

Nr 204

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om särskild kontroll på flygplats; given Stockholms slott den 6 november 1970.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till lag om särskild kontroll på flygplats.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL

Lennart Geijer

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om särskild kontroll på flygplats till förekommande av s. k. flygplanskapning och liknande brott som utgör allvarlig fara för luftfartens säkerhet. Förordnande om särskild kontroll meddelas enligt förslaget av rikspolisstyrelsen efter samråd med luftfartsverket för begränsad tid, högst tre månader varje gång. Vid sådan kontroll skall vapen och liknande föremål eftersökas. Polisman får undersöka resgods m. m. inom flygplatsens område samt kroppsvisitera resande och andra som uppehåller sig på flygplatsen.

Förslag
till
Lag
om särskild kontroll på flygplats

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart får särskild kontroll på flygplats äga rum enligt denna lag.

2 §

Förordnande om särskild kontroll meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med luftfartsverket och skall avse viss tid, högst tre månader varje gång. Förordnande kan begränsas till viss flygplats eller viss trafik. Behövs särskilda föreskrifter i fråga om kontrollen, skall dessa anges i förordnandet.

Är fara i dröjsmål, får polismyndighet förordna om särskild kontroll. Sådant förordnande skall genast underställas rikspolisstyrelsen som har att utan dröjsmål pröva om förordnandet skall bestå.

3 §

Särskild kontroll utföres av polisman efter beslut av polismyndigheten. Vid sådan 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.

4 §

Påträffas vid särskild kontroll föremål som avses i 3 § och tages ej föremålet i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, skall, om det ej av särskild anledning kan underlåtas, den hos vilken föremålet påträffats anmanas att förvara föremålet på sätt som är ägnat att hindra brott som avses i 1 §. Efterkommer han ej anmaningen, får han avvisas från flygplatsens område eller del av detta.

5 §

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus i avskilt rum samt, om den som undersöker eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång, i vittnes närvaro. Kroppsvisitation av kvinna får verkställas eller bevittnas endast av kvinna, om undersökningen ej sker genom elektrisk metalldetektor.

6 §

Påträffas föremål som avses i 3 § vid undersökning eller kroppsvisitation enligt denna lag, skall protokoll upprättas och, om det begärs, bevis utfärdas angående vad som förekommit.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 23 oktober 1970.

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLM-QVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, BENGTTSSON, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *särskild säkerhetskontroll på flygplats* och anför.

Inledning

Säkerheten inom den civila luftfarten har under 1960-talet allt oftare äventyrats av att personer ombord på luftfartyg under våldshot förmått befälhavaren att ändra kurs och landa på annan ort än den avsedda destinationsorten. Dessa s. k. flygplanskapningar ökade starkt i antal under åren 1968 och 1969. Även under år 1970 har åtskilliga kapningar inträffat. Genom flygplanskapningar har ett betydande antal människor utsatts för fara. Sålunda lär 1968 års kapningar ha berört 1 490 och 1969 års kapningar 4 519 flygplanspassagerare. Det har också vid några tillfällen hänt att sabotagehandlingar förövats mot flygplan med dödsolyckor och omfattande förödelse av egendom som följd. Något svenskt luftfartyg har ännu inte utsatts för kapning eller liknande angrepp. Inte heller har utländskt luftfartyg hittills förts till Sverige genom kapning.

Problemen med flygplanskapningar och sabotagehandlingar mot luftfarten har i skilda sammanhang uppmärksamrats internationellt. Bl. a. har Förenta Nationernas säkerhetsråd i september 1970 enhälligt antagit en resolution i vilken medlemsstaterna rekommenderas att vidta kraftåtgärder för att förhindra brott mot flygsäkerheten. Den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) har under 1970 utfärdat vissa rekommendationer till medlemsstaterna till förebyggande av kapnings- och sabotagebrott mot luftfartyg. Bland dessa märks rekommendation angående strängare nationell strafflagstiftning mot kapningsbrott och vidtagande av sådana förebyggande åtgärder som förbud att medföra vapen eller sprängämnen ombord på luft-

fartyg samt kontroll och övervakning av passagerare för att hindra överträdelse av förbudet. ICAO:s juridiska kommitté har vidare utarbetat ett utkast till konvention rörande "Unlawful seizure of aircraft". Konventionen kan väntas bli antagen vid en diplomatisk konferens i slutet av år 1970. Samma kommitté har i oktober 1970 utarbetat ett utkast till konvention rörande "Unlawful interference against international civil aviation" avseende bl. a. sabotage mot luftfartyg och flygplatser. Utkastet har överlämnats till ICAO:s råd för behandling.

Den senaste tidens kapningar har på åtskilliga håll utomlands lett till väsentligt skärpta kontroll- och säkerhetsåtgärder.

Inom justitiedepartementet har övervägts vilka lagstiftningsåtgärder som bör vidtas i Sverige beträffande flygplanskapningar. Sålunda föreslås i en i juli 1970 avgiven departementspromemoria (Stencil Ju 1970: 17) införandet i brottsbalken av en särskild straffbestämmelse mot kapning av luftfartyg. Förslaget har remissbehandlats. Avsikten är att proposition i ämnet skall föreläggas riksdagen så snart den förut nämnda diplomatiska konferensen har hållits. I samma proposition torde riksdagens godkännande av den vid konferensen utarbetade konventionen komma att begäras.

Rikspolisstyrelsen har i skrivelse den 15 september 1970 till Konungen hemställt att polisen måtte ges ökade befogenheter att företa husrannsakan och kroppsvisitation för att förhindra kapning av eller sabotage mot luftfartyg.

Jag anhåller nu att få ta upp frågan om nödvändiga kontrollåtgärder på flygplatser. Inom justitiedepartementet har upprättats förslag till *lag om särskild kontroll på flygplats*. Förslaget torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Gällande bestämmelser m. m.

Svensk lagstiftning saknar f. n. straffbestämmelser som direkt tar sikte på flygplanskapning. De bestämmelser i brottsbalken som tills vidare kan bli aktuella att tillämpa vid kapningsbrott avser olaga tvång, olaga hot, olaga frihetsberövande, framkallande av fara för annan, sabotage, rån eller egenmäktigt förfarande. Bestämmelserna om sabotage är dock enligt uttalanden under förarbetena till 1948 års ändringar i strafflagen inte avsedda att tillämpas på sabotagehandling mot samfärdsel utom Sverige. I den förut nämnda departementspromemorian föreslås att en uttrycklig bestämmelse för kapningsbrott införs i en ny paragraf i brottsbalken, 13 kap. 5 a §. Den som under flygning med luftfartyg, genom att öva olaga tvång, olaga hot eller skadegörelse, bemäktigar sig fartyget eller eljest ingriper i dess förande skall sålunda enligt förslaget dömas för kapning av luftfartyg till fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, lägst ett och högst tio år.

Även försök, förberedelse och stämpling till kapning föreslås straffbara, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott. Som framgår av det föregående har Kungl. Maj:t ännu inte tagit ställning till hur straffbestämmelsen bör utformas.

Luftfartslagstiftningen innehåller vissa säkerhetsföreskrifter som är av intresse i detta sammanhang. Enligt 8 kap. 4 § luftfartslagen (1957:297) får krigsmateriel inte utan medgivande av Konungen eller den Konungen bemyndigar befordras med luftfartyg. Konungen eller den Konungen bemyndigar kan också av hänsyn till allmän ordning och säkerhet förbjuda befordran med luftfartyg av annat gods än krigsmateriel eller meddela närmare bestämmelser om sådan befordran. I kungörelsen (1961:567) med närmare bestämmelser om befordran av krigsmateriel med luftfartyg anges vad som skall förstås med krigsmateriel enligt luftfartslagen. Hit räknas bl. a. skjutvapen av viss kaliber, ammunition, handgranater, minor, sprängladdningar, spräng- och tändämnen samt krut och drivämnen. I den med stöd av luftfartslagen utfärdade luftfartskungörelsen (1961:558) anges i 107 § (senaste lydelse 1970:545) att luftfartsverket får föreskriva särskilda villkor för befordran med luftfartyg av bl. a. gods som medför brandfara eller fara för explosion, påverkar fartygets instrument eller radioutrustning, avger gas, radioaktiv strålning eller annat som kan påverka fartyget, dess besättning eller passagerare eller som av annan sådan grund är farligt för säkerheten eller störande för allmän ordning ombord. Verket äger också bestämma att godset får befordras endast med visst luftfartyg eller helt förbjuda dess befordran med luftfartyg. Annat skjutvapen än tjänstevapen får inte utan särskilt tillstånd medföras i luftfartygets passagerarutrymme om fartyget används för personbefordran i förvärvssyfte. Överträdelse av bestämmelserna i 8 kap. 4 § luftfartslagen eller föreskrift som meddelats med stöd därav kan enligt 13 kap. 8 § andra stycket luftfartslagen straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Straffbestämmelsen gäller endast fullbordat brott. Om ägaren av krigsmateriel eller liknande gods eller den som är i hans ställe förövar eller medverkar till gärning som avses i 13 kap. 8 § andra stycket luftfartslagen kan godset enligt 13 § samma kap. förverkas till kronan.

Enligt kungörelsen (1949:614) angående förbud mot utförsel från riket av krigsmateriel får krigsmateriel i princip ej utan vederbörligt tillstånd föras ut ur riket. Överträdelse av denna författning straffas enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

I rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om användande av tvångsmedel vid utredning av brott. Av intresse i detta sammanhang är främst beslag, husrannsakan och kroppsvsitation. Vissa särskilda bestämmelser om dessa tvångsmedel återfinns vidare i varusmuggningslagen.

De allmänna bestämmelserna om beslag finns i 27 kap. RB. Föremål som skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara avhänt

någon genom brott eller förverkat på grund av brott får enligt 1 § tas i beslag. Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan eller kroppsvisitation, får beslagta föremål som därvid påträffas. I annat fall fordras beslut av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten för att beslag skall få företas. Om fara är i dröjsmål får dock även polisman verkställa beslag (4 och 5 §§). Över beslag skall föras protokoll utvisande ändamålet med beslaget och vad som därvid förekommit. Den som drabbas av beslag äger på begäran erhålla bevis därom, innehållande även uppgift om det brott misstanken avser (13 §).

Allmänna bestämmelser om husrannsakan och kroppsvisitation finns i 28 kap. RB. Förekommer anledning att brott förövats på vilket kan följa fängelse, får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe, för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller eljest till uträdnande av omständighet som kan äga betydelse för utredning av brottet. Hos annan än den som kan misstänkas för brottet får husrannsakan företas endast om brottet förövats hos honom eller den misstänkte gripits där eller eljest synnerlig anledning förekommer att genom rannsakingen föremål som är underkastat beslag skall anträffas eller annan utredning vinnas om brottet. Samtycke av den misstänkte får inte åberopas för husrannsakan om den misstänkte inte själv begärt åtgärden (1 §). Husrannsakan får också företas för eftersökande av person som skall gripas, anhållas, häktas eller hämtas (2 §). Husrannsakan får ske i lägenhet som är tillgänglig för allmänheten eller brukar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare eller där sådant gods som eftersöks brukar uppköpas eller mottas som pant, även i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ (3 §). Förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (4 §). Polisman får dock utan särskilt förordnande företa husrannsakan om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas, anhållas, häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid rätten. Detsamma gäller om åtgärden har till syfte att verkställa beslag av föremål som följts eller spårats på färsk gärning eller eljest då fara är i dröjsmål (5 §). Vid husrannsakan får inte olägenhet eller skada orsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt. Om det är nödvändigt får rum eller förvaringsställe öppnas med våld men skall efter förrättningen åter tillslutas (6 §). Såvitt möjligt skall vittne närvara vid husrannsakan (7 §). Över husrannsakan skall föras protokoll utvisande ändamålet med förrättningen och vad som därvid förekommit. Den hos vilken husrannsakan förekommit har rätt att på begäran få bevis därom, innehållande även uppgift om det brott misstanken avser (9 §). För ändamål som anges i 1 eller 2 § får undersökningsledaren, åklagaren eller polisman företa undersökning på annat ställe än hus, rum eller slutet förvaringsställe, även om stället inte är tillgängligt för allmänheten (10 §).

Förekommer anledning att brott förövats, på vilket kan följa fängelse, får kroppsvisitation företas för eftersökande av föremål som är underkastat

beslag eller eljest för att utröna omständighet som kan äga betydelse för utredningen av brottet. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras endast om synnerlig anledning förekommer att därigenom föremål som är underkastat beslag skall anträffas eller annan utredning vinnas om brottet (11 §). Beträffande kroppsvisitation gäller i tillämpliga delar bl. a. vad som i 4 och 9 §§ är bestämt om husrannsakan. Detta innebär att förordnande om kroppsvisitation i princip meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Kroppsvisitation får dock beslutas av polisman om fara är i dröjsmål. Skyldighet att föra protokoll över förrättningen och att meddela bevis därom gäller även vid kroppsvisitation. Visitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus och i slutet rum. Såvitt möjligt skall ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Kroppsvisitation av kvinna får inte verkställas eller bevittnas av annan än kvinna eller läkare (13 §).

Som tidigare nämnts innehåller varusmugglingslagen vissa särskilda bestämmelser om beslag, husrannsakan och kroppsvisitation. Förutom polisman har tulltjänsteman och vissa andra befattningshavare rätt att beslagta egendom som kan antas vara förverkad enligt lagen (15 §). Tulltjänsteman och polisman får utan förordnande företa husrannsakan i lägenhet som avses i 28 kap. 3 § RB för att eftersöka sådan egendom. Till lägenhet hänförs här även magasin, upplagsbodar och uthus. I övrigt äger tulltjänsteman i fråga om brott som avses i lagen samma rätt att utan förordnande företa husrannsakan som tillkommer polisman enligt RB (18 §).

Förekommer mot någon som anträffas vid gräns- eller kustort eller ankommer till plats, där förbindelse med utlandet äger rum, anledning till misstanke att han har på sig gods som enligt varusmugglingslagen är underkastat beslag, får tulltjänsteman kroppsvisitera honom för att eftersöka sådant gods. Finner chef för tull-, kust- eller gränsbevakning skärpning av tullkontrollen av persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd på någon plats oundgängligen nödvändig, får efter bevakningschefens förordnande kroppsvisitation verkställas å envar, som ankommer eller avreser från platsen. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i fartyg samt i närvaro av vittne, om undersökningsman eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång. Kroppsvisitation av kvinna får inte verkställas eller bevittnas av annan än kvinna. Förande av protokoll och utfärdande av bevis om företagen kroppsvisitation behövs inte med mindre den undersökte begär det eller föremål som påträffats tas i beslag (19 §).

I detta sammanhang bör också nämnas att tulltjänsteman enligt 22 § tullstadgan (1927: 391) får förrätta nödig visitation av resgods.

Luftfartslagen och luftfartskungörelsen innehåller även vissa ordningsföreskrifter. Enligt 5 kap. 3 § luftfartslagen är passagerare skyldig att nog-

grant iaktta vad befälhavaren på luftfartyget föreskriver i fråga 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 får befattningshavare som handhar ordnings- eller säkerhetstjänst vid allmän flygplats avvisa den från flygplatsens område som stör ordningen på flygplatsen eller uppträder berusad där eller genom sitt uppförande äventyrar luftfartens säkerhet.

Rikspolisstyrelsens framställning

I sin skrivelse den 15 september 1970 framhåller rikspolisstyrelsen bl. a. att det inte är tillräckligt med skärpt strafflagstiftning för att förhindra kapningsbrott. Den som har för avsikt att kapa luftfartyg är nämligen i regel i sådant tillstånd att han försöker uppnå sitt mål utan att ta hänsyn till någon annans liv, säkerhet eller egendom. Styrelsen anser det därför nödvändigt att sådana åtgärder kan vidtagas att den presumtive flygplanskaparen avslöjas redan innan han kommit ombord på flygplanet. Detta är främst en uppgift för polisen, som genom 2 § polisinstruktionen (1965: 686) åläggs en allmän skyldighet att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt styrelsens mening måste polisen därför ges befogenhet att på ett tidigt stadium ingripa genom husrannsakan och kroppsvisitation för att avslöja ett olagligt innehav av vapen, ammunition eller sprängämnen.

Polisens möjligheter att vidta undersökning i form av husrannsakan eller kroppsvisitation med stöd av reglerna i RB är starkt begränsade. Flertalet flygtransporter sker utan att misstanke om kapning föreligger. Flygpassagerare kan i allmänhet inte heller misstänkas för annat brott, t. ex. olaga vapeninnehav. Bestämmelserna i 28 kap. 11 § RB om kroppsvisitation kan därför i praktiken inte anses tillämpliga. Varusmuggningslagen ger visserligen polis- och tullpersonal en möjlighet att söka efter vapen och ammunition eller annat som är underkastat beslag. Det är emellertid enligt styrelsen otillfredsställande att tillämpa dessa stadganden för en undersökning som ligger utanför deras syfte.

Brottet flygplanskapning är av särpräglad art och möjligheterna är ringa att förhindra brottet eller försök därtill sedan gärningsmannen kommit ombord på luftfartyget. Redan på förberedelsestadiet innebär kapning synnerlig fara för brottets fullbordande med allvarlig risk för vittgående följder. Husrannsakan eller kroppsvisitation får därför anses vara ett ingrepp av mindre omfattning i den personliga integriteten jämfört med det allvarliga livshot som uppkommer vid flygplanskapning.

Den form av husrannsakan eller kroppsvisitation som vållar minst obehag för den undersökte och som i första hand är avsedd att tillämpas är

kontroll med detektor som ger utslag för metall. En sådan undersökning kan tillgå på följande sätt. Den som skall kontrolleras passerar tillsammans med sitt bagage detektorn. Om denna inte ger utslag för metall torde någon vidare undersökning ej erfordras. Reagerar däremot detektorn positivt får passagerare och bagage underkastas en mer ingående undersökning. Kontroll av passagerare och bagage med hjälp av detektor tillämpas vid ett flertal utländska flygplatser. Styrelsen undersöker möjligheten att snabbt installera sådana anordningar på svenska flygplatser med internationell luftfart.

Styrelsen hemställer att entydiga regler utfärdas, som ger polisen befogenhet att företa husrannsakan och kroppsvisitation — utan att misstanke enligt 28 kap. 1 eller 11 § RB föreligger — i det fall vederbörande polismyndighet finner skärpning av passagerarkontrollen oundgängligen nödvändig för att förhindra kapning av luftfartyg. Den utvidgade rätten att företa husrannsakan och kroppsvisitation bör också gälla till förhindrande av sabotage mot flygplan.

Styrelsens framställning biträds av luftfartsverket, av Scandinavian Airlines System (SAS) samt av Airlines Operator's Committee, organ för de i Sverige verksamma utländska flygbolagen.

Departementschefen

Möjligheten att ingripa med straffprocessuella tvångsmedel är enligt RB begränsad av hänsyn till den enskildes intresse att inte onödigtvis utsättas för ingrepp i den personliga integriteten. Tvångsåtgärd får sålunda som regel vidtas endast när misstanke om brott föreligger och alltså inte i rent spaningssyfte.

Enligt varusmuggningslagen kan vid skärpt tullkontroll kroppsvisitation företas beträffande varje resande med viss lägenhet. Visitation kan också företas generellt under viss tidrymd på någon bestämd plats. När så sker föreligger i allmänhet inte några konkreta misstankar om visst smuggningsbrott utan visitationen ingår som ett led i den allmänna tullkontrollen. Gränsdragningen mellan dessa fall och de rena tvångsåtgärderna är dock oklar (jfr SOU 1944: 10 s. 383 och 386 samt prop. 1960: 115 s. 154). Den nu angivna utvidgade befogenheten att företa kroppsvisitation gäller endast för tulltjänsteman. Syftet med bestämmelsen är att uppdaga smuggningsbrott och inte att hindra kapning eller liknande brott som utgör fara för flygsäkerheten, låt vara att dessa intressen emellanåt sammanfaller.

De på senare år allt vanligare flygplanskapningarna utgör otvivelaktigt ett mycket allvarligt problem för den internationella luftfarten. Redan kapningar vars ändamål blott är att möjliggöra flykt från ett land till ett annat innebär i allmänhet stora risker för passagerare och besättning i luftfarty-

get. Riskerna får anses ha ökat väsentligt på senare tid sedan en del politiska grupper börjat utnyttja flygplanskapning som ett politiskt påtryckningsmedel. Den nu antydda internationella situationen är enligt min mening ägnad att väcka oro även för den lufttrafik som har anknytning till Sverige. Det är därför angeläget att så effektiva åtgärder som möjligt vidtas i Sverige för att hindra kapning och liknande brott.

Vid införandet av tvångsåtgärder av här avsett slag måste en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av allmän säkerhet och å andra sidan den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten. När det gäller uppdagande av smugglingsbrott har hinder ej ansetts föreligga mot att effektiva kontrollmöjligheter ställs till tullmyndigheternas förfogande. Det kan enligt min mening inte resas några avgörande betänkligheter mot att tillerkänna polismyndighet liknande befogenheter för att hindra sådana allvarliga angrepp mot flygsäkerheten som kapning, sabotage och liknande brott mot luftfartyg. Den metod som i första hand avses komma till användning vid visitationen, nämligen kontroll med s. k. detektor, får också anses utgöra ett relativt ringa ingrepp i den personliga integriteten. Jag ansluter mig därför till rikspolisstyrelsens bedömning att särskilda möjligheter till kontroll vid flygplatser bör införas i syfte att förekomma brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid lufttrafiken. Det är angeläget att en lagstiftning härom kommer till stånd utan dröjsmål.

Det ligger i sakens natur att kontrollen på flygplatser måste medföra olägenheter av skilda slag för resande, flygföretag och andra berörda. Det är givetvis angeläget att sådana olägenheter undviks så långt det är möjligt och att kontrollen inte används i vidare mån än som är motiverat av flygsäkerhetsintresset. Behovet av särskilda kontrollmöjligheter är också olika starkt vid olika tidpunkter. Med hänsyn härtill bör tillämpningen av en lagstiftning om särskilda kontroller på flygplats vara beroende av en kontinuerlig prövning av de aktuella riskerna för flygsäkerheten. Förordnande om tillämpning av lagstiftningen bör därför gälla för viss tid. När den fastställda tiden gått till ända får alltså frågan om fortsatt kontroll är påkallad tas upp till förnyad bedömning. Rikspolisstyrelsen är den myndighet som är mest lämpad att göra ifrågavarande bedömning. Beslutet bör föregås av samråd med luftfartsverket.

Ett förordnande om att kontroll får äga rum torde i allmänhet endast behöva avse flygplatser med internationell trafik. Omständigheterna torde också ofta vara sådana att kontrollmöjligheterna inte behöver avse all trafik på sådana flygplatser. Ett förordnande om kontroll på flygplats bör därför kunna begränsas till viss eller vissa flygplatser och till viss trafik.

Den särskilda kontrollen på flygplats bör innebära att undersökning av resgods och annat gods samt kroppsvisitation kan företas i första hand beträffande flygpassagerare. Brott som innebär fara för flygsäkerheten kan emellertid också begås av andra än flygpassagerare. Jag syftar på sådana

förfaranden som t. ex. att placera sprängämne bland fraktgods som lämnas för befordran med luftfartyg eller att vidta åtgärd mot luftfartyg på marken på sådant sätt att luftsäkerheten äventyras. Det är därför nödvändigt att kontrollen får omfatta inte bara flygpassagerare utan även andra som uppehåller sig på flygplatsens område.

Ansvar för genomförandet av kontroll på flygplats inom ramen för rikspolisstyrelsens förordnande bör anförtros polismyndigheten på platsen. Det skall sålunda ankomma på polismyndigheten att närmare bestämma om kontrollens omfattning och utförande i enlighet med föreskrifterna i lagstiftningen och i rikspolisstyrelsens förordnande. Kontrollen bör sålunda utföras av polisman efter beslut av polismyndigheten.

Om kontrollen skulle resultera i att föremål som är ägnat att komma till användning vid brott som innebär fara för säkerheten vid lufttrafik påträffas, torde omständigheterna ofta vara sådana att reglerna i RB om beslag är tillämpliga. För den händelse beslag inte kan komma i fråga, bör det finnas bestämmelser som innebär att den hos vilken föremålet påträffas kan avvisas från flygplatsen om han inte godtar polisens anvisningar angående föremålets förvaring.

Lagstiftningen om kontroll på flygplats bör innehålla närmare föreskrifter om hur undersökning av gods och kroppsvisitation skall utföras. Dessa bestämmelser bör utformas efter förebild av motsvarande regler i varusmuggningslagen.

Specialmotivering

1 §

Särskild kontroll får enligt denna paragraf äga rum till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart. Eftersom kontroll får äga rum i förebyggande syfte utan att några konkreta misstankar om brott föreligger har det inte ansetts nödvändigt att genom enumeration eller på annat sätt exakt ange vilka brott som skall förhindras. I första hand åsyftas s. k. flygplanskapning men även sabotage och liknande brott mot luftfartyg utgör givetvis allvarlig fara för flygsäkerheten. Detsamma kan i vissa fall gälla överträdelse av bestämmelserna om transport av vapen m. m. enligt luftfartslagstiftningen. Även åtgärder som inte direkt är riktade mot luftfartyg utan t. ex. mot radioanläggning eller annan säkerhetsanordning på flygplats omfattas av lagen.

Av kravet på allvarlig fara för flygsäkerheten framgår att kontroll får användas endast när mer kvalificerade brott kan befaras.

Avsikten är att den särskilda kontrollen skall tillämpas restriktivt. Att generellt ange när kontroll är nödvändig låter sig givetvis inte göra. Avvägningen får i varje särskilt fall göras mot bakgrund av en bedömning av

de aktuella trafiksäkerhetsriskerna i förhållande till de olägenheter som kontrollen innebär för flygpassagerare och andra.

2 §

Som tidigare anförts skall enligt förslaget förordnande om särskild kontroll beslutas av rikspolisstyrelsen efter samråd med luftfartsverket. Beslutet kan enligt 16 § instruktionen (1965: 674) för rikspolisstyrelsen fattas av rikspolischefen. Skulle fråga om sådan kontroll vara av principiell natur eller eljest av större vikt bör den dock av denne hänskjutas till plenum enligt bestämmelserna i 14 § 6) samma instruktion. Beslut om särskild kontroll kan överklagas hos Kungl. Maj:t, jfr 18 § allmänna verksstadgan (1965: 600).

Förordnande om särskild kontroll skall som tidigare nämnts vara tidsbegränsat och får enligt förslaget meddelas för högst tre månader varje gång. Förordnande får begränsas till viss flygplats eller viss trafik. Har sådan begränsning gjorts skall givetvis förordnandet innehålla uppgift här om. I förordnandet om kontroll skall vidare anges de föreskrifter som i övrigt kan behövas i fråga om kontrollen. En särskild bestämmelse härom återfinns i sista punkten i i första stycket.

Behov av kontroll kan ibland uppkomma mycket hastigt. Det lär sålunda ej sällan förekomma att polisen anonymt får uppgifter om planerat attentat mot luftfartyg, låt vara att sådana uppgifter hittills har visat sig grundlösa. Även på annat sätt kan polismyndigheten få sådana underrättelser att omedelbara kontrollåtgärder ter sig motiverade. För dessa situationer har i andra stycket av paragrafen lämnats möjlighet för polismyndighet att själv besluta om särskild kontroll när fara är i dröjsmål. Polismyndighetens förordnande skall dock genast underställas rikspolisstyrelsens prövning. Styrelsen skall enligt reglerna i första stycket utan dröjsmål besluta om förordnandet skall bestå.

3 §

Rikspolisstyrelsens förordnande om särskild kontroll riktar sig inte direkt till den enskilde polismannen utan till vederbörande polismyndighet. De föreskrifter och anvisningar som har lämnats i rikspolisstyrelsens förordnande måste givetvis iakttas av polismyndigheten. Denna myndighet har sedan att mer i detalj bestämma hur kontrollen skall gå till. Kontrollen kan t. ex. utföras som stickprovsundersökning, den kan inriktas huvudsakligen på passagerare eller huvudsakligen på resgods osv. Behovet av effektiv kontroll får här vägas mot intresset av att flygtrafiken skall flyta så smidigt som möjligt.

Kontrollen avser gods eller personer inom flygplatsens område. Med detta område avses, förutom byggnader, rullbanor och andra anläggningar samt utrustning, även t. ex. parkeringsplats inom området.

Har förordnande om kontroll meddelats får polisman söka efter vapen eller annat föremål, som är ägnat att komma till användning vid brott som avses i 1 §. Med annat föremål än vapen avses t. ex. ammunition, sprängämnen, tändmedel och liknande. Även t. ex. en kniv kan utgöra sådant föremål som skall eftersökas. Vid kontrollen får polismannen undersöka väska och annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område. Är förvaringsstället låst får det öppnas med våld om så är nödvändigt men skall naturligtvis efter undersökningen åter tillslutas på lämpligt sätt. I första hand bör undersökningen inriktas på handbagage som passageraren medför i luftfartygets passagerarutrymme. Även sådant inskrivet resgods som transporteras i fartygets lastrum kan undersökas. Annat gods såsom fraktgods eller postpaket får också kontrolleras, om det finns anledning till det. Möjligheten att undersöka postpaket medför givetvis inte någon rätt att ta del av brev eller andra meddelanden. Rätten att företa undersökning är inte begränsad till gods som är avsett att befordras med luftfartyg utan gäller över huvud taget slutet förvaringsutrymme inom flygplatsens område. En stängd bil inom detta område kan således undersökas. Undersökning får äga rum oavsett vem som äger eller disponerar över det undersökta.

Kroppsvsitation bör i allmänhet komma ifråga endast beträffande flygpasagerare. Möjligheten att företa kroppsvsitation ifråga om personer som uppehåller sig på sådan plats som är tillgänglig för allmänheten bör sålunda utnyttjas endast när särskild anledning föreligger.

Kroppsvsitation är som förut framhållits en för den personliga integriteten ingripande åtgärd och bör därför inte under alla förhållanden framtvingas. Om t. ex. en flygpasagerare hellre avstår från att medfölja i flygplanet bör sålunda inte kroppsvsitation genomföras utan särskild anledning.

Om kontroll underlåtitts beträffande någon flygpasagerare, bör flygplatsens befälhavare underrättas om detta.

4 §

Om föremål som avses i 3 § påträffas hos någon bör denne, om förutsättningar för beslag enligt 27 kap. RB inte föreligger, i allmänhet uppmanas att lämna ifrån sig föremålet. Detta får sedan förvaras på lämpligt sätt av flygplatsens eller något flygbolags personal. Undantagsvis kan det finnas anledning att underlåta ingripande, t. ex. i fråga om tjänstevapen eller där tillstånd lämnats. Har föremål omhändertagits från resenär torde det i allmänhet vara lämpligast att föremålet medförs under betryggande former på färden och sedan återlämnas till innehavaren efter det att resan har avslutats. Vägran att efterkomma anmaning om förvaring kan naturligtvis ibland ge anledning till misstanke om brott och därmed motiv till ingripande enligt RB. I annat fall får, som tidigare har framhållits, den som vägrar efterkomma anmaningen aviseras från flygplatsens område eller den

del därav som särskilt bör skyddas. Regler härom återfinns i sista punkten i denna paragraf. En liknande rätt att avvisa personer från flygplats tillkommer enligt 63 § luftfartskungörelsen befattningshavare som handhar ordnings- eller säkerhetstjänst vid flygplats.

