3.2. Hvem kan militær politimyndighet rettes mot?

Hovedregelen er at den militære politimyndigheten kan rettes mot militære eller sivile borgere som befinner seg på eller i umiddelbar nærhet av militære områder etter lov om militærpolitimyndighet § 1. Politimyndighet etter loven omfatter retten til å gripe inn for å opprettholde alminnelig ro og orden på militære områder, forhindre at uvedkommende får adgang til område, og sikre at forbud etter sikkerhetsloven ikke brytes.

For at politimyndigheten skal kunne rettes mot sivile borgere er det to vilkår som begge må være oppfylte. For det første kan politimyndigheten kun anvendes overfor sivile som befinner seg på eller i umiddelbar nærhet av det militære området.⁵⁵ Utenfor militære områder har militært politi kun politimyndighet overfor de som er omfattet av militær disiplinærlov første kapittel. For befal og offiserer gjelder samme regel, men bare overfor de med lavere grad enn seg selv. Den militære politimyndigheten kan som hovedregel ikke rettes mot sivile borgere.

⁵² Lov om politimyndighet i Forsvaret § 1

⁵³ Forskrift om politimyndighet i Forsvaret § 4

⁵⁴ Forskrift om politimyndighet i Forsvaret § 9

⁵⁵ Se Kapittel 3, punkt 3.2.1.

Det andre vilkåret er at den sivile borgeren må begå en handling som forstyrrer den alminnelige ro og orden, bryter adgangsforbudet eller er ulovlig etter sikkerhetsloven.

Spørsmålet er om flyvning over militære områder oppfyller vilkårene slik at politimyndigheten kan rettes mot sivile borgere.

Droneflyvning over forbudssoner opprettet etter bestemmelsene i forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer er forbudt. Dersom en sivil borger flyr dronen sin over et slikt område kan militær politimyndighet brukes mot han, men kun i den utstrekning det er nødvendig for formålet, og gjennomføres så skånsomt som mulig i tråd med forskrift om politimyndighet i Forsvaret § 2.

Det andre vilkåret er at personen må være på eller i nærheten av militære områder for at den militære politimyndigheten kan rettes mot han.

Etter de alminnelige reglene for bruk av droner skal dronen alltid være synlig for den som styrer dronen.⁵⁶ Det er dermed begrenset hvor langt vekk dronen kan fly fra personen som styrer den. Dersom personen står i høyden, kan likevel dronen fly relativt langt før han mister den av synet. Et vesentlig spørsmål er om dronedeføreren kan regnes for å være på militært område dersom dronen, men ikke han selv befinner seg på militært område.

Dersom personen som flyr dronen er i nærheten av det militære området slik det er definert i avhandlingens punkt 3.2.1 vil militær politimyndighet kunne rettes mot han.

Dersom personen som flyr dronen ikke er i nærheten av det militære området er det mer usikker om militært politi har rett til å rette politimyndigheten mot han, til tross for at dronen var på området. Problemstillingen har ikke vært oppe til behandling i domstolene enda. Ved usikkerhet skal militærpolitiet kontaktet det sivile politiet.

⁵⁶ Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord mv. § 6 andre ledd

4.3.3. Bruk av tvangsmidler

Militær politimyndighet er begrenset i forhold til den sivile politimyndighet. I dette punktet skal det undersøkes om militært politi og andre militære tjenestemenn med politimyndighet kan bruke tvangsmidler⁵⁷ mot sivile borgere som flyr droner over et militært forbudsområde.

I utgangspunktet er det påtalemyndigheten som kan beslutte at tvangstiltak skal brukes, og politiets tjenestemenn som gjennomfører tiltaket.

Den militære politimyndigheten er regulert av lov om militær politimyndighet § 3, jf. § 1.

Det fremkommer av ordlyden at den militære politimyndigheten kan utøves mot den som opptrer i strid med forbud gitt i medhold av sikkerhetsloven. For lovbrudd i medhold av sikkerhetsloven kan militært politi innlede etterforskning, etter lovens § 5.

«Innlede etterforskning» betyr å starte en etterforskning. De tvangsmidler som kan benyttes er å anholde og innbringe personer som beskrevet i politiloven § 8, jf.

Etter forskrift om militær politimyndighet § 21 skal det sivile politiet overta den videre etterforskningen i forhold som er mot sivile personer utenfor Forsvaret.

Militært politi og militære tjenestemenn har en begrenset rett til å bruke tvangsmidler mot sivile borgere som flyr droner over et militært område. Tvangsbruken begrenser seg til å kun være tvangsmidler som benyttes i en innledende fase, og begrenses til å gjelde anholdelse og innbringelse til det sivile politiet som skal overta etterforskningen videre.

4.4. Forholdet mellom sivil og militær politimyndighet

Det første som skiller militær og sivil politimyndighet er at de er regulert av forskjellige lover, henholdsvis politiloven og lov om militær politimyndighet.

Den største forskjellen mellom de to formene av politimyndighetene er at sivil politimyndighet er ubegrenset innenfor Norges grenser, mens den militære politimyndigheten har «et stedlig, personelt og saklig sett mer begrenset omfang»⁵⁸

⁵⁷ Straffeprosessloven kapittel 16

⁵⁸ Leegaard, *Militærpolitiet og tvangsmidlene: om bruk av tvangsmidler ved utøvelse av militær politimyndighet* s. 10

Det er praktisk å ha regler som gir det militære politiet rett til å gripe inn overfor forhold som forstyrrer eller bryter loven på militære områder. Det er praktisk fordi de allerede befinner seg på det militære området. Derfor blir distansen til å gripe inn kortere enn hvis man måtte vente på det sivile politiet.

Militærpolitiet har ikke ubegrenset med politimyndighet selv på militære områder.

Tvangsmidler kan blant annet ikke benyttes fritt.

Dersom det oppstår tvil om militærpolitiet eller andre med militær politimyndighet har myndighet til å gripe inn overfor en privatperson som flyr drone over et militært område, skal det sivile politiet kontaktes.⁵⁹

5. Tiltak for å håndheve flyforbudet over militære områder

5.1. Innledning

I dette kapittelet vil tvangsmidler og andre tiltak som benyttes for å håndheve flyforbudet behandles. Hensikten med kapittelet er å gi en fremstilling av hvordan forbudsområdene etter luftfartsloven og sikkerhetsloven kan håndheves, eller hvordan brudd på flyforbudet kan forebygges.

Hovedregelen etter straffeprosessloven er at tvangsmidler brukes på etterforsningsstadiet, hvor formålet med bruken er å ivareta etterforsningsformål og få saken godt nok opplyst til at den kan behandles av domstolene.

I avhandlingens kapittel 4 ble politimyndighet behandlet. Dette kapittelet fortsetter med hvilke midler personer med politimyndighet kan benytte for å håndheve forbudet.

Det sivile politiets makt hjemmel etter politiloven berører ordenshåndhevelser, mens straffeprosessloven behandler hvilke tvangsmidler politiet kan bruke på etterforsningsstadiet.

⁵⁹ Forskrift om militær politimyndighet § 21

For det militære politiet er ordenshåndhevelse behandlet i militærpolitilov § 3, og etterforskningshjemmelen er § 5 i samme lov.

Militærpoliti og andre med militærpolitimyndighet har kun hjemmel til å etterforske brudd på militær disiplinær lov og andre forhold internt i Forsvaret. De kan etterforske sivile borgere dersom etterforskningen foregår på militært område.

Denne delen er disponert slik at tvangsmidlene behandles først, deretter andre tiltak som kan benyttes for å håndheve ulovlig dronebruk over militære områder.

5.2. Bruk av tvangsmidler for å håndheve flyforbudet

De to tvangsmidlene som skal behandles i denne delen er pågrepelse etter straffeprosessloven kapittel 14 og beslag etter straffeprosessloven kapittel 16.

Disse tvangsmidlene er de mest relevante for avhandlingens tema fordi dette er tvangsmidler som kan brukes til å oppklare og stanse ulovlig dronebruk over militære områder.

De to tvangsmidlene vil behandles hver for seg i det følgende.

5.2.1. Pågrepelse

Det første tvangsmidlet som vil bli behandlet er pågrepelse av dronedefører.

En pågrepelse innebærer at den som er mistenkt for en straffbar handling bringes inn i politiets varetekt. Dette betyr at for en kort periode vil den mistenkte miste bevegelsesfriheten sin, og må underkaste seg direktiver fra påtalemyndigheten.⁶⁰ Bruken av pågrepelse og fengsling er et svært inngripende tvangsmiddel fordi det innebærer en form for frihetsberøvelse.

Hovedregelen er at tvangsmidler brukes på etterforskningsstadiet. Et unntak fra hovedregelen er i de tilfeller gjerningspersonen blir tatt på fersk gjerning i det han utfører den ulovlige handlingen. Dette er relevant for droneflyvning over militære områder fordi det i praksis er

⁶⁰ Øyen s. 184

mer vanlig at en person blir tatt på fersk gjerning ved at dronen blir fulgt av politi eller militærpolitiet fra det militære området, og tilbake til eieren.

Pågrepelse etter § 171 etter luftfartslovens straffebestemmelser er ikke relevant fordi strafferammen er for kort i forhold til det som er vilkåret i bestemmelsen. Etter sikkerhetsloven er strafferammen inntil ett år, noe som innfrir kravet om at strafferammen må være på minst 6 måneder for at pågrepelse er aktuelt etter straffeprosessloven § 171.

Det rettslige grunnlaget for pågrepelse og fengsling er beskrevet i straffeprosessloven kapittel 14. Kapitlet inneholder en rekke bestemmelser om vilkår for pågrepelse, ulike typer pågrepelse, hva som skjer etter pågrepelsen med mer. Den relevante bestemmelsen for avhandlingens tema er straffeprosessloven § 173 om pågrepelse av person tatt på fersk gjerning.

5.2.1.1. Pågrepelse etter straffeprosessloven § 173

Utgangspunktet for enhver pågrepelse er at det skal besluttes av påtalemyndigheten i skriftlig format. Den skriftlige beslutningen skal inneholde betegnelse av den mistenkte, en kort beskrivelse av det straffbare forhold, og grunnen til pågrepelsen.

Et unntak til utgangspunktet som nevnt over er straffeprosessloven § 173. Straffeprosessloven § 173 omhandler de tilfeller hvor gjerningspersonen er tatt på fersk gjerning, og ikke avstår fra den straffbare handlingen.⁶¹ «Tatt på fersk gjerning» betyr å bli oppdaget mens man er i gang med å utføre den straffbare handlingen. Det må foreligge sannsynlighetsovervekt for at den som treffes på stedet er i ferd med å begå en straffbarhandling, jf. rt. 1998 s. 1839.

At personen ikke avstår fra den straffbare handlingen betyr at han ikke stanser selv om han blir oppdaget. I dette tilfellet vil det bety at droneføreren ikke stanser med den ulovlige flyvningen. Dersom han stanser flyvningen kan politi eller militært politi kreve at han oppgir navn og andre opplysninger for å ilegge han bot og for at det sivile politiet eventuelt kan etterforske saken videre. Dersom han nekter å oppgi opplysningene, kan det militære politiet pågripe personen på samme måte som hvis han ikke hadde stanset flyvningen. Det militære

⁶¹ Straffeprosessloven § 173 første ledd

politiet må deretter bringe han inn til det sivile politiet så raskt som mulig, slik at det kan behandle saken videre.

En situasjon hvor droneføreren blir tatt på fersk gjerning kan tenkes typisk for ulovlig bruk av droner, fordi det for det første kan være vanskelig å finne ut hvem som eide dronen dersom det ikke avdekkes umiddelbart, og for det andre vil det tenkes uforholdsmessig å skulle pågripe en dronefører på stedet for ulovlig dronebruk dersom han selv avslutter bruken.

For pågrepelse av person tatt på fersk gjerning er det ingen minstekrav til strafferamme.

5.2.1.2. Hvem kan utføre pågrepelse eller midlertidig fengsling

Pågrepelse etter § 173 kan utføres både av sivilt og militært politi. I utgangspunktet kan en slik type pågrepelse også gjøres av andre sivile borgere som er vitne til lovbruddet. Sistnevnte er mest aktuelt for mer åpenbare lovbrudd, som for eksempel nasking i butikk.

For pågrepelse etter § 171 for brudd på sikkerhetslovens bestemmelser om forbudssoner over områder som er militære vanlige regler om pågrepelse. Påtalemyndigheten gir tjenestemenn i politiet rett til å pågripe droneføreren.

5.2.2. Beslag

Beslag er et straffeprosessuelt tvangsmiddel som reguleres av straffeprosesslovens kapittel 16, og kapitlets første bestemmelse slår fast at «ting som antas å ha betydning som bevis, kan beslaglegges inntil rettskraftig dom foreligger i saken»⁶² Begrepet beslag innebærer etter ordlyden at en gjenstand som det mistenkes at kan inneholde opplysninger som kan få betydning som bevis i en straffesak, kan inndras fra eieren og over i politiets besittelse.

For at det skal foreligge en straffesak må det være mistanke om brudd på en straffebestemmelse. Luftfartsloven slår fast at det er forbudt å fly over militære områder, men sier ingenting om bruk dronens sensorsystemer. Sikkerhetsloven med forskrift vil derfor være det aktuelle rettsgrunnlaget for hvorfor det må tas beslag.

⁶² Straffeprosessloven § 203 første ledd

Ved mistanke om ulovlig innhenting av informasjon ved bruk av luftbårne sensorsystemer kan det være aktuelt å ta beslag i dronen med det aktuelle sensorsystemet for å undersøke om det ligger sensitiv informasjon på minnet til sensorsystemet. Dersom sensorsystemet for eksempel er et kamera, vil det være aktuelt å sjekke kameraets minne for ulovlige innhentede bilder og videoopptak.

Et beslag vil ofte tas samtidig som en ransakelse. Hvis det er tilfellet må også vilkårene for ransakelse være oppfylt. Dette forutsettes i det følgende, og vilkårene for ransakelse vil ikke behandles nærmere.

5.2.2.1. Vilkår for beslag

Vilkårene for beslag utledes fra rettspraksis.

Etter en naturlig språklig forståelse må «skjellig grunn til mistanke» bety at det foreligger en mistanke mot en aktuell dronfører, og at denne mistanken er betydelig og begrunnet.

Rettspraksis sier noe om hva som skal forstås med «skjellig grunn til mistanke»

I følge Rt. 1998 s. 1839 må det foreligge en sannsynlighetsovervekt for at det skal være «skjellig grunn til mistanke». Sannsynlighetsovervekt betyr at det må være mer sannsynlig at en person har brutt et straffebud, enn at han ikke har gjort det. Det er vanskelig å skulle beregne sjansen for at lovbruddet er utført i prosent, men en sannsynlighetsovervekt tilsier at sjansen på være 51 % eller høyere for at personen har brutt loven for at det skal foreligge sannsynlighetsovervekt.

For at det skal kunne tas beslag i dronen må det være skjellig grunn til mistanke om at det befinner seg ulovlige opptak på dronen, ikke bare at den har flydd over et militært område begrunnet etter sikkerhetsloven. Grunnen til dette er at hvis det kun er mistanke om at dronen har vært fløyet, så kan ikke dette nødvendigvis bevises ved å ta beslag i dronene. Poenget med beslaget faller da bort.

Beslag kan kun benyttes når det er tilstrekkelig grunn til det, og dersom sakens art eller forholdene eller tilsier at det vil være uforholdsmessig å ta beslag kan det ikke brukes som tvangsmiddel etter straffeprosessloven § 170 a. Forholdsmessighetsprinsippet kan utleds fra

denne bestemmelsen, og betyr at det må være stor sjanse for at lovbruddet kan oppklares hvis det tas beslag.

Ved brudd på sikkerhetslovens straffebestemmelse jf. forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 3 vil det være hensiktsmessig å ta beslag i dronen for å undersøke om det finnes ulovlig innhentet informasjon på dens minne. En drone er heller ikke like personlig som for eksempel en mobiltelefon, noe som tilsier at beslag ikke vil være uforholdsmessig etter forholdene.

5.2.2.2. Hvem kan ta beslag?

Det sivile politiet kan ta beslag i en drone dersom vilkårene over er oppfylt, og beslag er besluttet av påtalemyndigheten etter reglene i straffeprosessloven. Militærpolitiet har ikke myndighet til å ta beslag i en sivil borgers eiendeler. Dette kommer av at militær politiet har begrenset politimyndighet.

Dersom beslaget tas samtidig som en pågrepelse som beskrevet i punkt 5.2 og på eller i nærheten av et militært område, kan militær politiet ta dronen med til politiet sammen med dronfører.

Gjennom forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemers tilknytning til sikkerhetsloven har også militært politi⁶³ ta beslag av droner, jf. militær politilov § 1 annet ledd.

5.3. Andre tiltak

5.3.1. Frekvensforstyrret

Bruk av frekvensforstyrret er et ordenstiltak som kan brukes for å hindre droner fra å fly over spesielle områder ved å forstyrre frekvensen dronfører kommuniserer med dronen på. Innledningsvis vil det være hensiktsmessig å gi en kort beskrivelse av hva en frekvensforstyrret er og hvordan den virker.

⁶³ Se kapittel 4

En frekvensforstyrret er i dette tilfellet en innretning som er utviklet for å forstyrre signalene droneførereren sender til dronen for at den skal fly dit han ønsker. Ved å sende ut et annet signal på samme frekvens vil den kunne «overdøve» signalene fra droneførereren, sånn at han mister kontrollen over dronen. Den vanligste konsekvensen av frekvensforstyrrende signaler rettet mot dronen er at den enten flyr tilbake til noen forhåndsbestemte koordinater, eller at den automatisk lander der den er.

I utgangspunktet gjelder ekomloven om elektronisk kommunikasjon (ekomloven), som omtaler aktive frekvensforstyrrelser for å hindre bestemte radiokommunikasjonssystemer eller deler av disse å virke i et spesifikt geografisk område for «jamming» i § 1-5 nummer 21.

Spørsmålet i denne delen er om frekvensforstyrrende apparater kan brukes for å stanse private droner fra å fly over militære områder.

I utgangspunktet gjelder ekomloven § 8-2 for utstyr brukt til *frekvensforstyrning*, videre omtalt som jamming av droner. Etter bestemmelsens første ledd er ordlyden at «radio og terminalutstyr som omfattes av internasjonale overenskomst som Norge har sluttet seg til, og som oppfyller krav etter slik overenskomst kan besittes, omsettes og tas i bruk.»

Spørsmålet blir derfor om dronejammere omfattes og oppfyller kravene etter internasjonale overenskomst som Norge har sluttet seg til.

Gjennom EØS-avtalen⁶⁴ har Norge en rekke forpliktelser i henhold til avtalen og annen lovgivning gitt i medhold av denne. Forskrift om elektromagnetisk kompatibilitet (EMC) for elektronisk kommunikasjon (EMC-avtalen) er en av forskriftene med hjemmel i ekomloven jf. EØS avtalen som stiller krav til apparater som benyttes til elektronisk kommunikasjon⁶⁵. Dronejammere oppfyller ikke de grunnleggende kravene i EMC § 7, og kan derfor ikke besittes, omsettes og tas i bruk i Norge.

Unntaket til ekomloven § 8-1 første ledd er ekomloven § 6-2 a og § 8-1.

Det fremkommer av § 6-2 a at Forsvaret, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, politiet og kriminalomsorgen kan ta i bruk frekvenser tildelt andre dersom visse vilkår er oppfylte.

⁶⁴ Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv. (EØS-loven)

⁶⁵ EMC § 2

Vilkårene som stilles i § 6-2 a er at visse bestemmelser i straffeprosessloven må være oppfylt. Bestemmelsene i straffeprosessloven viser til hvilke regler i straffeloven som må gjelde for at straffeprosessloven skal komme til anvendelse⁶⁶. Ingen av disse bestemmelsene omhandler flyforbudet for droner etter luftfartsloven eller sikkerhetsloven med forskrifter. Politiet og forsvaret har dermed ikke myndighet etter disse bestemmelsene til å bruke jamming mot private droner på militært område.

Politi-loven § 7 om håndhevelse av offentlig orden åpner for bruk av jamming i bestemmelsens siste ledd. Etter denne bestemmelsen kan politiet gripe inn umiddelbart når et forhold medfører alvorlige ordensbestemmelser eller fare for slike uten tillatelse fra den offentlige myndigheten når denne ikke er tilgjengelig, eller det antas umulig, virkningsløst eller at det ikke kan skje i tide å få tillatelse.

5.3.1.1. Risiko ved bruk av jamming

Å bruke jamming er forbudt for private personer, og grunnen til det er at jamming er forbundet med en viss risiko for luftfartøy og andre transportmidler som benytter seg av GPS for navigering.

Apparater som brukes til å forstyrre frekvenser er ikke helt nøyaktige, og kan derfor ramme et luftfartøy det ikke var meningen at det skulle ramme. Jammere må av naturlige grunner være kraftige for å kunne overdøve andre signaler i nærheten som opererer i samme frekvensområde. Det kan bety at mindre kritiske signaler som trådløst internett og bluetooth⁶⁷ kan forstyrres, men det kan også påvirke kritiske signaler som nødansrop fra mobiltelefoner, avhengig av hvilket frekvensområde som blir jammet.

I ytterste konsekvens kan forstyrrelse på signaler påvirke andre luftfartøy som befinner seg i områder, noe som kan føre til ulykker med store materielle eller menneskelige skader.

Det er dokumentert at annen flytrafikk, som helikopter og kommersielle fly, kan forstyrres av jammere.⁶⁸ Dette er spesielt aktuelt under militære øvelser der helikoptre blir mye brukt, og på flyplasser med militær aktivitet.

⁶⁷ På norsk kalt «blåtann»

⁶⁸ EkomROS 2018 – risikovurdering av ekomsektoren 28. juni 2018 s. 12

En annen risiko er at dersom dronen ikke er programmert til å fly til et bestemt sted når den mister signalet fra droneføreren, så kan den styrte og skader gjenstander eller i verste fall personer når den blir jammet. Det finnes ingen dokumenterte tilfeller av dette.

5.3.1.2. Bruk av jamming i fremtiden

Bruken av droner til privat hobbybruk har økt de siste årene, og det er forventet at antallet av privateide droner i Norge vil fortsette å øke i årene som kommer. Det er derfor viktig å ha tilgjengelige tiltak som kan brukes mot dronene dersom de utsetter annen flytrafikk for fare, eller bryter loven ved å samle inn ulovlig informasjon.

Jamming er et godt tiltak fordi det eliminerer faren ved at dronen blir stanset. Jamming kan derimot ikke direkte påvirke minnet på dronen, og kan derfor ikke slette bilder og opptak som allerede er tatt opp, og kan heller ikke hindre sensorsystemene i å samle mer informasjon mens den blir jammet, dersom dronen til en viss grad kan operere autonomt.

Det har kommet et nytt lovforslag som vil gi politiet bredere adgang til å bruke jamming mot droner uten tillatelse fra myndigheten. Det er enda uklart om de nye bestemmelsene vil bli vedtatt.

I tillegg til jamming kan dronene programmeres av produsenten på en slik måte at de ikke kan starte å fly i en forbudssone. Dersom droneføreren forsøker å fly dronen innenfor et militært område, vil den med rett programmering ikke reagere eller advare droneføreren om at den befinner seg i et forbudsområde.

En av utfordringer med denne løsningen er at mange som driver med droner er flinke med teknologi, og kan derfor enkelt omgjøre programmeringen. Foreløpig er det få droner som blir solgt med denne typen programmering.

5.3.2. Tilgjengeliggjøring av informasjon

Et annet tiltak for å hindre ulovlig bruk av droner i forbudssoner er å spre informasjon om hvor disse sonene er. Tiltaket gjør det enklere for dronereførere å sette seg inn i hvor det er forbudt å fly, og dermed er det enklere å unngå forbudt flyvning.

I 2018 publiserte Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) en ugradert oversikt over forbudsområdene etter sikkerhetsloven, i medhold av forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 4. Oversikten over forbudsområdene ble publisert som et interaktivt kart, der man enkelt kan få oversikt over hvilke steder det er forbudt å fotografere, filme og bruke andre sensorer fra luften.⁶⁹ Noen forbudsområder er unndratt kartet av sikkerhetsmessige hensyn i tråd med forskriften § 4 annet ledd.

Forbudsområdene som vises på kartet er forbudsområdene som er opprettet i medhold av forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 3, jf. sikkerhetsloven. Forbudsområder som er gitt i medhold av forskrift om luftfartøyer som ikke har fører om bord vises ikke på kartet, med mindre forbudet overlapper med sikkerhetsloven sitt. Sikkerhetslovens forbudsområder omfatter mer enn militære områder som beskrevet i avhandlingens punkt 3.2.1. Forbudsområdene etter sikkerhetsloven omfatter i tillegg til militære områder, også andre områder med militær begrunnelse.

Da dronekartet ble publisert av NSM ble det kritisert av flere eksperter fordi det avslørte tidligere hemmelige anlegg og baser, og skjermingsverdige objekter.⁷⁰ Kritikken gikk ut på at det etter publiseringen blir lettere for fremmede etterretningstjenester og terrorister å planlegge angrep mot viktige anlegg i Norge.

⁶⁹ <https://nsmstat.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=872fc758d9bb40459758243fc56f0aa9>

⁷⁰ <https://www.nrk.no/norge/eksperter-kritisk-til-publisering-av-kart-med-militaere-anlegg-1.14222413>

6. Strafferettslige reaksjoner for flyvning over eller i nærheten av militære områder

6.1. Innledning

Dette kapittelet omhandler den strafferettslige siden ved problemstillingen. Spørsmålet som skal besvares i denne delen er hvilke strafferettslige reaksjoner brudd på flyforbudet på militære områder kan få for den som fløy dronen.

De alminnelige reglene for straff er behandlet i lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (heretter straffeloven). Straffeloven omfatter blant annet reglene om ulike vilkår som må være oppfylte for at straff kan idømmes, og en beskrivelse av de straffbare handlingene.⁷¹

Videre kan en person etter straffelovens bestemmelser kun straffes dersom de fire straffbarhetsvilkårene er oppfylte. I denne oppgaven forutsettes det at straffbarhetsvilkårene er oppfylte. Kapittelet gir kun en oversikt over de ulike straffebudene som er relevante.

Både luftfartsloven og sikkerhetsloven har egne bestemmelser om straff for overtredelse av loven, samt overtredelse av særbestemmelsene gitt i forskrift med hjemmel i lovene.⁷²

Etter luftfartsloven er forbudet mot å fly droner over militære områder i hovedsak begrunnet med hensynet til sikkerheten til øvrig lufttrafikk. Sikkerhetslovens forbud mot å fly over bestemte angitte områder, som i dette tilfellet er militære områder, er begrunnet i hensynet til rikets sikkerhet. Det er dermed to straffebud som vil behandles i dette kapittelet.

Straff er definert som «et onde samfunnet påfører en lovovertreder for at lovovertrederen skal føle det som et onde.»⁷³

⁷¹ Straffeloven del 2

⁷² Luftfartsloven § 15-1

⁷³ Andenæs, Johs. Statsforfatningen i Norge, 3. utgave Oslo 1962 s. 352

Straff er en direkte reaksjon på brudd på bestemmelser vi har i samfunnet, for å hindre at personen selv, eller andre personer, skal utføre en ny straffbar handling. Dette omtales som henholdsvis individuell og allmennpreventive grunner for straff. Slik fungerer straff til å styre borgernes handlinger til fordel for samfunnet.

Uønsket dronebruk er et problem som øker i omfang fordi antall droner og droneførere er i vekst. Det er derfor spesielt viktig at det settes en presedens for at ulovlig dronebruk straffes.

6.2. Straff etter luftfartsloven § 14-29

Den objektive straffbare handlingen i luftfartsloven § 14-29 er «den som overtrer forskrift gitt med hjemmel i denne lov.» Droneføreren kan etter ordlyden straffes etter luftfartsloven § 14-29 dersom han har brutt en av bestemmelsene i forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord.⁷⁴

I forskriftens § 7 første ledd er det stilt et forbud mot å fly modellfly⁷⁵ over eller i nærheten av militære områder. For at bestemmelsen skal komme til anvendelse jf. luftfartsloven § 14-29 kreves det for det første at dronen som benyttes kan falle inn under betegnelsen «modellfly». Det er derfor et vilkår at dronen blir fløyet med rekreasjon som formål.⁷⁶ Det andre vilkåret er at forbudet bestemmelsen stiller opp må være brutt. Det vil si at droneføreren må ha fløyet dronen over et militært område eller i nærheten av et slikt område.

Det kan være aktuelt å bruke luftfartsloven § 14-29 for tilfeller hvor dronefører ved uaktsomhet har flydd dronen innenfor forbudsområder etter forskrift om ubemannede luftfartøy § 7. Med uaktsomhet menes at dronefører har handlet i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides.⁷⁷ Det kan være aktuelt å straffe droneføreren etter § 14-29 dersom droneføreren var faktisk uviten om at han kjørte dronen inn på et militært område. Etter bestemmelsen i forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer skal områder som omfattes av denne loven publiseres på et dronekart⁷⁸, og dronefører plikter å

⁷⁴ Luftfartsloven § 15-1

⁷⁵ Se punkt 2.1.

⁷⁶ Forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord § 4 b

⁷⁷ Straffeloven § 23

⁷⁸ NSM dronekart jf. Forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer § 4

sette seg inn i disse forbudsområdene. Luftfartsloven har ikke bestemmelser om publisering av et lignende dronekart. NSM sitt dronekart viser kun forbudsområder med hjemmel i sikkerhetsloven, ikke forbudsområder med hjemmel i luftfartsloven. Derfor kan det være mer utfordrende å sette seg inn i forbudsområder etter luftfartsloven, og faktisk uvitenhet kan være et argument for at droneføreren kan straffes etter bestemmelsen i § 14-29.

Strafferammen for brudd på luftfartsloven § 14-29 jf. forskrift om luftfartøy som ikke har fører om bord § 7 er bøter eller fengsel inntil 3 måneder dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebed i luftfartsloven.

Dronefører kan også bli ansvarlig etter skadeerstatningsloven dersom den ulovlige bruken av dronen førte til skade på person, eiendom eller andre eiendeler.

6.3. Straff etter sikkerhetsloven

Sikkerhetsloven § 11-4 regulerer straff for brudd på sikkerhetsloven eller forskrifter gitt i medhold av loven.

Bestemmelsens tredje ledd er relevant for ulovlig innhenting av informasjon over eller i nærheten av militære områder. Bestemmelsen viser til sikkerhetsloven § 7-5 om forbud mot adgang til steder og områder. Denne bestemmelsen gir hjemmel til forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer.

Vilkåret for sikkerhetsloven § 11-4 er at overtredelse av forbud fastsatt med hjemmel i § 7-5 kan straffes.

Forskriften § 3 sier at departementet kan fastsette forbudsområder hvor det ikke er tillatt å fly med luftbårne sensorsystemer, i denne sammenheng ved bruk av droner. Forbudet gjelder for sensorsystemene i dronen.

Fotosensorer kan normalt brukes over og i nærheten av militære områder, men det gjelder et unntak for særlig utsatte militære anlegg og andre militære områder. Begrensninger i bruk av

luftbårne fotosensorer gjelder utelukkende innenfor publiserte restriksjonsområder der det er fastsatt særskilte restriksjoner tilknyttet slik bruk.⁷⁹

Forbudet for restriksjonsområdene gjelder både om opptaket er tatt over området, eller tatt av område fra utsiden.

Andre sensorsystemer er forbudt over militære områder. Det er fordi det tenkes at disse kan forårsake større skade. Det kan være bedre kameraer enn det som defineres under «fotosensorer», eller andre opptaksfunksjoner, for eksempel kan opptak og analyse av frekvensspekteret kartlegge hva som skjer inne i beskyttede bygg.

Strafferammen for brudd på sikkerhetsloven § 11-4 jf. forskrift om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer er fengsel inntil ett år eller bot, eller i noen tilfeller begge deler. Spørsmålet er i hvilke tilfeller man kan ilegge dronedeføreren både fengselsstraff og bot. Fra forarbeidet prop. 153 L (2016-2017) fremkommer det at tidligere strafferamme var for lav. Det ble bestemt at straffenivået skulle heves til å omfatte både bot og fengselsstraff.⁸⁰

Sikkerhetsloven § 11-4 åpner også for at strengere straff kan brukes dersom forholdet faller inn under en strengere bestemmelse.

⁷⁹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/4be33d96e43a42aeb878c7bdc39cb38e/horingsnotat-.pdf>

⁸⁰ Prop. 153 L (2016-2017) s. 155

7. Avsluttende del

7.1. Oppsummering

Målet med oppgaven har vært å sammenfatte den relevante lovgivningen som finnes på området for avhandlingens tema, med den hensikt å klarlegge flyforbudet som gjelder for private hobbydroner på og i nærheten av militære områder.

Oppsummert er det to utfordringer som i særlig grad gjør seg gjeldende ved ulovlig droneflyvning over militære områder. For det første er det en utfordring for Forsvaret at sensitiv informasjon samlet inn ved bruk av droner med sensorsystemer kan komme på avveie, og i verste fall sette rikets sikkerhet i fare.

Det andre hovedproblemet er at flyvning av hobbydroner kan skape problemer i forhold til annen lufttrafikk i regi av det militære forsvar. Lufttrafikken over militære områder, og herunder spesielt på militære øvelsesområder, preges av å være tidvis uforutsigbar og høy.

Det har skjedd en stor utvikling av lovverket i de seneste årene. Både luftfartsloven og sikkerhetsloven har produsert nye forskrifter som spesielt fokuserer på å fange opp droner og andre lignende innretninger, som i større og større grad tar en del av lufttrafikkbildet i Norge. Hovedsakelig har endringene gått ut på at det nå faktisk finnes et lovverk som gir Forsvaret de verktøyene de trenger for å kunne holde publikum vekk fra eget luftrom, samt ta beslag i droner som misligholder forbudet.

Sikkerhetsloven hjemler også en bestemmelse som fastslår at de ulike forbudssonene etter sikkerhetsloven skal være publiserte og lett tilgjengelige for den som flyr dronen ⁸¹, noe som fører til mer kunnskap om riktig bruk av droner.

⁸¹ NSM dronekart (internettlink i kildelisten)

7.2. Vurdering

Lovverket som omhandler droner og flyforbud over særskilte områder er kronglete og spredt utover flere rettsområder med sine særegne lover og forskrifter.

På grunn av det vide omfanget av rettskildene kan det oppleves som utfordrende å sette seg inn i regelverket.

Problemet er forsøkt løst av luftfartstilsynet ved å utgi fem hovedregler for flyvning av droner.⁸² De fem hovedreglene er tidligere oppsummert i punk 2.1.1. i avhandlingen.

Et problem ved å forsøke å forenkle et komplisert regelverk til fem punkter er at det er mye som faller utenfor. Det oppmuntrer heller ikke droneførere til å sette seg nærmere inn i reglene som gjelder for dronetryvning, og disse reglene kan på den måten overses.

Det positive med en slik løsning er at det er lettere å få kontroll over de reglene som er viktigst for at dronebruken skal være trygg.

Det er droneføreren selv som har ansvaret for å sette seg inn i regelverket, men det er det offentlige med luftfartstilsynet i spissen som har ansvaret for at lovverket han skal sette seg inn i er overkommelig og oversiktlig.

Det ville klart vært enklere dersom lovene var sammenfattet på tvers av rettsområdene. Dette ville ført til at hver enkelt dronefører kunne slått opp på en side og fått all nødvendig informasjon for å fly i samsvar med loven. Et slikt regelverk ville også gjort det enklere for de som skal håndheve loven, og kan tenkes å kunne hatt positiv innvirkning på i hvor stor grad håndheving av forbudt dronetryvning utføres.

På en annen side er det så mange tenkelige problemstillinger som kan dukke opp ved bruk av droner, for eksempel innenfor personvern, sikkerhet og så videre. Av den grunn kan det tenkes at hensynene er bedre ivaretatt når reglene er spredt utover flere lovområder. De ulike områdene blir ivaretatt av noen som har god kunnskap på området.

⁸² <https://luftfartstilsynet.no/dronelek> (8. april 2019)

Det kan også være svært utfordrende å få samlet reglene om dronebruk i en enkelt lov. I tillegg til at det er flere rettsområder som berøres, er det også mange regler som indirekte har betydning for dronebruk, for eksempel straffeprosessloven og politiloven.

Siden droneteknologien stadig er i utvikling vil det også med stor sannsynlighet være nødvendig å gjennomføre enkelte lovendringer i takt med utviklingen. Bruken av droner er i stor grad regulert av forskrifter. Det er enklere og raskere å endre en forskrift fremfor å endre en lov.

8. Kildeliste

Lover

lov av 6. mai 1921 nr. 3 om den militære disiplinær- og politimyndighet OPPHEVET

Lov 29. juni 1951 nr. 19 om militære rekvisisjoner (rekvisisjonsloven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven)

Lov 20. mai 1988 nr. 32 om militær disiplin (disiplinærloven)

Lov 20. mai 1988 nr. 33 om politimyndighet i Forsvaret

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

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Lov 1. juni 2018 nr. 24 om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)

Forskrifter

Forskrift 26. november 1993 nr. 1299 om utøvelse av politimyndighet i det militære forsvar

Forskrift 17. september 1999 nr. 1012 om militære rekvisisjoner

Forskrift 30. november 2015 nr. 1404 om luftfartøy som ikke har fører om bord mv.

Forskrift 22. juni 2018 nr. 951 om kontroll med informasjon innhentet med luftbårne sensorsystemer

Forarbeider og rettspraksis

Rt. 1998 s. 1839

LB. 2009 s. 4464

NOU 1980:58 Militær disiplinær- og politimyndighet

Prop. 151 S (2015-2016) – Kampkraft og bærekraft, langtidsplan for forsvarsektoren

Prop. 116 L (2016-2017) - Lov om bestemt angitte områder, skjermingsverdige objekter og bunnforhold

Prop. 153 L (2016-2017) - Lov om nasjonal sikkerhet

Litteratur

Andenæs, Johs. *Statsforfatningen i Norge*, 3. utgave Oslo 1962

Forsvarsdepartementet, *Forslag til forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer* (høringsnotat)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4be33d96e43a42aeb878c7bdc39cb38e/horingsnotat-.pdf>

Leegaard, Thor. *Militærpolitiet og tvangsmidlene: Om bruk av tvangsmidler ved utøvelse av militær politimyndighet*», *Generaladvokatens militærjuridiske småskrifter nr. 14*

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, *EkomROS 2018 – risikovurdering av ekomsektoren* 28. juni 2018

Internettkilder

Frantzen, Jan. *400 000 nordmenn eier en drone!*, UAS Norway, 22.november 2018

<https://www.uasnorway.no/400-000-nordmenn-eier-en-drone/> (sist besøkt 17. april 2019)

Strand, Morten. *Den globale sikkerhetssituasjonen – Verden har blitt et farligere sted*, 10. februar 2018

<https://www.dagbladet.no/kultur/verden-har-blitt-et-farligere-sted/69436476> (sist sjekket 16.april 2019)

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. *Informasjon om Nasjonal sikkerhetsmyndighets oversikt over forbudssoner for luftbårne sensorsystemer*, 27.september 2019 (sist sjekket 8.april)

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. Oversikt over forbudsområder for sensorbruk fra luften (NSM dronekart)

<https://nsmstat.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=872fc758d9bb40459758243fc56f0aa9> (sist sjekket 01. mai 2019)

Luftfartstilsynet. *Dronelek* <https://luftfartstilsynet.no/dronelek> (sist sjekket 8.april 2019)

Frantzen, Jan. *Politiet slår ned på ulovlig dronelflyvning – gir høyere bøter for ulovlig dronelflyvning*, 9. april 2019

<https://www.uasnorway.no/politiet-slar-ned-pa-ulovlig-dronelflyvning-gir-hoyere-boter-for-ulovlig-dronelflyvning/> (sist sjekket 01. mai 2019)

Nasjonal Sikkerhetsmyndighet. *Luftbårne sensorsystemer*, 22. august 2018

<https://www.nsm.stat.no/om-nsm/tjenester/fysisk-sikring/foto-fra-lufta/> sist sjekket 01. mai 2019)