

**Nr 105**

**Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats; given den 29 mars 1974.**

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

**CARL GUSTAF**

**LENNART GEIJER**

**Propositionens huvudsakliga innehåll**

I propositionen föreslås att särskild kontroll på flygplats enligt polisstyrelsens förordnande skall få utföras även av den som inte är polisman, om kontrollen leds av polisman.

**Förslag till  
Lag om ändring i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats**

Härigenom förordnas i fråga om lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats

*dels* att i 2 § ordet "polismyndighet" skall bytas ut mot "polisstyrelse",

*dels* att 3 § skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Särskild kontroll utföres av polisman efter beslut av *polismyndigheten*. Vidsådan kontroll eftersökes vapen eller annat föremål, som är ägnat att komma till användning vid brott som avses i 1 §. Väska eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område får undersökas. Flygpasagerare eller annan som uppehåller sig inom området får kroppsvisiteras.

3 §  
*Föreslagen lydelse*

Särskild kontroll utföres av polisman efter beslut av *polisstyrelsen*. Denna får förordna annan än polisman att under ledning av polisman utföra sådan kontroll.

Vid *särskild* kontroll eftersökes vapen eller annat föremål, som är ägnat att komma till användning vid brott som avses i 1 §. Väska eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område får undersökas. Flygpasagerare eller annan som uppehåller sig inom området får kroppsvisiteras.

Den som ej frivilligt underkastar sig kroppsvisitation kan i stället avvisas från flygplatsens område.

---

Denna lag träder i kraft en vecka efter den dag då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

## Utdrag av protokollet över justitieärenden hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 29 mars 1974.

*Närvarande:* Statsministern PALME, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, GUSTAFSSON, ZACHRISSON, LEIJON, HJELM-WALLÉN.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats* och anför.

### 1 Inledning

Ett för den internationella civila luftfarten mycket besvärande problem är de på senare år allt vanligare flygplanskapningarna och sabotagebrotten mot flygplan. Med anledning härav har på skilda håll i världen vidtagits olika kontroll- och säkerhetsåtgärder i syfte att söka förhindra brott mot säkerheten inom luftfarten. För svenskt vidkommande finns bestämmelser om kontrollåtgärder i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats (se prop. 1970:204, 11.U 75, rskr 406). I skrivelse den 8 februari 1974 har rikspolisstyrelsen lagt fram förslag om viss ändring i denna lag. Efter remiss har yttranden över skrivelsen avgetts av luftfartsverket och Scandinavian Airlines System (SAS).

### 2 Nuvarande förhållanden

Enligt 13 kap. 5 a § brottsbalken döms den som ombord på luftfartyg medelst olaga tvång bemäktigar sig fartyget eller ingriper i dess manövrering för kapning av luftfartyg till fängelse i högst fyra år. Om någon eljest vidtar åtgärd som är ägnad att framkalla fara för luftfartygs säkerhet under flygning, eller gör luftfartyg i trafik oanvändbart för flygning genom att förstöra eller skada det, döms han för luftfartssabotage till samma påföljd. För grovt brott är straffet fängelse i lägst två och högst tio år eller livstid.

Luftfartslagstiftningen innehåller vissa straffsanktionerade säkerhetsföreskrifter för civil lufttransport. Bl.a. får inte utan särskilt tillstånd krigsmateriel befordras med luftfartyg (8 kap. 4 § luftfartslagen 1957:297). Med krigsmateriel avses bl.a. skjutvapen och sprängladdningar. Överträdelse härav straffas med böter eller fängelse i högst ett år (13 kap. 8 § luftfartslagen).

Vid förundersökning med anledning av brott står olika tvångsmedel till

myndigheternas förfogande för att säkerställa bevisning o.d. (se prop. 1970:204 s. 6). Allmänna bestämmelser om användande av tvångsmedel finns i rättegångsbalken (RB). Denna innehåller bl.a. bestämmelser om beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Som regel är det undersökningsledaren som beslutar om tvångsmedel medan själva tvångsåtgärderna verkställs av polisen. I brådskande fall får polisman vidta tvångsåtgärd utan beslut av undersökningsledaren. Som en allmän förutsättning för användande av tvångsmedel enligt RB gäller att misstanke om brott föreligger. Balken medger sålunda inte att tvångsmedel används i spaningsssyfte eller rent brottsförebyggande syfte.

Enligt lagen om särskild kontroll på flygplats får kontroll äga rum till *förekommande* av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart (1 §). Någon konkret misstanke om brott behövs alltså inte för att kontrollåtgärder skall få vidtas. Förordnande om särskild kontroll meddelas i regel av rikspolisstyrelsen efter samråd med luftfartsverket. Förordnandet får gälla högst tre månader varje gång (2 §). Den särskilda kontrollen utförs av polisman efter beslut av polismyndighet, dvs. polisstyrelse. Vid kontrollen eftersöks vapen eller annat föremål som är ägnat att komma till användning vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart. Härvid får väska eller annat slutet förvaringsställe undersökas och flygpasagerare eller annan inom flygplatsens område kroppsvisiteras. Den som inte frivilligt underkastar sig kroppsvisitation kan avvisas från flygplatsens område (3 §). Påträffas föremål som är ägnat att komma till användning vid brott mot flygsäkerheten skall den som föremålet påträffats hos anmanas att förvara det på sätt som är ägnat att hindra brott, såvida föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i RB (4 §). Efterkommer han inte anmaningen, får han avvisas från flygplatsen. Enligt lagen bör kroppsvisitation som är av mer väsentlig omfattning verkställas inomhus i avskilt rum, om möjligt i vittnes närvaro. Kroppsvisitation av kvinna får verkställas eller bevitnas endast av kvinna, såvida undersökningen inte sker genom elektrisk metalldetektor (5 §).

Bestämmelserna om särskild kontroll på flygplats är utformade delvis med förebild i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Enligt denna lag får tulltjänsteman efter bevakningschefs förordnande kroppsvisitera envar som ankommer till eller avreser från flygplatsen även utan att särskild misstanke om smugglingsbrott föreligger. Enligt tullstadgan (1973:671) får tulltjänsteman undersöka vara som står under tullkontroll, bl.a. resgods.

Luftfartslagstiftningen innehåller också vissa ordningsföreskrifter. Enligt 5 kap. 3 § luftfartslagen är passagerare skyldig att noggrant iakttä vad befälhavaren på luftfartyget föreskriver ifråga om ordningen ombord. Befälhavaren får vägra att ta ombord samt äger landsätta medlem av besättningen, passagerare och gods när omständigheterna kräver det. Han

får också bruka våld när det är påkallat av säkerhetsskäl (5 kap. 4 §). Enligt 63 § luftfartskungörelsen (1961:558) får befattningshavare som handhar ordnings- eller säkerhetstjänst vid allmän flygplats avvisa den från flygplatsens område som stör ordningen på flygplatsen eller uppträder berusad eller genom sitt uppförande äventyrar luftfartens säkerhet.

I polisinstruktionen (1972:511) finns bestämmelser om polisens uppgifter, organisation m.m. Enligt 2 § ankommer det på polisen att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Bland dess uppgifter ingår särskilt att förebygga brott, att hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt, att uppdaga brott som hör under allmänt åtal, att vidta de åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten har kränkts på annat sätt än genom brott samt att i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

I 4 § instruktionen anges vilka befattningshavare inom polisväsendet som skall betecknas som polisman. Även annan än den som är anställd inom polisväsendet kan emellertid förordnas att utföra polisbevakning. Förordnande för sådan s.k. ordningsvakt meddelas av polisstyrelse såvida inte bevakningen avser flera polisdistrikt eller flera län. I förordnandet skall anges verksamhetens art och omfattning. Det skall vidare innehålla uppgift om den som utövar förmanskap över ordningsvakten. Förordnande får endast meddelas den som prövas lämplig att utöva sådan polisverksamhet som förordnandet avser och kan när som helst återkallas (90 §). I instruktionen anges särskilt när viss bestämmelse gäller även ordningsvakt.

Polisman har rätt att tillgripa våld om tjänsteuppgiften inte kan lösas på annat sätt (24 kap. 2 § brottsbalken och 16 § polisinstruktionen). Skjutvapen får dock användas endast under särskilda betingelser enligt vad som sägs i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten. Rätt att vid behov använda våld tillkommer även den som utan att vara polisman förordnas att fullgöra polisverksamhet, såvida undantag inte gjorts i förordnandet.

Bestämmelser om tjänstedräkt och beväpning för polisman och den som utan att vara polisman förordnas att fullgöra polisverksamhet meddelas av rikspolisstyrelsen (74 §).

Beträffande tillämpningen av lagen om särskild kontroll på flygplats kan nämnas följande.

Med stöd av lagens 2 § förordnade rikspolisstyrelsen efter samråd med luftfartsverket om särskild kontroll på Arlanda, Torslanda och Bulltofta flygplatser fr.o.m. den 8 januari 1971 och tre månader framåt. Förordnandet har därefter förlängts i tremånadersperioder och omfattar sedan den 16 september 1972 landets samtliga 25 flygplatser med reguljär in- och utrikestrafik samt chartertrafik med passagerare.

Det senast meddelade förordnandet gäller t.o.m. den 30 juni 1974. Kontrollverksamheten omfattar f.n. ca 30 % av alla avgående flygplan.

På flertalet av de aktuella flygplatserna har luftfartsverket i samråd med rikspolisstyrelsen ställt i ordning särskilda utrymmen för att kontrollverksamheten skall kunna utföras diskret, smidigt och effektivt. Flygpasagerarna får passera in genom en insynsskyddad avskärmning, där handbagaget genomsöks manuellt och kroppsvisitation utförs antingen manuellt eller med hjälp av elektrisk detektor. Kontrollen utförs av personal från vederbörande polisdistrikts ordningsavdelning och leds i de flesta fall av befäl. Kontroll av kvinnlig passagerare utförs alltid av kvinnlig polisman. Om någon sådan inte finns tillgänglig måste kroppsvisitation av kvinna underlåtas. Efter kontrollen slussas flygpasagerarna antingen direkt in i flygplanet eller till ett särskilt uppehållsrum för enbart kontrollerade personer.

### 3 Rikspolisstyrelsens skrivelse och yttrandena över den

Rikspolisstyrelsen uppger till en början att erfarenheterna av den särskilda flygplatskontrollen i stort sett är goda. Passagerarna är positivt inställda till verksamheten och endast i undantagsfall förorsakar kontrollerna förseningar i flygtrafiken. Att verksamheten är väl motiverad bekräftas av uppgifter om föremål som påträffats vid kontrollen. Omständigheterna har dock hittills inte varit sådana att det funnits skälig anledning att misstänka att anträffat föremål har varit avsett att användas vid kapning eller liknande brott.

Enligt styrelsen är flygplatskontrollen synnerligen betungande för vederbörande polisdistrikt. För att kunna upprätthålla den av rikspolisstyrelsen anvisade kontrollnivån om 30 % av samtliga avgående flygplan måste man eftersätta annan viktig yttre övervakning i alltför hög grad. Detta gäller såväl den allmänna övervakningen på själva flygplatsområdet som den reguljära yttre övervakningen inom polisdistriktet i övrigt. Speciellt hårt drabbas de mindre distrikten.

Rikspolisstyrelsen erinrar om att den rutinmässiga kontrollverksamheten fullgörs genom att polisman undersöker flygpasagerares handbagage manuellt och företar kroppsvisitation antingen manuellt eller med hjälp av elektrisk detektor. Dessa åtgärder är visserligen juridiskt sett liktydiga med husrannsakan och kroppsvisitation. Med hänsyn till det klart avgränsade tillämpningsområdet bör emellertid arbetsuppgifterna enligt styrelsen väl kunna fullgöras av personal med begränsad utbildning, under förutsättning att verksamheten på platsen direkt leds av polisman. Att på sådant sätt föra över arbetsuppgifter, för vilka polisutbildning inte behövs, från polisman till annan personal överensstämmer helt med vad styrelsen sedan lång tid eftersträvat. En reform av detta slag skulle enligt styrelsen påtagligt lätta arbetsbördan i de berörda polisdistrikten. Dessutom skulle problemen med visitation av kvinnliga flygpasagerare kunna få en lösning.

Rikspolisstyrelsen föreslår därför att lagen om särskild kontroll på flygplats ändras så att även den som utan att vara polisman av polisstyrelse förordnas att fullgöra sådan polisverksamhet får verkställa beslut om särskild kontroll.

Remissinstanserna, *luftfartsverket* och *SAS*, säger sig inte ha något att erinra mot att vissa arbetsuppgifter i samband med särskild kontroll på flygplats överförs från polisman till annan personal som förordnas av polisstyrelsen. De framhåller dock att en förutsättning för detta bör vara att kontrollen leds av polisman. *SAS* erinrar vidare om att polisman som utför särskild kontroll är utrustad med tjänstevapen och anmärker att uppdragets art är sådan att även annan personal som utför sådan kontroll bör bära tjänstevapen.

#### 4 Departementschefen

Som en följd av den oroande internationella utvecklingen beträffande kapnings- och sabotagebrott mot flygplan har särskild kontroll måst anordnas vid allt flera av landets flygplatser. F.n. omfattar kontrollen ca 30 % av alla avgående flygplan. Som rikspolisstyrelsen anfört har ett inte obetydligt antal polismän härigenom tagits i anspråk för kontrollverksamheten till men för övrig verksamhet såväl vid vederbörande flygplats som inom berörda polisdistrikt i övrigt. För kontroll av kvinnliga flygpassagerare finns över huvud inte tillräckligt med behörig personal.

Situationen på flygsäkerhetsområdet ger tyvärr inte anledning till förhoppningar att någon mer betydelsefull lättnad av den särskilda kontrollen skall vara möjlig inom överskådlig framtid. Snarare kan det befaras att omfattningen av kontrollen måste ökas ytterligare. Det är t.ex. inte uteslutet att anspråk på intensifierad kontroll kan komma att framställas från vissa främmande länder dit från Sverige avgående plan är destinerade.

Den särskilda kontrollen är polisiärt sett av rutinbetonad och enkel natur. Hittillsvarande erfarenheter visar att en del av uppgifterna väl skulle kunna utföras av personer utan polisutbildning. Det kan därför hävdas att nuvarande ordning innebär en misshushållning med tillgängliga polisresurser genom att kontrollen generellt måste handhas av polisutbildad personal.

Mot den angivna bakgrunden delar jag rikspolisstyrelsens uppfattning att kontrollverksamheten i viss omfattning bör kunna anförtros åt annan personal än polismän. Detta innebär självfallet inte något avsteg från uppfattningen att särskild kontroll på flygplats principiellt är en uppgift för vilken polisen bör ansvara. Kontrollen syftar ju till att förebygga brottslighet av mycket allvarligt slag och innebär användande av vissa tvångsmedel. Att lägga ansvaret för säkerhetskontrollen på vederbörande flygbolag, vilket lär förekomma på vissa håll utomlands, anser jag inte vara förenligt med svenskt synsätt.

En förutsättning för att kontrollen skall få utföras av annan än polisutbildad personal bör vara att kontrollen står under ledning av polisman. Härför talar inte minst verksamhetens art. Visserligen är som tidigare nämnts kontrollen typiskt sett av rutinbetonad och enkel beskaffenhet. Man måste emellertid hålla i minnet att kontrollen utförs mot bakgrund av risken för allvarliga våldsbrott. Det bör därför finnas polis på platsen som kan ingripa vid eventuella incidenter.

Enligt rikspolisstyrelsens framställning bör det ankomma på polistyrelsen i vederbörande polisdistrikt att meddela förordnande för den som inte är polisman att utföra särskild kontroll på flygplats. Jag delar rikspolisstyrelsens uppfattning härvidlag. Föreskrifter för polistyrelsens prövning av frågan bör meddelas av rikspolisstyrelsen. Att förordnande endast får meddelas den som är lämplig att utöva sådan polisverksamhet som avses med förordnandet samt att förordnandet när som helst kan återkallas följer av 90 § polisinstruktionen, vilken bestämmelse får anses tillämplig på förordnande av här avsett slag. Det synes mig dock rimligt att man ställer upp strängare krav på personlig lämplighet, utbildning etc. när det gäller den som skall utföra särskild kontroll på flygplats än när det är fråga om ordningshållning av mera alldagligt slag, t.ex. vid idrottstillställning och liknande.

Det får ankomma på rikspolisstyrelsen att med stöd av 74 § polisinstruktionen meddela de föreskrifter som behövs angående tjänstedrätt, tjänstetecken och beväpning för den som förordnas att utföra kontroll på flygplats. Att som SAS påpekat verksamhetens art ofta motiverar att personalen är utrustad med vapen förefaller mig klart. Bestämmelserna i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten gäller även den som utan att vara polisman förordnas att utföra polisverksamhet.

I enlighet med det anförda föreslår jag att i lagen om särskild kontroll på flygplats införs en bestämmelse enligt vilken polistyreelse får förordna annan än polisman att under ledning av polisman utföra särskild kontroll på flygplats. Bestämmelsen kan lämpligen tas in i första stycket i 3 §. Detta föranleder en smärre redaktionell jämkning i paragrafens lydelse. Samtidigt bör i 2 och 3 §§ ordet 'polismyndighet' resp. 'polismyndigheten' bytas ut mot den numera brukade beteckningen 'polistyreelse' resp. 'polistyrelsen' (jfr lagen 1972:509 om vad som avses med polismyndighet m.m.).

Den föreslagna lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt.

## 5 Hemställan

Jag hemställer att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om ändring i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. Ärendet bör behandlas under riksdagens vårsession.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

*Agneta Heide*