5 §

I denna paragraf lämnas vissa bestämmelser om förfarandet vid kroppsvisitation. De överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i RB och varusmugglingslagen. Sådan mer summarisk kroppsvisitation som sker endast genom elektrisk metalldetektor har ansetts kunna undantas från de särskilda bestämmelserna rörande kroppsvisitation av kvinna.

6 §

Redan av praktiska skäl torde det få anses uteslutet att föra protokoll eller utfärda bevis om företagen kroppsvisitation eller undersökning av resgods och annat i alla förekommande fall. Härtill kommer att någon misstanke om brott ofta inte föreligger. Till skillnad från motsvarande bestämmelser i RB har därför i denna paragraf föreskrivits att förande av protokoll eller utfärdande av bevis endast behöver ske när föremål som avses i 3 § har påträffats. I sådant fall gäller dock skyldigheten oavsett om föremålet tas i beslag, varvid skyldigheten f. ö. följer redan av 27 kap. 13 § RB, om det överlämnas för förvaring eller om dess innehavare avvisas från flygplatsens område.

Ikraftträdande

Det är angeläget att den nya lagen kan börja tillämpas så snart som möjligt. Lagen bör därför träda i kraft dagen efter det den utkommit från trycket.

Hemställan

Jag hemställer, att lagrådets utlåtande enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av statsrådsprotokollet inhämtas över förslaget till *lag om särskild kontroll på flygplats*.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Kungl. Höghet Regenten.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Förslag
till
Lag
om särskild kontroll på flygplats

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart får särskild kontroll på flygplats äga rum enligt denna lag.

2 §

Förordnande om särskild kontroll meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med luftfartsverket och skall avse viss tid, högst tre månader varje gång. Förordnande kan begränsas till viss flygplats eller viss trafik. Behövs särskilda föreskrifter i fråga om kontrollen, skall dessa anges i förordnandet.

Är fara i dröjsmål, får polismyndighet förordna om särskild kontroll. Sådant förordnande skall genast underställas rikspolisstyrelsen som har att utan dröjsmål pröva om förordnandet skall bestå.

3 §

Särskild kontroll utföres av polisman efter beslut av polismyndigheten. Vid sådan 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. Kroppsvisitation får företagas beträffande flygpasagerare eller annan som uppehåller sig inom området.

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

4 §

Påträffas vid särskild kontroll föremål som avses i 3 § och tages ej föremålet i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, skall, om det ej av särskild anledning kan underlåtas, den hos vilken föremålet påträffats anmanas att förvara föremålet på sätt som är ägnat att hindra brott som avses i 1 §. Efterkommer han ej anmaningen, får han avvisas från flygplatsens område eller del av detta.

5 §

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus i avskilt rum samt, om den som undersöker eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång, i vittnes närvaro. Kroppsvisitation av kvinna får verkställas eller bevitnas endast av kvinna, om undersökningen ej sker genom elektrisk metalldetektor.

6 §

Påträffas föremål som avses i 3 § vid undersökning eller kroppsvisitation enligt denna lag, skall protokoll upprättas och, om det begärs, bevis utfärdas angående åtgärden.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 5 november 1970.

N ä r v a r a n d e :

f. d. justitierådet REGNER,
regeringsrådet MARTENIUS,
justitierådet BERNHARD,
justitierådet HESSER.

Enligt lagrådet denna dag tillhandakommet utdrag av protokoll över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet den 23 oktober 1970 hade Kungl. Maj:t förordnat, att enligt 87 § regeringsformen lagrådets utlåtande skulle inhämtas över upprättat förslag till *lag om särskild kontroll på flygplats*.

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, föredrogs inför lagrådet av hovrättsassessorn Staffan Edling.

Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

Ur protokollet:
Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet på Stockholms slott den 6 november 1970.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, WICKMAN, MOBERG, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtande över förslag till *lag om särskild kontroll på flygplats*.

Föredraganden upplyser, att lagrådet lämnat lagförslaget utan erinran och hemställer att Kungl. Maj:t, efter vissa redaktionella jämkningar av lagtexten, genom proposition föreslår riksdagen att antaga förslaget.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson