

Stockholm den 28 oktober 2024

R-2024/1390

Till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

LI2024/01427

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 28 juni 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Effektiva sanktioner inom luftfarten.

Bakgrund

Förslaget har till allmänt syfte att försöka koordinera, systematisera och säkerställa effektiva sanktioner för överträdelse av en rad regler på luftfartsrättens område samt att i övrigt genomföra anpassningar av lagstiftningen med bäring på obemannade luftfartyg. Därutöver föreslås att regeringen får möjlighet att besluta om tillgång och tillträde till svenskt luftrum i händelse av kris.

Detta är ingen lätt uppgift då rättsområdet är exceptionellt fragmenterat mellan svenska rättsregler, rättsregler antagna av EU, internationellt bilaterala rättsregler och internationella multilaterala (konventioner) rättsregler. Den omfattande regelmaterian är i det närmaste oöverskådlig.

Problemställningen bottnar framför allt i att det till följd av globalisering och ökad regelharmonisering på EU:s inre marknad beträffande luftfart, har antagits en rad rättsakter som innehåller förhållningsregler, ordningsregler och förbud på EU-nivå. Denna utveckling har inte i motsvarande takt parerats i svensk lagstiftning där det sålunda uppstått hierarkikonflikter mellan EU-rätt och svensk rätt; både på lag-,



förordnings- och föreskriftsnivå. Till detta kommer att viss regelmaterial har förflyttats från nationell nivå till EU-nivå. Vad förslaget framför allt ämnar hantera i anledning av denna bristande parering, är eventuella glapp i sanktionshänseende som kunnat uppstå.

Dagens sanktionsbestämmelser i svensk lagstiftning bygger i stor utsträckning på ingripandemöjligheter mot, och kriminalisering av överträdelser av inhemska svenska regler, vilka återfinns i tillämpliga lagar och förordningar samt Transportstyrelsens föreskrifter på området. Eftersom ett antal av dessa rättsregler kan ha blivit obsoleta, förflyttade till eller kompletterade av EU-rätt, företrädesvis genom EU-förordningar, finns det risk för att de svenska ingripande- och sanktionsbestämmelserna brister i formell tillämplighet. Överträdelser av luftträtts regler riskerar att inte kunna beivras på grund av formella brister i nuvarande svensk lagstiftning.

Utöver EU-anpassningen föreslås skärpningar av olika ansvarsbestämmelser, bland annat för vårdslöshet i flygtrafik och flygfylleri.

Sammanfattning

Advokatsamfundet är i huvudsak positivt till de föreslagna lagändringarna. Det finns ett uppenbart behov av att samordna och harmonisera den svenska sanktionskatalogen i förhållande till de åtaganden Sverige har som medlem i den Europeiska unionen. De föreslagna skärpningarna av vårdslöshet i flygtrafik och flygfylleri samt ingripandemöjligheterna i övrigt, framstår som rimliga och väl avvägda. En utvidgning av det kriminaliserade området för flygfylleri och kriminalisering av oaktsamhet av normalgraden är påkallad; särskilt med beaktande av den allmänna spridningen av obemannade luftfartyg. Dessutom är utvidgningen i linje med vad som uppfattas vara vedertaget internationellt.

Tydliggörandet av Transportstyrelsens roll som tillsynsorgan inom luftfarten och givandet av verktyg för denna myndighet att effektivt kunna utöva sin tillsyn genom förelägganden och viten är både önskvärt och påkallat. Förslaget i denna del bör inte utgöra en särskilt betydande avvikelse från vad som idag tillämpas i praktiken eller vad som annars anses vara aktörernas uppfattning om Transportstyrelsens roll och befogenheter.



Förslagen är överlag väl genomarbetade och promemorian har på ett föredömligt sätt lyckats koordinera svårhanterlig rättslig materia, med generellt välavvägda analyser och bedömningar.

Emellertid, och av skälet att det är ett komplext rättsområde, är Advokatsamfundet av uppfattningen att ytterligare analysinsatser behöver göras på förarbetsstadiet. Detta dels för att tillförsäkra att lagförslagen verkligen får den avsedda effekten av harmonisering vid följande rättstillämpning, genom att tillämparen får erforderlig ledning genom väl underbyggda förarbets- och utredningsmaterial. Dels för att det ur rättssäkerhetsperspektiv är påkallat att den föreslagna kraftiga – i åtminstone formellt hänseende eftersom mångdubbelt fler rättsregler torde bli straffsanktionerade genom förslaget än tidigare – utvidgningen av det inom luftfarten kriminaliserade området är väldefinierad och tydligt avgränsad. I detta hänseende efterfrågar Advokatsamfundet en fördjupad och konkret analys av vilka straffrättsliga luckor i materiellt hänseende som avses täppas till och om förslaget åstadkommer detta.

Med beaktande av komplexiteten i förslagen och i rättssäkerhetssyfte, bör också formuleringarna av de justerade sanktionsbestämmelserna i vissa avseenden förtydligas och preciseras. Detta för att slå vakt om förutsägbarheten och därmed också legalitetsprincipen.

Advokatsamfundet tycker sig också uppleva ett behov av att förslagen under den fortsatta beredningen genomgår en ordentlig korrekturläsning där språkbruket och ordvalen preciseras för att undvika otydligheter. Vidare bör hänvisningar till relevanta rättsregler kontrolleras till undvikande av brister och för att underlätta processen att sätta dessa nya regler i ett konkret rättsligt sammanhang; särskilt i förhållande till EU-rätten.

Synpunkter

Ytterligare analysinsatser är påkallade

Som nämnts ovan är en del av syftet med förslaget att täppa till straffrättsliga luckor där förhållningsregler och ordningsregler som förekommer i EU-rätt, eller förflyttats från svensk rätt till EU-rätt, inte är straffsanktionerade. Det principiella skälet för denna anpassning är att Sverige som medlem i EU har en skyldighet att tillse att EU-förordningar (som det i huvudsak är fråga om) är effektivt verkställbara och



sanktionerade i den nationella rättsordningen. Sverige har med andra ord en skyldighet att tillse att överträdelser av EU-förordningar är, i denna kontext, straffrättsligt sanktionerade.

Emellertid nöjer sig förslaget med att med hänvisning till detta principskäl, motivera en utökad kriminalisering inom luftfarten till att omfatta ett antal EU-rättsakter som idag inte är kriminaliserade. Ingen materiell analys görs om huruvida det faktiskt finns en straffrättslig lucka mellan svensk rätt och EU-rätt. Därmed saknas även en analys i materiellt hänseende om de föreslagna ändringarna är nödvändiga och effektiva (om EU-rättsliga regler är materiellt sanktionerade i svensk rätt är det formella kravet uppfyllt).

Detta är en genväg som visserligen kan tyckas vara befogad med hänsyn till omfattningen och komplexiteten på rättsområdet. Naturligtvis är det enklare, snabbare, effektivare och kvalitetssäkrat att *i allmänhet* kriminalisera överträdelser av EU-förordningar på luftfartsrättens område. Dessutom är det rimligt att anta att den formellt utvidgade kriminaliseringen har ingen, eller mycket begränsad, praktisk betydelse, eftersom de tillkommande reglerna torde vara av en sådan art att de är självklara i sin natur eller tidigare varit reglerade och sanktionerade enligt svensk rätt. Det kan dock ifrågasättas om, med hänsyn till den formella storleken på utvidgningen, komplexiteten och faktumet att det är fråga om straffrätt (som av rättssäkerhetsskäl kräver noggrann beredning), det är befogad att ta denna genväg och bygga förslaget på ett dylikt antagande.

Ett konkret exempel på var erforderlig materiell analys saknas är frågan om tillståndsreglerna för flygplatser. Hur kan man bygga och/eller driftsätta en flygplats på ett sätt som i och för sig är tillåtet enligt svensk rätt, men samtidigt utgör en överträdelse av Kommissionens förordning (EU) nr 139/2014 av den 12 februari 2014 om krav och administrativa rutiner för flygplatser enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008? Om det finns en sådan lucka, bör det i den vidare beredningen av promemorian nogsamt analysera om det föreslagna förslaget på ett effektivt och rättssäkert sätt åtgärdar denna lucka. Om det inte finns en sådan lucka är det utvidgade formella kriminaliseringen onödig och bör inte införas.

Dylika analyser saknas genomgående och utan sådana analyser om vilka glapp som faktiskt kommer täppas till, riskerar det att få oförutsedda effekter där det



kriminaliserade området utökas oavsiktligt mycket, hamnar i konkret och direkt konflikt med svensk befintlig rätt, eller att kriminaliseringen inte får avsedd effekt. Advokatsamfundet anser att det med hänvisning till dessa omständigheter är direkt påkallat med en nogsam materiell analys av det tillkommande straffrättsliga området, även om detta skulle riskera att betunga den fortsatta beredningen. Denna analys är särskilt påkallad i anslutning till avsnitten 7.2 och 7.5 i förslaget.

Precisionen i ansvarsbestämmelserna behöver förbättras

Angående förslaget i 13 kap. 4 § luftfartslagen

Den föreslagna bestämmelsen har fått en utformning där olika lagstiftningstekniker blandas. Ömsom föreskrivs blankettstraffbud och ömsom beskrivs uttömmande brottsbeskrivningar. Av redaktionella och pedagogiska skäl bör i stället, enligt Advokatsamfundet, övervägas om inte bestämmelsen bör delas upp i två delar.

Advokatsamfundet anser att det bidrar till tydligheten, och således till förutsägbarheten, om olika lagstiftningstekniker undviks i samma paragraf.

Angående förslaget i 13 kap. 4 § luftfartslagen

Den föreslagna bestämmelsen är förslagets huvudverktyg för att säkerställa att Sverige på ett effektivt sätt straffrättsligt sanktionerar överträdelser av EU-rätt. Ytterligare utredningsinsatser i detta avseende är behandlat ovan, men även den nu aktuella bestämmelsen bör som sådan, omarbetas och förbättras.

Som kvalifikationsgrund för bestämmelsens tillämplighet anges i bestämmelsens ingress att överträdelserna – av uppsåt eller oaktsamhet – ska ha skett i förhållande *till en bestämmelse i en EU-förordning med gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet som denna lag kompletterar* och som berör ett av förhållanden som följer av den efterkommande uppräkningslistan.

Såsom förslaget får förstås, ska den kursiverade texten ovan uppfattas som en hänvisning till den s.k. "Genomförandeförordningen" – förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område – och de i den förordningen i 2 § uppräknade EU-förordningar.



Advokatsamfundet delar uppfattningen att ett blankettstraffbud i och för sig är en lämplig lagstiftningsteknik i denna typ av fall, men är skeptiskt till att ingressen får den föreslagna lydelsen. Lydelsen är nämligen oprecis och kan, vid en bokstavstolkning, ges en oavsiktligt vid tolkning. Dessutom leder avsaknaden av precision till att kriminalisering kan komma att ske ”automatiskt” av EU-rättsliga förordningar, utan närmare överväganden i svensk beredning.

Det saknas för övrigt även någon analys i förslaget avseende vilka framtida konsekvenser denna valda lagstiftningsteknik kan få beträffande framtida kriminalisering. Advokatsamfundet ifrågasätter den föreslagna lydelsens förenlighet med legalitetsprincipen och obestämlighetsförbudet och förespråkar i stället att olika alternativ utreds. Exempelvis att en förteckning upprättas såsom den är angiven i behörighetsförordningen och inkluderas i luftfartslagen. Alternativt kan förteckningen upptas i luftfartsförordningen eller kvarbli i behörighetsförordningen, men att lydelsen i 13 kap. 6 a § luftfartslagen kompletteras med en explicit hänvisning. Båda dessa alternativ tillförsäkrar tydlighet, förutsägbarhet och därmed större rättssäkerhet, så att kriminaliseringen på nu aktuellt område inte sker oöverbärgt, utan att kraven på nödvändighet, effektivitet och proportionalitet uppfylls.

Förslagen i övrigt

I övrigt har Advokatsamfundet inget att erinra mot förslagen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander