

Regeringens proposition

2003/04:154

Lag om luftfartsskydd

Prop.
2003/04:154

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 maj 2004

Göran Persson

Ulrica Messing
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny lag om luftfartsskydd införs och att lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla. Lagen om luftfartsskydd innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Förslaget innebär att den som driver en flygplats skall ha ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräckligt med personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser om luftfartsskydd. Den som driver en flygplats skall se till att flygplatsen är inrättad och utrustad enligt EG-förordningens regler och svenska nationella tillämpningsbestämmelser. Säkerhetskontrollerna skall enligt förslaget även fortsättningsvis ske under polismans ledning, och polisen skall ha det yttersta ansvaret för denna kontroll.

För finansieringen av säkerhetskontrollerna av passagerarna och deras bagage föreslås att ett särskilt avgiftssystem skapas. De faktiska kostnaderna för kontrollerna varierar betydligt mellan olika flygplatser beroende på bl.a. storleken på passagerarflödena. I propositionen föreslås därför ett system för utjämning, så att en enhetlig avgift tas ut för alla resande. Avgiften, som skall beräknas per passagerare, tas ut av flygföretagen. Den skall täcka de samlade kostnaderna för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage vid svenska flygplatser. De närmare principerna för hur systemet för utjämning skall förvaltas bör enligt förslaget fastställas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2004, utom såvitt Prop. 2003/04:154
gäller bestämmelserna om den enhetliga avgiften för säkerhetskontroll av
passagerare och deras bagage, som skall träda i kraft den 1 januari 2005.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Förslag till lag om luftfartsskydd	6
3	Ärendet och dess beredning.....	9
4	Inledning.....	9
5	Gällande rätt	11
5.1	Inledning	11
5.2	Lagen om särskild kontroll på flygplats.....	11
5.3	EG:s förordning (EG) nr 2320/2002 och kompletterande bestämmelser.....	15
5.3.1	Närmare om den nyligen antagna ändringsförordningen.....	17
5.4	Gällande myndighetsföreskrifter	18
6	En ny lag om luftfartsskydd	19
6.1	Lagens innehåll	19
6.2	Undersökning av personer och förvaringsställen.....	20
6.3	Kompletterande bestämmelse om inspektioner	22
6.4	Verksamhetsansvar och finansiering	23
6.4.1	Närmare om ansvaret för skador på grund av brister i säkerhetskontrollen.....	25
6.5	Strängare åtgärder	26
6.6	Avgifter för säkerhetskontroller.....	28
6.6.1	Närmare om pålagan för luftfartsskyddet skall betraktas som en skatt eller en avgift enligt regeringsformen?	31
6.7	Överlåtelse av befintlig utrustning för säkerhetskontroller.....	32
6.8	Skyldighet att lämna underlag	33
6.9	Konsekvenser, kostnader m.m.	34
6.10	Ikraftträdande m.m.....	35
6.10.1	Lagens ikraftträdande m.m.	35
6.10.2	Behov av ytterligare överväganden	35
7	Författningskommentar	36
Bilaga 1	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002.....	41
Bilaga 2	Sammanfattning av (Ds 2003:37) Avgiftsutjämningsystem för luftfartsskydd	62
Bilaga 3	Promemorians lagförslag.....	63
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser	67
Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag	68
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	71
Bilaga 7	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 849/2004.....	72

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 2004	78	Prop. 2003/04:154
Rättsdatablad.....	79	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:154

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om luftfartsskydd.

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten¹.

Undersökning av personer och förvaringsställen

2 § Sådan säkerhetskontroll av personer, medförda föremål och fordon, som sker på flygplats, och som följer av förordning (EG) nr 2320/2002, av beslut enligt 9 § eller som anges i 3 och 4 §§ skall utföras av polis eller av annan särskilt utsedd person som förordnats av polismyndighet.

Kontroll enligt första stycket som utförs av särskilt utsedd person skall utföras under polismans ledning.

Första stycket gäller inte för företag som efter godkännande av behörig myndighet får svara för säkerhetskontrollen av den egna personalen.

3 § För att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart får, utöver vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002, den som uppehåller sig inom flygplatsens område kroppsvisiteras. För samma ändamål får väskor, fordon eller andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område undersökas.

Den som vägrar att låta sig eller sin egendom undersökas får avvisas eller avlägsnas från flygplatsområdet.

4 § Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall utföras i ett avskilt utrymme. Sådan visitation skall ske i vittnes närvaro, om den som undersöker eller den som skall undersökas begär det och det kan ske utan större omgång. Kroppsvisitation av kvinna får utföras och bevitnas endast av en annan kvinna, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks får dock utföras och bevitnas av en man.

5 § Om det vid kroppsvisitation eller annan undersökning påträffas föremål som kan komma till användning vid brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart skall, om föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, den hos vilken föremålet påträffats uppmanas att förvara föremålet på sådant sätt att det inte kan användas för brott. Den som inte följer en sådan uppmaning får avvisas eller avlägsnas från flygplatsens område eller del av detta.

¹ EGT L 355, 30.12.2002, s. 1 (Celex 32002R2320).

6 § Protokoll skall föras och bevis utfärdas om gjord kroppsvisitation om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag. Prop. 2003/04:154

Kompletterande bestämmelse om inspektioner

7 § När kommissionen genomför sådan inspektion som avses i artikel 7 i förordning (EG) nr 2320/2002 skall berörda organ och personer underkasta sig sådan inspektion. Om så behövs får de som bemyndigats att utföra inspektionen begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att kunna genomföra de åtgärder som följer av den artikeln.

Frågor om handräckning enligt denna paragraf prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Därvid gäller bestämmelserna i utsköningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken. Kronofogdemyndigheten får dock låta bli att underrätta den hos vilken inspektionen skall genomföras innan verkställighet sker.

Genomförande av säkerhetskontroller m.m.

8 § Flygplatshavaren har ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser om luftfartsskydd. De kostnader polismyndigheten har för polismans ledning av kontrollerna enligt 2 § liksom för övrigt arbete som polisen själv utför på en flygplats skall betalas av polisen.

Strängare åtgärder

9 § Rikspolisstyrelsen får, efter att ha hört Luftfartsverket, besluta om strängare åtgärder än vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002. Ett sådant beslut får tidsbegränsas. Det får också begränsas till en viss flygplats eller viss trafik. Behövs särskilda föreskrifter i fråga om åtgärderna skall dessa anges i beslutet.

I brådskande fall får Rikspolisstyrelsen besluta om strängare åtgärder utan att ha hört Luftfartsverket. Ett sådant beslut skall dock snarast omprövas av Rikspolisstyrelsen efter att Luftfartsverket har hörts.

I brådskande fall får också en polismyndighet besluta om strängare åtgärder för flygplatser inom det egna polisdistriktet. Ett sådant beslut skall genast underställas Rikspolisstyrelsen, som, efter att ha hört Luftfartsverket, utan dröjsmål prövar om beslutet skall bestå.

10 § Beslut om strängare åtgärder som rör de verksamhetsutövare som omfattas av det nationella säkerhetsprogrammet för civil luftfart enligt förordning (EG) nr 2320/2002 fattas av Luftfartsverket efter att Rikspolisstyrelsen har hörts.

Avgift för säkerhetskontroll

11 § Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage skall täckas av en avgift. Denna avgift skall tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är

säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 2320/2002. Avgiften skall tas ut för varje avresande passagerare och skall vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften skall tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.

För en ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 2320/2002 och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt skall någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

12 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en avgift som avses i 11 § också skall tas ut av dem som använder flygplatser för att sända varor, gods och liknande som inte befordras som en passagerares bagage.

13 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om hur influtna avgifter skall fördelas för att täcka skäligena kostnader för luftfartsskydd som avses i 11 §.

14 § En flygplatshavare skall lämna underlag för beräkningen av avgiften och av de belopp som skall fördelas. Underlaget skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft såvitt gäller 1–10 §§ den 1 oktober 2004, då lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla, och i övrigt den 1 januari 2005.

Inom Näringsdepartementet upprättades våren 2003 departementspromemorian Avgiftsutjämningsystem för luftfartsskydd (Ds 2003:37). I promemorian föreslås en ny lag om luftfartsskydd och ett system för utjämning av de avgifter som tas ut för att täcka kostnaderna för luftfartsskyddet vid de svenska flygplatserna. Den nya lagen innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten². EG-förordningen finns i *bilaga 1*. Lagen föreslås ersätta lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 2*, och promemorians lagförslag återfinns i *bilaga 3*.

Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2003/4717/TP).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 29 april 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som återfinns i *bilaga 5*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Efter föredragningen för Lagrådet har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Ny ändringsförordning

Den 30 april 2004 publicerades Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 849/2004 av den 29 april 2004 om ändring av förordning (EG) nr 2320/2002 om införande av skyddsregler för den civila luftfarten³. Ändringsförordningen, som trädde i kraft den 20 maj 2004, finns med som *bilaga 7*. Den ändringen var inte känd vid lagrådsföredragningen och har alltså inte beaktats i det sammanhanget. Regeringen gör dock bedömningen att ändringsförordningens regler inte påverkar det nu aktuella lagstiftningsärendet.

4 Inledning

Med anledning av terrordåden i USA den 11 september 2001 lade Europeiska kommissionen i oktober 2001 fram ett förslag om ökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar som drabbar luftfarten. Förslaget grundar sig på rekommendationer från det europeiska luftfartssamarbetet inom organisationen ECAC (European Civil Aviation Conference). Förslaget behandlades av Europaparlamentet och rådet och ledde till att man antog förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16

² EGT L 355, 30.12.2002, s. 1, Celex 32002R2320.

³ EUT L 158, 30.4.2004, s. 1, Celex 32004R0849.

december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Förordningen trädde i kraft den 19 januari 2003.

Enligt förordningen skall bl.a. kontroll av såväl utrikes som inrikes incheckat bagage och handbagage vara införd då förordningen träder i kraft. Dessutom skall kontroll av post- och fraktflyg genomföras liksom en rad andra åtgärder. Samlat leder dessa åtgärder till krav på ökad bemanning på flygplatserna samt till ökat behov av utrustning för genomlysning av bagage, post och frakt. På flera flygplatser har ombyggnader varit nödvändiga för att leva upp till kraven. Även flygbolagen drabbas av krav på åtgärder, exempelvis förstärkta rutiner för genomsökning av parkerade flygplan. En fråga som väcktes av Europaparlamentet vid behandlingen av förslaget berör hur det förstärkta luftfartsskyddet skall finansieras. Luftfarten har under senare tid brottats med svåra ekonomiska problem som terrordåden i stor utsträckning varit orsak till. Från flera håll har olika intressenter därför hävdats att samhället bör ta ansvaret för finansieringen av åtgärderna. Den antagna förordningen behandlar dock inte dessa frågor.

I Sverige finns privata flygplatser, flygplatser som drivs av kommunala bolag eller på annat sätt har kommunala ägarintressen samt statliga flygplatser som drivs av Luftfartsverket. Det förekommer också civil trafik på några militära flygplatser. Det finns även flygplatser som ägs av kommuner men drivs av staten genom Luftfartsverket. Dessa behandlas i detta sammanhang som statliga flygplatser. På de statliga flygplatserna finansieras säkerhetskontrollerna genom avgifter och på de privata och kommunala flygplatserna delas finansieringen mellan huvudmännen för respektive flygplats och polismyndigheterna. Polismyndigheterna ansvarar för den del av luftfartsskyddet som omfattas av lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats.

För att i ljuset av de skärpta bestämmelserna få en översyn av framtida verksamhets- och finansieringsansvar gav regeringen den 10 oktober 2002 Luftfartsverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att täcka kostnader för luftfartsskydd på de svenska flygplatserna. En utgångspunkt för uppdraget var att det bör vara de som reser som betalar för det förstärkta skydd som kommer dem tillgodo när de nya åtgärderna tillämpas. Det är då av väsentligt intresse att de resande får en avgift som är lika hög oavsett från vilken flygplats i Sverige de reser. De avgifter som skulle behöva tas ut vid resor från mindre flygplatser med ett litet antal resande skulle bli mycket höga om kostnadstäckning skulle uppnås vid varje enskild flygplats. Förutsättningarna för att ta ut en avgift som är lika hög av alla resande borde därför utredas.

Luftfartsverket redovisade uppdraget den 30 december 2002. I verkets rapport finns förslag om möjliga principer för ett gemensamt system för avgiftsättning av luftfartsskydd på svenska flygplatser. Verket har i sin utredning beaktat juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska frågor samt belyst effekterna för luftfartssektorn. Under utredningen hade Luftfartsverket kontakt med de parter som berörs av frågan om införande av ett avgiftsutjämningsystem. I en referensgrupp ingick företrädare för Föreningen Svenskt Flyg, Svenska Flygföretagens Riksförbund, Scandinavian Airlines System (SAS), Rikspolisstyrelsen (RPS) och Svenska Kommunförbundet. Kontakter har även tagits med Malmö Aviation, Stockholm-Skavsta Airport och Sveriges Regionala

Vid ärendets beredning har frågan om ansvaret för skador till följd av brister i säkerhetskontrollen väckts. Om kontrollverksamheten inte fungerar kan avsevärda skador inträffa. Att få ett fullgott försäkringsskydd för sådana skador har av många ansetts vara omöjligt. Det har därför diskuterats om staten skall ansvara för skador som vållats av en icke-statlig flygplatshavare i sin myndighetsutövning eller av dennes anställda.

5 Gällande rätt

5.1 Inledning

Enligt 6 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297) skall flygplatser och andra anläggningar för luftfarten uppfylla säkerhetens krav. Begreppet säkerhet har i luftfartssammanhang oftast en mycket vid betydelse. Det syftar *dels* på den teknisk-operativa flygsäkerheten (safety), *dels* på den säkerhet som kan hotas av olagliga handlingar (security). För att klargöra i vilken betydelse begreppet säkerhet används har under senare tid begreppet flygsäkerhet börjat användas när det rör sig om den teknisk-operativa flygsäkerheten och begreppet luftfartsskydd när det rör den säkerhet som kan hotas av olagliga handlingar. Enligt denna terminologi skall en flygplats således uppfylla såväl flygsäkerhetens som luftfartsskyddets krav.

Genom en bestämmelse i 14 kap. 3 § luftfartslagen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i de avseenden som behandlas i luftfartslagen meddela ytterligare föreskrifter som gäller skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa eller trafik. Regeringen har genom föreskrift i bl.a. 92 § luftfartsförordningen (1986:171) delegerat uppgiften till Luftfartsverket. Myndigheten meddelar med stöd av dessa regler föreskrifter om såväl teknisk-operativ flygsäkerhet (flygsäkerhet) som de delar av säkerhet mot olagliga handlingar (luftfartsskyddet) som hör under luftfartslagstiftningen, t.ex. att en flygplats indelas i områden med olika säkerhetsnivå. Föreskrifterna om luftfartsskyddet återfinns i Bestämmelser för civil luftfart, BCL-SEC. Föreskrifterna är riktade till flygplatser, flygföretag samt andra företag som betjänar luftfarten, t.ex. speditörer. Föreskrifterna för flygplatshavare gäller oavsett om flygplatsen drivs av staten eller av annan och är bindande för alla flygplatshavare. Av 14 kap. 3 § luftfartslagen framgår att föreskrifterna endast gäller förhållanden som behandlas i luftfartslagen.

5.2 Lagen om särskild kontroll på flygplats

En viktig del av luftfartsskyddet på flygplatser regleras inte genom luftfartslagstiftningen utan genom lagen (1970:926) om särskild kontroll

på flygplats. Enligt 1 § får till förekommande av brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart särskild kontroll på flygplats äga rum. Det behöver inte finnas någon konkret misstanke om brott för att kontroll skall få ske. Enligt 3 § skall vid kontrollen vapen eller annat föremål som kan användas vid sådana brott som nämns i första paragrafen eftersökas. Vid kontroll får flygpassagerare eller annan som uppehåller sig inom flygplatsens område kroppsvisiteras. Vidare får väskor och andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område undersökas. Den som inte frivilligt går med på att kontroll sker får avvisas från flygplatsen. Lagen infördes framför allt på grund av den ökande risken för flygplanskapningar. Möjligheten att förhindra sådana brott, eller försök därtill, efter det att kaparen kommit ombord på flygplanet är mycket liten. Redan på förberedelsestadiet innebär flygplanskapning en stor risk för att brottet fullbordas, om inte åtgärder på ett tidigt stadium kan vidtas för att förhindra detta. För att effektivt kunna bemöta risken för flygplanskapning är det därför nödvändigt att flygpassagerare och deras bagage kan kontrolleras. Den särskilda kontrollen minskar också risken för att flygplan utsätts för sabotage, t.ex. genom att sprängmedel förs ombord.

Förordnande om särskild kontroll meddelas enligt 2 § av Rikspolisstyrelsen efter det man hört Luftfartsverket. Förordnandet gäller för högst tre månader åt gången. Det kan begränsas till att gälla för en viss flygplats eller för viss flygtrafik. Om det behövs särskilda föreskrifter för kontrollen, skall dessa anges i förordnandet.

Till en början förordnade Rikspolisstyrelsen om särskild kontroll på tre flygplatser (Arlanda, Torslanda och Bulltofta). Emellertid fick kontrollerna på grund av den oroande internationella utvecklingen i fråga om kapnings- och sabotagebrott snabbt en omfattning som inte var förutsedd. Redan år 1972 omfattade förordnandena landets samtliga flygplatser med reguljär in- och utrikestrafik och chartertrafik med passagerare (vid den tiden 25 flygplatser). Den särskilda kontrollen kom i allt större utsträckning att ta polisens resurser i anspråk. Denna belastning blev ännu mer märkbar eftersom kontrollen måste utföras av polisutbildad personal. De första åren utfördes kontrollen av poliser från berörda polisdistrikts ordningsavdelning under ledning av ett befäl. Kontroll av en kvinnlig flygpassagerare utfördes alltid av en kvinnlig polisman. Om någon sådan inte fanns på plats kunde kroppsvisitation av kvinnor inte ske.

År 1974 infördes den ändringen att särskild kontroll får, under ledning av polis, utföras av en annan person. Denne skall förordnas av polisstyrelsen (numera polismyndigheten). I samband med ändringen anförde departementschefen (Justitiedepartementet) följande (prop. 1974:105 s. 7).

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.

Departementschefen anförde vidare att det som förutsättning för att kontrollen skall få utföras av annan än polisutbildad personal måste gälla att kontrollen står under ledning av en polisman. Detta motiverades med att kontrollen visserligen typiskt sett är av rutinbetonad och enkel art men att den utförs mot bakgrund av risken för allvarliga våldsbrott. Det bör därför finnas polis på platsen som kan ingripa vid eventuella incidenter.

Den särskilda kontrollen kom därefter i stor utsträckning att utföras av personer som var anställda av berörda polismyndigheter och hade förordnande av polisstyrelsen, s.k. flygplatskontrollanter.

Flygets expansion och en successiv höjning av beredskapen mot olagliga handlingar ledde till att den särskilda kontrollen fick en allt större omfattning. Samtliga passagerare som reste i utrikestrafik och deras handbagage kontrollerades.

I fråga om inrikestrafiken fanns det tidigare inga internationella bestämmelser eller rekommendationer om kontrollnivån.

Den särskilda kontrollen utfördes inledningsvis av polisutbildad personal. Kostnaderna belastade i sin helhet anslaget för polisväsendet. Den år 1974 genomförda förändringen, som innebar att kontrollen kan utföras av annan än polisman, medförde i sig ingen ändring på den punkten. Den personal som utförde kontrollen var anställd av polismyndigheten på de orter där flygplatserna är belägna. Reformen kom därför inte att innebära något annat än att polismyndigheterna kunde utföra uppgiften med huvudsaklig insats av mindre kvalificerad personal än tidigare. Polisväsendet hade fortfarande hela verksamhets- och kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen. Denna fick en utökad omfattning. Bland annat dessa förhållanden föranledde följande uttalande i 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89:100 bil. 15 s. 137).

Den ständigt tilltagande internationella flygtrafiken har ökat behovet av flygplatskontroll. Polisens resurser för denna kontroll är numera hårt ansträngda. Det finns emellertid inte nu utrymme att i någon nämnvärd mån tillföra polisen ökade resurser på detta område. Som jag ser saken måste resursfrågorna ges en mera långsiktig lösning. I detta hänseende vill jag efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet anför följande. Behovet av resurser för flygplatskontrollen är främst avhängigt av flygtrafikens expansion. Dimensioneringen av flygplatskontrollen styrs dessutom av internationella åtaganden. Jag ser det inte som någon framkomlig väg att via statsbudgeten tillgodose den ökande efterfrågan på resurser som följer dels av expansionen inom flyget, dels av att möjligheterna att bedriva internationell flygtrafik från flera platser ökar. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att undersöka vilka alternativa möjligheter som finns för att tillgodose resursbehovet. Den alternativa finansiering som ligger närmast till hands är genom särskilda avgifter från flygplatshuvudmännen. Möjligheten till en sådan finansiering påverkas av bl.a. de förpliktelser som följer av internationella åtaganden, bl.a. luftfartsavtal, och av vår egen lagstiftning. Det förhållandet att det förekommer såväl statligt och kommunalt som privat huvudmannaskap inom flygplatsområdet utgör en viktig omständighet i sammanhanget. En närmare analys av dessa och anknytande frågor behöver göras. Jag avser att ta initiativ till att en sådan

kommer till stånd. Syftet skall vara att studera alternativ till finansiering av flygplatskontrollen och därmed sammanhängande ansvarsfrågor.

Prop. 2003/04:154

Mot bakgrund av detta uttalande utreddes frågan om en alternativ finansiering av den särskilda kontrollen av Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket. Myndigheterna ingick den 7 december 1990 ett avtal angående verksamhetsansvaret och det därtill kopplade kostnads- och finansieringsansvaret för förebyggandet av brott mot den civila luftfartens säkerhet. Regeringen godkände överenskommelsen och anförde i sitt beslut att förslaget låg inom ramen för föreskrifterna i lagen om särskild kontroll på flygplats, luftfartslagen och luftfartsförordningen.

Den mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket träffade överenskommelsen innebär i korthet följande. En ansvarsfördelning görs mellan inblandade parter, dvs. Luftfartsverkets myndighetsfunktion för luftfarten, Rikspolisstyrelsen (och lokal polismyndighet) samt flygplatshållarna. De senare representeras i överenskommelsen av Luftfartsverket såsom flygplatshavare för de statliga flygplatserna.

Luftfartsverket skall enligt överenskommelsen omsätta de internationella och nationella förpliktelserna på området i ett heltäckande regelverk i verkets författningssamling och i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställa *dels* ett nationellt säkerhetsprogram, *dels* ett lokalt säkerhetsprogram för varje enskild flygplats. Luftfartsverket skall vidare i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställa vilken kontrollomfattning som skall ligga till grund för planering och dimensionering vid varje flygplats av de rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande särskilda kontrollerna samt riktlinjer för arbetsmetodik och utrustning.

Rikspolisstyrelsen skall bl.a. svara för en kontinuerlig värdering av hotbilden och vid behov ta initiativ till förändringar i det fastställda säkerhetsprogrammet. Tillämpningen av detta skall gentemot flygplatshavare föreskrivas av Luftfartsverket i myndighetens författningssamling och gentemot polisväsendet genom förordnande av Rikspolisstyrelsen enligt lagen om särskild kontroll på flygplats.

Flygplatshavaren skall svara för alla de säkerhetsåtgärder som enligt det lokala säkerhetsprogrammet gäller för flygplatsen, däribland för tillgången till behörig personal och utrustning m.m. för den rutinmässiga, kontinuerliga och förebyggande särskilda kontrollen.

När det gäller finansieringen kom myndigheterna överens om att flygplatshavaren skall svara för resurser för och finansiering av de åtgärder som flygplatshavaren ansvarar för enligt det lokala säkerhetsprogrammet. Polisväsendet har kvar kostnadsansvaret för de rent polisiära insatserna, dvs. ledningen av den särskilda kontrollen och insatserna vid brottsliga angrepp mot flygsäkerheten.

Den särskilda kontrollen på de statliga flygplatserna sker sedan dess i enlighet med den mellan Luftfartsverket och Rikspolisstyrelsen träffade överenskommelsen och de föreskrifter respektive förordnanden som myndigheterna meddelat. Innebörden är i första hand att den personal som utför den fortlöpande rutinmässiga särskilda kontrollen är anställd eller inhyrd av Luftfartsverket. Flygplatskontrollanterna är förordnade av polisen och verksamheten sker under polismans ledning. Lagen om särskild kontroll på flygplats ger dock inte något uttryckligt stöd för

denna överföring på flygplatshavaren av ett visst verksamhets- och kostnadsansvar för den särskilda kontrollen.

Lagen om särskild kontroll på flygplats innehåller inte något bemyndigande för Luftfartsverket att meddela föreskrifter och då den särskilda kontrollen inte regleras i luftfartslagen torde Luftfartsverkets föreskrifter om den särskilda kontrollen inte ligga inom ramen för Luftfartsverkets rätt enligt 92 § luftfartsförordningen att meddela föreskrifter angående säkerheten på flygplats. Av förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket framgår dock av 1 § tredje stycket 3 att en av verkets huvuduppgifter är att utöva tillsyn över flygsäkerheten för den civila luftfarten. Av 2 § tredje stycket samma förordning sägs att Luftfartsverket ansvarar i samråd med Rikspolisstyrelsen för ett nationellt program för förebyggande av brott mot den civila luftfartens säkerhet.

Avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket om övertagandet av ett visst verksamhets- och kostnadsansvar för den särskilda kontrollen bygger dessutom på ett frivilligt åtagande från Luftfartsverkets sida. Det binder inte de kommunala och enskilda flygplatshållarna. För dem gäller fortfarande det förhållandet att polisen står för alla kostnaderna för den särskilda kontrollen. Överenskommelsen mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket har därför inte medfört att polisväsendet helt avlastats kostnadsansvaret för den särskilda kontrollen.

Lufträttsutredningen redovisade i sitt slutbetänkande Ny luftfartslag (SOU 1999:42) att det inte hade gått att få fram någon uppgift om polisväsendets samlade kostnader för den särskilda kontrollen. Som ett exempel kunde emellertid nämnas att på flygplatsen i Växjö, som är en av de största kommunala flygplatserna, uppgår kostnaden för den särskilda kontrollen till över 2 miljoner kronor årligen. Enligt uppgifter från Rikspolisstyrelsen låg den årliga kostnaden på cirka 50 miljoner kronor under 1990-talet för hela Sverige. Efter den 11 september 2001 har dock kostnaderna ökat drastiskt till följd av skärpta säkerhetsrutiner och därmed ökat antal kontroller. Rikspolisstyrelsen räknar nu med en årlig merkostnad på cirka 150 miljoner kronor för bevakningen på icke-statliga flygplatser.

5.3 EG:s förordning (EG) nr 2320/2002 och kompletterande bestämmelser

Genom ikraftträdandet av förordning (EG) nr 2320/2002 har delar av lagen om särskild kontroll på flygplats blivit obsolet. Av EG-förordningen framgår att kontroller skall ske fortlöpande, och något beslut om särskild kontroll av Rikspolisstyrelsen erfordras formellt inte längre för att genomföra säkerhetskontroller. EG-förordningens regler gäller på alla flygplatser som ligger på de territorier i medlemsstaterna som omfattas av fördraget (artikel 3.1). De gemensamma grundläggande standarderna för åtgärder avseende luftfartsskydd skall grundas på gällande rekommendationer i Europeiska civila luftfartskonferensens (ECAC) dokument 30. Dessa rekommendationer anges närmare i bilagan till EG-förordningen (artikel 4.1). En möjlighet till något mindre rigorösa kontroller vid riktigt små flygplatser föreligger enligt artikel 4.3. Varje

medlemsstat skall anta ett nationellt säkerhetsprogram för civil luftfart i syfte att säkerställa tillämpningen (artikel 5.1). Luftfartsskyddet skall kvalitetssäkras (artikel 5.3). Flygplatser och flygföretag skall utarbeta, genomföra och vidmakthålla lämpliga säkerhetsprogram, som skall godkännas och övervakas av behörig myndighet (artikel 5.4). Behörig myndighet skall säkerställa utformningen och genomförandet av ett nationellt utbildningsprogram avseende luftfartsskydd (artikel 5.5). Medlemsstaterna får besluta om strängare åtgärder än vad som följer av EG-förordningen (artikel 6). Kommissionen skall i samarbete med behörig myndighet utföra inspektioner för att kontrollera tillämpningen av EG-förordningen (artikel 7).

Bilagan till EG-förordningen innehåller 13 avsnitt med närmare bestämmelser om vilka och vad som skall kontrolleras samt vissa kompletterande bestämmelser i övrigt. Avsnitten har följande rubriker.

1. Definitioner
2. Säkerheten på flygplatser
3. Säkerhetsåtgärder avseende luftfartyg
4. Passagerare och kabinbagage
5. Lastrumsbagage
6. Frakt och kurir- och expressepaket
7. Post
8. Flygföretagens post och materiel
9. Catering och andra varuleveranser
10. Utrustning och rengöringsmateriel för städning
11. Allmänflyg
12. Rekrytering och utbildning av personal
13. Riktlinjer för utrustning

Därefter finns ett tillägg med riktlinjer för klassificering av förbjudna föremål. Där ges en exemplifiering av föremål som det föreligger restriktioner för att få ta med ombord.

Kommissionen har getts rätt att meddela kompletterande bestämmelser, och skall för detta biträdas av en kommitté. Kommissionen har hittills beslutat tre kompletterande förordningar. De är

– kommissionens förordning (EG) nr 622/2003 av den 4 april 2003 om åtgärder för att genomföra gemensamma grundläggande standarder avseende luftfartsskydd⁴, ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 68/2004 av den 15 januari 2004⁵, där det huvudsakliga innehållet återfinns i en hemlig bilaga,

– kommissionens förordning (EG) nr 1217/2003 av den 4 juli 2003 om fastställande av gemensamma specifikationer avseende nationella säkerhets- och kvalitetskontrollprogram för civil luftfart⁶, och

– kommissionens förordning (EG) nr 1486/2003 av den 22 augusti 2003 om fastställande av förfaranden för utförande av kommissionens inspektioner på området luftfartsskydd för den civila luftfarten⁷.

Lagen om särskild kontroll på flygplats har emellertid inte helt spelat ut sin roll. I vissa delar går lagen längre än EG-förordningen. Till

⁴ EGT L 89, 5.4.2003, s. 9, Celex 32003R0622.

⁵ EUT L 10, 16.1.2004, s. 14, Celex 32004R0068.

⁶ Rättad version i EUT L 206, 15.8.2003, s. 33, Celex 32003R1217.

⁷ EUT L 213, 23.8.2003, s. 3, Celex 32003R1486.

skillnad från EG-förordningen innehåller nämligen lagen bestämmelser som gör det möjligt att kontrollera dem som bara uppehåller sig på en flygplats utan att ha för avsikt att resa eller har sin anställning vid flygplatsen eller i ett företag som driver sin verksamhet vid flygplatsen. Dessutom innehåller lagen om särskild kontroll på flygplats kompletterande regler om hur kroppsvisitation skall ske.

5.3.1 Närmare om den nyligen antagna ändringsförordningen

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 849/2004 av den 29 april 2004 om ändring av förordning (EG) nr 2320/2002 öppnas en möjlighet att på avgränsade områden av en flygplats tillåta andra – men tillräckligt höga – skydds nivåer än vad som gäller för flygplatsen i övrigt. Bestämmelsen har tillkommit i första hand med tanke på allmänflyget, dvs. affärsflyg, skolflyg, privatflyg och liknande, samt kommersiell verksamhet som är begränsad till luftfartyg på mindre än 10 ton MTOW (maximum take off weight) eller med färre än 20 säten. Sådant flyg trafikerar ofta små flygplatser där man tillämpar en annan ordning för luftfartsskydd än vid större flygplatser. När sådant flyg anländer till en större flygplats används ofta särskilda avgränsade områden som är avskiljda från den övriga flygplatsen, och där man enligt ändringsförordningen kan tillämpa samma system som vid de mindre flygplatserna. Vidare byter man ut några ord i artikel 7 samt i bilagan. Ordbytena innebär inte några grundläggande förändringar av sakinnehållet. Som exempel återges här artikel 7 i sin nya lydelse och med utbytta ord satta i kursivstil.

Artikel 7

Övervakning av efterlevnaden

1. Specifikationerna för det nationella säkerhetsprogrammet för kvalitetskontroll av luftfartsskyddet för civil luftfart som skall införas av medlemsstaterna skall antas i enlighet med förfarandet i artikel 9.2. Detta program skall grunda sig på bästa metoder och göra det möjligt att snabbt upptäcka och avhjälpa brister. I varje program skall det föreskrivas att alla flygplatser som är belägna i den berörda medlemsstaten skall *övervakas* regelbundet under överinseende av den lämpliga myndighet som avses i artikel 5.2. Dessa *verksamheter för övervakning av efterlevnaden* skall utföras enligt en gemensam metod och skall utföras av *personer* som är kvalificerade i enlighet med gemensamma kriterier.

2. Med början 6 månader efter det att bestämmelserna i denna förordning har trätt i kraft i enlighet med artikel 12 skall kommissionen, i samarbete med den lämpliga myndighet som avses i artikel 5.2, utföra inspektioner, bland annat på ett lämpligt urval flygplatser, för att övervaka medlemsstaternas tillämpning av denna förordning. Vid dessa inspektioner skall hänsyn tas till information från nationella program för kvalitetskontroll av luftfartsskyddet för civil luftfart, särskilt rapporterna från *övervakning av efterlevnaden*. Förfarandena för att utföra sådana inspektioner skall antas i enlighet med förfarandet i artikel 9.2.

3. De tjänstemän som kommissionen bemyndigar att utföra inspektioner i enlighet med punkt 2 skall, då de utövar sina befogenheter, kunna uppvisa ett skriftligt tillstånd, där ärendet och syftet med inspektionen anges samt det datum då inspektionen skall inledas. Inspektionerna av flygplatserna skall vara

oanmälda. Kommissionen skall i god tid före planerade inspektioner informera den berörda medlemsstaten om inspektionerna.

Den berörda medlemsstaten skall underkasta sig inspektionen och se till att berörda organ och personer också underkastar sig inspektionen.

4. Kommissionen skall lämna inspektionsrapporterna till den berörda medlemsstaten, som inom tre månader från delgivningen skall redovisa de åtgärder som vidtagits för att avhjälpa eventuella brister. Rapporten och svaret från den lämpliga myndighet som avses i artikel 5.2 skall överlämnas till den kommitté som inrättats genom artikel 9.1.

5.4 Gällande myndighetsföreskrifter

Luftfartsinspektionen inom Luftfartsverket har i samråd med Rikspolisstyrelsen den 12 maj 2003 beslutat 16 föreskrifter om luftfartsskydd. De finns publicerade i Luftfartsverkets författningssamling, LFS 2003:52–66. De är intagna i Bestämmelser för civil luftfart, BCL-SEC, och finns tillgängliga på Luftfartsverkets webbplats www.lfv.se. Här följer en lista på rubrikerna på dessa föreskrifter:

Allmänna bestämmelser om luftfartsskydd (BCL-SEC 1.1),
 Säkerhetsprövning av personer (BCL-SEC 1.2),
 Säkerhetsgodkännande av flygplatser (BCL-SEC 2.1),
 Säkerhetsgodkännande av flygstationer (BCL-SEC 2.2),
 Säkerhetsgodkännande av flygföretag (BCL-SEC 3.1),
 Säkerhetsgodkännande av flygföretag som inte omfattas av BCL-SEC 3.1 (BCL-SEC 3.2),
 Godkännande av lokalt säkerhetsprogram för utländska flygföretag (BCL-SEC 4.1),
 Allmänna bestämmelser för flygtrafikledningstjänst (BCL-SEC 5.1),
 Säkerhetsgodkännande av speditörer (BCL-SEC 6.1),
 Säkerhetsgodkännande av fraktterminaler (BCL-SEC 6.2),
 Säkerhetsgodkännande av postoperatörer (BCL-SEC 7.1),
 Säkerhetsgodkännande av cateringföretag (BCL-SEC 8.1),
 Säkerhetsgodkännande av företag som utför städning av luftfartyg (BCL-SEC 9.1),
 Kompetens- och utbildningskrav för olika personalkategorier (BCL-SEC 10.1),
 Godkännande av utbildningsorganisationer (BCL-SEC 10.2), och
 Allmänna bestämmelser om metoder och teknisk utrustning för säkerhetskontroll (BCL-SEC 11.1).

I samtliga fall har föreskrifterna beslutats med stöd av 92 § luftfartsförordningen (1986:171) och 2 § förordningen (1988:78) med instruktion för Luftfartsverket. För BCL-SEC 1.2 har även 45 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) angetts som legal grund. Därutöver har Luftfartsinspektionen också antagit ett antal hemliga tillägsbestämmelser som inte kungörs i Luftfartsverkets författningssamling.

Rikspolisstyrelsen fattar beslut enligt lagen om särskild kontroll på flygplats varje kvartal. Dessa beslut riktar sig till berörda polismyndigheter, och består delvis av hemliga bilagor. Besluten läggs inte ut på myndighetens webbplats. Med anledning av att lagen om särskild kontroll på flygplats är föremål för översyn i detta ärende har Rikspolisstyrelsen inte reviderat äldre föreskrifter, utan har beaktat EG-förordningens krav i de enskilda besluten.

6 En ny lag om luftfartsskydd

6.1 Lagens innehåll

Regeringens förslag: En ny lag om luftfartsskydd införs som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Samtidigt upphävs lagen om särskild kontroll på flygplats.

En enhetlig avgift för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage skall införas och gälla alla flygplatser där sådan kontroll äger rum.

Regeringens bedömning: Något förslag om en tillfällig avgift för att täcka flygplatsernas kostnader för s.k. skalskydd bör inte läggas fram.

Promemorians förslag: Förslaget överensstämmer i stort med promemorians förslag i de delar som numera föreslås genomförda. I promemorian föreslogs emellertid *dels* att Stockholm-Arlanda och Stockholm-Bromma flygplatser skulle undantas från det system med enhetlig avgift för kontroller av passagerare och deras bagage som återfinns i lagförslaget, *dels* att det skulle införas en temporär avgift för att täcka flygplatshavarnas kostnader för s.k. skalskydd.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har ifrågasatt behovet av en ny lagreglering och att lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats upphävs. Däremot har flertalet remissinstanser motsatt sig en specialreglering för Arlanda och Bromma flygplatser. Endast *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *SAS* har accepterat förslaget i denna del. Förslaget att tillskapa ett system med temporär avgift för s.k. skalskydd har mött blandade reaktioner. Några remissinstanser, däribland *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, har framhållit att förslaget i denna del är alltför vagt utvecklat och bör föranleda en noggrannare analys.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I förordningen (EG) nr 2320/2002 finns bestämmelser som kräver kompletterande nationella regler. Det gäller

- strängare åtgärder (artikel 6),
- krav på att kommissionens företrädare skall kunna genomföra inspektioner (artikel 7),

- kompletterande bestämmelser om vad som får undersökas och hur sådan undersökning skall gå till i vissa fall, och
- frågan om det finns ett behov att införa ytterligare straffbestämmelser eller andra påföljder i svensk rätt (artikel 12). Dessa frågor behandlas närmare nedan.

Regeringen delar den tveksamhet som flertalet remissinstanser gett uttryck för när det gäller frågan om vilka flygplatser som skall ingå i systemet med en enhetlig avgift för säkerhetskontroll. Något förslag till särlösning för Arlanda och Bromma flygplatser ges därför inte. Regeringen delar också uppfattningen att förslaget om en tillfällig avgift för att täcka flygplatsernas investeringar för s.k. skalskydd inte blivit tillräckligt analyserat i departementspromemorian, och avstår därför från att nu lägga något förslag i den delen.

Regeringen anser att de kompletterande bestämmelserna till EG-förordningen bör samlas i en ny lag och att de delar av lagen om särskild kontroll på flygplats som inte täcks av EG-förordningen arbetas in i denna lag, så att man får en samlad lagstiftning på området. Den nya lagen bör dock inte behandla frågor som redan tagits om hand på myndighetsnivå med stöd av EG-förordningen.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2004 såvitt gäller övertagandet av ansvaret för kontroller av personer, medförda föremål och fordon m.m. samt den 1 januari 2005 när det gäller systemet med en gemensam avgift för säkerhetskontrollerna. Lagen om särskild kontroll på flygplats föreslås upphävas den 1 oktober 2004.

I detta lagstiftningsarbete har eftersträvat att, där detta har bedömts vara lämpligt, hitta snarlika formuleringar och lösningar i det parallellt pågående arbetet med en lag om sjöfartsskydd, jfr prop. 2003/04:106 och 2003/04:167.

6.2 Undersökning av personer och förvaringsställen

Regeringens bedömning: Den ordning som gäller enligt lagen om särskild kontroll på flygplats med rätt att kroppsvisitera och avvisa alla personer som uppehåller sig på en flygplats bör behållas.

Regeringens förslag: I förtydligande syfte införs en bestämmelse om rätt att också undersöka fordon som befinner sig vid en flygplats.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Har i huvudsak inget att erinra mot förslaget. *Riksåklagaren* tillstyrker förslaget att uttryckligen ge en rätt att undersöka fordon inom flygplatsens område.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Enligt lagen om särskild kontroll på flygplats får vid särskild kontroll eftersökas vapen eller annat föremål som är ägnat att komma till användning vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart. Väska eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område får undersökas. Flygpassagerare eller annan som uppehåller sig inom området får kroppsvisiteras. Den som inte frivilligt underkastar sig kroppsvisitation kan i stället avvisas från flygplatsens område.

Lagen innehåller också en bestämmelse om att kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus i avskilt rum.

Kroppsvsitation av kvinna får verkställas och bevittnas endast av kvinna om undersökningen inte sker genom elektrisk metalldetektor. Dessa bestämmelser bör i princip behållas. Sedan lagen om särskild kontroll på flygplats kom till har dock motsvarande lagrum i rättegångsbalken, 28 kap. 13 §, ändrats så att kroppsvsitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks, får bevittnas av man. Den justeringen bör genomföras även i det nu aktuella lagförslaget.

Den nuvarande lagen är något mera vittgående än förordning (EG) nr 2320/2002. Enligt lagen kan nämligen även personer som inte flyger men som uppehåller sig på en flygplats kroppsvsiteras eller avvisas, och väska eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område undersökas. Dessa befogenheter bör behållas. Bestämmelserna bör dock bringas att överensstämma med vad som gäller enligt polislagen (1984:387), så att man talar om att personen i fråga får avvisas *eller avlägsnas* från flygplatsens område.

I 2 kap. regeringsformen finns regler som skyddar medborgarna mot bl.a. kroppsvsitation. Genom lag kan detta skydd begränsas, men bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Lagen om särskild kontroll på flygplats är en sådan undantagslagstiftning. Lagens uppbyggnad utgår i och för sig från att beslut om särskild kontroll är en undantagssituation. Verkligheten har emellertid, sedan lagen trädde i kraft, visat på att ett behov av kontroll funnits oavbrutet sedan dess. Riskerna för flygplanskapningar och annan brottslighet har inte minskat med åren i sådan utsträckning att det har satts i fråga att upphöra med kontroller av flygpassagerare och deras bagage. Efter terroristhandlingarna den 11 september 2001 har hotbilden tvärtom skärpts och situationen snarare blivit sådan att kraven på en noggrann kontroll i samband med flygningar har ökat.

I specialmotiveringen till 1 § lagen om särskild kontroll på flygplatser uttalades följande i prop. 1970:204, s. 12–13.

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.

Den föreslagna lydelsen i 3 § innehåller ett lägre krav för att kunna genomföra kroppsvsitation och annan undersökning än som föreskrivs i lagen om särskild kontroll på flygplats, på så sätt att den lagen tar sikte på att förebygga brott som utgör *allvarlig fara* för säkerheten.

Regeringen anser att det kan ifrågasättas om det i dagens läge är relevant att behålla distinktionen ”allvarlig” fara. Lagen om särskild kontroll vid flygplats var vid sin tillkomst en undantagslagstiftning, men har med tiden blivit en lag av mera generellt slag. Kroppsvisitation och annan undersökning är numera regel innan man går ombord på luftfartyg. Även det som normalt kan ses som ett otjänligt försök till t.ex. olaga hot kan ombord på ett luftfartyg ändå innebära allvarlig fara. Den som ombord på ett luftfartyg t.ex. tar fram en trovärdig kopia av ett vapen kan framkalla reaktioner hos omgivningen som innebär allvarlig fara. Samma gäller exempelvis om en passagerare blir berusad och uppträder störande. Han eller hon kan kräva sådan uppmärksamhet av personalen ombord att den inte kan tas i anspråk för andra säkerhetsrelaterade sysslor, och därigenom framkalla en situation som måste betecknas som allvarlig fara. Det torde dessutom vara mycket svårt att göra de avvägningar i varje särskilt fall som det talas om i förarbetena. Vidare föreskriver inte EG-förordningen med dess bilaga några krav på att kontroll av personer och gods m.m. skall ske endast i vissa allvarliga situationer. För att få en lagstiftning avseende kroppsvisitation och andra undersökningar som överensstämmer med det syfte som anges i EG-förordningen bör kravet sänkas till att avse förebyggande av brott som utgör *fara* för säkerheten.

I 5 § föreslås på liknande sätt att alla föremål som påträffas och som kan komma till användning vid brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart skall förvaras på sådant sätt att föremålet inte kan användas för brott. Att här ställa upp ett krav på ”allvarlig” fara skulle inte stämma överens med EG-förordningens bestämmelser om förbjudna föremål. I 4 § lagen om särskild kontroll på flygplats föreskrivs att den hos vilken ett föremål påträffats, skall, *om det ej av särskild anledning kan underlåtas*, anmanas att förvara föremålet på visst sätt. Detta undantag kan inte anses fylla någon funktion och har därför inte tagits med i förevarande förslag.

Kontroller som följer av EG-förordningen skall utföras av personer som certifierats för detta i enlighet med bestämmelserna i avsnitt 12 i bilagan till EG-förordningen. Detta gäller såväl polismän som särskilt förordnade personer. Polisen förordnar andra särskilt utsedda personer. Genom att polisen förordnar dessa särskilt utsedda personer får de rätten att genomföra sådana undersökningar som regleras i 3 §. Den förordnade får också rätten att avvisa eller avlägsna personer från flygplatsområdet. Denna långtgående rätt måste brukas restriktivt och bör i största möjliga utsträckning förbehållas polisen. Emellertid bör andra särskilt utsedda personer kunna utföra undersökningar enligt 3 § när det råder särskild anledning vid flygplatsen. Sådana undersökningar bör då som huvudregel vidtas när polis är närvarande.

Det skall också påpekas att det inte krävs något särskilt beslut om strängare åtgärder för att tillämpa 3–6 §§.

6.3 Kompletterande bestämmelse om inspektioner

Regeringens förslag: För att de inspektioner som avses i artikel 7 i förordning (EG) nr 2320/2002 skall kunna genomföras skall berörda organ och personer underkasta sig sådan inspektion. Om det behövs får de som bemyndigats att utföra inspektionen begära handräckning av

kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som följer av förordningen.

Prop. 2003/04:154

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Riksskatteverket (numera Skatteverket)* har ingen erinran mot förslaget att frågor om handräckning skall prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Övriga remissinstanser har inte närmare kommenterat denna del.

Skälen för regeringens förslag: Kommissionen skall, enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 2320/2002, utföra inspektioner på flygplatser för att övervaka medlemsstaternas tillämpning av förordningen. I artikel 7.3 andra stycket sägs att den berörda medlemsstaten skall underkasta sig inspektionen och se till att berörda organ och personer också underkastar sig inspektionen.

Normalt kommer självfallet flygplatser och berörd personal där underkasta sig sådana inspektioner, men det är, för att Sverige skall leva upp till sitt åliggande enligt artikel 7.3, ändå nödvändigt att införa en bestämmelse om att den som skall utföra inspektionen skall kunna begära handräckning hos kronofogden för den händelse någon berörd inte medverkar till en inspektion.

Ett sådant negativt beteende från en flygplats eller berörd person kommer dessutom att tilldra sig viss uppmärksamhet från ansvariga säkerhetsmyndigheter och kunna leda till reaktioner i form av indragna tillstånd eller förändrade villkor för verksamheten. Detta kräver dock inte någon lagstiftningsåtgärd i detta sammanhang.

Det skall tilläggas att vid den slutliga utformningen av 8 § har eftersträvat en ordalydelse som till stor del överensstämmer med hur motsvarande paragraf, 11 a §, utformats i förslaget till lag om sjöfartsskydd, jfr prop. 2003/04:106 och prop. 2003/04:167.

6.4 Verksamhetsansvar och finansiering

Regeringens förslag: Flygplatshavaren har verksamhetsansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräckligt med personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser om luftfartsskydd.

Arbetet med säkerhetskontroller skall ske under polismans ledning. Flygplatshavaren skall biträda polismyndigheten med att ansvara för det praktiska arbetet.

Promemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Bland remissinstanserna finns förståelse för att verksamhetsansvaret går över till flygplatshavaren även om många anser att staten skall stå för finansieringen av luftfartsskyddet. Förslaget att kontrollerna fortsatt skall ske under polismans ledning får emellertid ett brett stöd. *Rikspolisstyrelsen* ställer sig bakom att det i normalfallet bör vara flygplatshavaren som har verksamhetsansvaret för säkerhetskontrollerna men framhåller att det av promemorian inte är möjligt att urskilja vem som har det yttersta ansvaret vare sig detta benämns verksamhetsansvaret eller något annat. *Luftfartsverket* anser att

det inte är helt klarlagt i promemorian i hur stor utsträckning polisens ledningsansvar även innebär att staten ytterst har ett grundläggande och bibehållet ansvar för luftfartsskyddet i vid bemärkelse. Det är oklart vem som bär ansvaret om brottsliga handlingar inträffar trots kontroller och andra åtgärder.

Skälen för regeringens förslag: Utöver vad som sagts i avsnittet om gällande rätt kan följande tilläggas.

De nya reglerna i EG-förordningarna om luftfartsskydd ställer stora krav på ökad säkerhet och innebär helt förändrade villkor och en ny situation jämfört med när avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket ingicks. En central förändring rör polisens roll vid de icke-statliga flygplatserna. De nya reglerna kräver att ytterligare betydande resurser används till flygplatskontroll vilket är till förfång för polisens kärnuppgifter.

Polisens resurser är redan hårt ansträngda och frågor som rör polisens roll i luftfartsskyddet bör få en långsiktig lösning som är neutral mellan flygplatshavarna. I förlängningen handlar det om statens och polisens ansvar i det förebyggande arbetet mot terrorism. Att låta flygplatshavaren överta verksamhetsansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen, ligger helt i linje med det pågående arbetet att renodla polisens verksamhet. Utgångspunkten bör vara att polisen endast skall belastas med uppgifter där ordnings- och säkerhetstänkandet är av en avgörande betydelse när uppgiften utförs. Uppgifter, där våld och tvång måste användas i offentliga sammanhang, för att uppgifterna skall kunna utföras, skall således ankomma på polisen. Huvuddelen av de uppgifter som polisen i nuläget ansvarar för på kommunala och privata flygplatser kan inte sägas vara av sådan beskaffenhet att de kräver polisiär kompetens. Det bör i sammanhanget påpekas att den ansvarsfördelning som föreslås ger en möjlighet att frigöra resurser för polisens kärnverksamhet, speciellt i mer glest befolkade områden i landet.

Sammantaget anser således regeringen att det är hög tid att se över och reformera det svenska systemet för säkerhetskontroll på icke-statliga flygplatser. Syftet med en sådan revision är att skapa ett kostnadseffektivt, genomblickbart, rättvist och lättadministrerat system enligt en modell där alla parter anförtros uppgifter som motsvarar deras kompetens och ansvar. Regeringen föreslår därför att den som driver en flygplats skall anordna de rutinmässiga säkerhetskontroller som krävs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Flygplatshavaren skall även tillhandahålla lämpliga lokaler och se till att flygplatsen är inrättad och utrustad enligt EG-förordningens regler och svenska nationella tillämpningsbestämmelser. Säkerhetskontrollerna skall dock fortsatt ske under polismans ledning och polisen skall ha det yttersta ansvaret för denna kontroll. Genom förslaget placeras såväl den traditionella kontrollverksamheten som kostnadsansvaret för denna på flygplatshavaren. Det förfarande som för närvarande tillämpas på de statliga flygplatserna genomförs därmed även för de icke-statliga.

Beträffande begreppet ”polismans ledning” i detta sammanhang kan följande sägas. Polisens ledningsroll innebär ett ansvar för operativ styrning till undvikande av slentrianmässiga kontroller och som garant för att de rättsliga aspekterna uppfylls. Ytterligare en betydelsefull polisiär uppgift är att ta fram profiler på de personer som skall bli föremål för särskild uppmärksamhet och kontroll. Att flygplatskontrollantens verksamhet sker under ledning av polis innebär bl.a. att polisen har en förmansställning i förhållande till kontrollanten samtidigt som denne har en annan arbetsrättslig arbetsgivare än polisen. Kontrollanten har i utförandet av kontrollen inte endast en avrapporteringsskyldighet utan även ett lydnadsförhållande till polisen. Polisen har därmed ansvaret för de fortsatta rättsliga förfarandena som en kontrollåtgärd kan föranleda, vilket bl.a. kan innebära åtgärder som inte ingår i flygplatskontrollantens befogenheter. I ledningsbegreppet ingår att polisen måste finnas tillgänglig för att skyndsamt göra vissa bedömningar och ge kontrollanten anvisningar och stöd i dennes arbete samt att överta åtgärder som kontrollen föranlett. Beroende på omständigheterna, t.ex. hotbild och trafikförhållanden, kräver detta ett ledningsstöd som påkallas vid behov eller som är omedelbart tillgängligt på flygplatsen. Det ansvar som ligger i polismans ledning innebär att en polis i normalfallet bör finnas omedelbart tillgänglig på flygplatsen eller att en polisman exempelvis är nåbar på mobiltelefon och snabbt kan inställa sig med kort varsel.

I sammanhanget skall dock framhållas att polisens kostnader för polismans ledning av kontrollarbetet liksom för polisiärt arbete som polisen själv utför på en flygplats skall stanna på polisen. Detta bör uttryckligen framgå av lagtexten.

I samband med det närmare genomförandet av lagstiftningen skall 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas.

6.4.1 Närmare om ansvaret för skador på grund av brister i säkerhetskontrollen

En fråga som tagits upp av flera remissinstanser berör vilket ansvar för skador som kan tänkas åligga olika aktörer med ansvar för säkerhetskontrollen på flygplatser, om kontrollen brister.

Utgångspunkten är att flygföretag har ett strikt ansvar för skador som uppkommer till följd av flygtrafik. De personer, på marken och i ett luftfartyg, som drabbas kan alltså vända sig mot ett flygbolag och kräva ersättning. Ett flygföretag kan i sin tur föra ansvaret vidare till den som faktiskt vållat skadan, dvs. den som exempelvis placerat en sprängladdning i ett flygplan.

Därutöver kan det, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, finnas möjlighet för ett flygföretag att även vända sig mot den som varit ansvarig för säkerhetskontrollen på en flygplats. Det kan även finnas en möjlighet för skadelidande att direkt vända sig mot motsvarande aktör. Eventuell skadeståndsskyldighet för den som ansvarar för säkerhetskontrollen kan vara grundad på avtal med ett flygföretag, på ansvar för fel eller försummelse vid myndighetsutövning eller på ansvar för eget och anställd personals vållande.

Det går inte att generellt säga vilka möjligheter till framgång en talan mot den som ansvarar för säkerhetskontrollen på en flygplats kan ha. Avgörande är omständigheterna i det enskilda fallet. Det är dock inte omöjligt att en sådan talan skulle kunna resultera i skadeståndsskyldighet för den aktör som bär ansvaret för säkerhetskontrollen.

Fråga har väckts om staten generellt bör ta ekonomiskt ansvar för skador på grund av terroristverksamhet och liknande som möjliggjorts av bristfällig säkerhetskontroll på flygplatser. Det torde vara möjligt att införa lagstiftning som innebär att staten ansvarar för skador som inom ett visst område vållats av exempelvis en kommuns myndighetsutövning eller av kommunens anställda. En sådan lagstiftning skulle dock strida mot principerna för ansvarsfördelningen mellan myndigheter. Att utforma en lämplig lagstiftning för att uppnå detta syfte skulle vidare kräva omfattande överväganden. Samma resultat torde dessutom kunna uppnås även genom avtal mellan staten och de icke-statliga flygplatserna. Det framstår därför inte som lämpligt att införa någon lagreglering med denna innebörd.

6.5 Strängare åtgärder

Regeringens förslag: Rikspolisstyrelsen får efter att ha hört Luftfartsverket besluta om strängare åtgärder än vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002. I brådskande fall får Rikspolisstyrelsen själv besluta om strängare åtgärder. Beslutet skall dock snarast omprövas av Rikspolisstyrelsen efter att Luftfartsverket har hörts. I brådskande fall skall också en polismyndighet få besluta om strängare åtgärder för flygplatser inom det egna polisdistriktet. Ett sådant beslut skall snarast underställas Rikspolisstyrelsen, som skall, efter att ha hört Luftfartsverket, utan dröjsmål pröva om beslutet skall bestå.

Strängare åtgärder skall i vissa fall beslutas av Luftfartsverket efter att Rikspolisstyrelsen har hörts. Det gäller åtgärder som rör de verksamhetsutövare som omfattas av det nationella säkerhetsprogrammet för civil luftfart enligt förordning (EG) nr 2320/2002.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att alla strängare åtgärder skall beslutas av Luftfartsverket i samråd med Rikspolisstyrelsen.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* har motsatt sig en annan beslutsordning än den som gäller enligt lagen om särskild kontroll på flygplats. Man har också påpekat att promemorian innehåller oklarheter rörande ansvarsfördelningen. Rikspolisstyrelsen motsätter sig att kontroll av andra än passagerare och deras bagage skulle ske på annat sätt än under polismans ledning. *Riksåklagaren* ifrågasätter att riksdagen överlåter åt den statliga myndigheten Luftfartsverket att utan någon tidsbegränsning fatta generellt beslut om bl.a. kroppsvisitering.

Rikspolisstyrelsen och Luftfartsinspektionen har emellertid under det fortsatta arbetet redovisat en samsyn när det gäller möjligheten att låta Luftfartsverket fatta en del beslut om strängare åtgärder efter att ha hört Rikspolisstyrelsen. Det gäller vissa typer av beslut som riktar sig till flygbranschen och andra företag som är verksamma på en flygplats och som omfattas av det nationella säkerhetsprogrammet som Luftfartsverket

genom Luftfartsinspektionen beslutar om. Det gäller beslut som inte är typiskt polisiära till sin karaktär. Sådana beslut riktar sig till personer som varken är passagerare eller har yrkesmässig anknytning till luftfarten.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 6 i EG-förordningen anges att medlemsstaterna får i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen vidta strängare åtgärder än de som fastställs i förordningen. Så snart som möjligt efter det att dessa åtgärder trätt i kraft skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om åtgärdernas innehåll.

I förordning (EG) nr 2320/2002 ges inga regler om hur kontroller skall kunna ske av personer som uppehåller sig på en flygplats utan att vara resenärer, t.ex. personer som möter passagerare, avser att vinka av en resenär eller befinner sig på flygplatsen i annat syfte. I lagen om särskild kontroll på flygplats finns regler som ger polisen rätt att undersöka alla personer som uppehåller sig på flygplatsens område. Dessa regler bör behållas, och återfinns huvudsakligen i 3 § i lagförslaget. Som tidigare angetts skall bestämmelserna i 3–6 §§ alltid kunna tillämpas och kräver således inte något beslut om strängare åtgärder.

Det kan emellertid uppstå situationer där andra strängare åtgärder kan behövas. Ett beslut om sådana strängare åtgärder kan exempelvis komma i fråga när Säkerhetspolisen får kännedom om förhållanden som kan motivera ett sådant beslut. Det är i detta sammanhang svårt att närmare ange vid vilka situationer som regeln skall tillämpas.

Luftfartsinspektionen vid Luftfartsverket har redan fattat beslut om strängare åtgärder. Ett exempel gäller förbud att medföra bestick i metall på flygningar till vissa destinationer.

Andra exempel på beslut om strängare åtgärder som kan bli aktuella är att allt bagage skall gås igenom fysiskt genom att man öppnar alla väskor, i stället för att bara genomlysa dem, och att utsträcka denna kontroll till samtliga som vill bereda sig tillträde till flygplatsområdet. Det kan också tänkas att man inför begränsningar i tillträdet till flygplatsområdet för personer som inte skall arbeta där eller resa. Omständigheterna kan ibland motivera att strängare åtgärder bara behöver genomföras vid vissa flygplatser, eller för resande i viss trafik. Ett beslut om strängare åtgärder skall självfallet få innehålla särskilda föreskrifter om så bedöms erforderligt.

Huvudprincipen skall vara att det är Rikspolisstyrelsen som fattar beslut om strängare åtgärder efter ha hört Luftfartsverket. Som exempel på beslut om strängare åtgärd som Rikspolisstyrelsen meddelat kan nämnas föreskrifter om särskild uppmärksamhet på passagerare till vissa destinationer. När det gäller beslut som inte framstår som rent polisiära och som riktar sig primärt till företag och personer med yrkesmässig anknytning till flygbranschen och som omfattas av det nationella säkerhetsprogrammet framstår det dock som mest lämpligt och effektivt att det i stället är Luftfartsverket (Luftfartsinspektionen) som fattar besluten efter ha hört Rikspolisstyrelsen. Det gäller beslut där det är en fördel att ta tillvara den speciella kompetens som finns inom Luftfartsverket. I avsnitt 5.4 räknas ett antal myndighetsföreskrifter upp som Luftfartsverket utfärdar och som riktar sig till flygbranschen. Det gäller då beslut som riktar sig direkt och endast till flygplatser, flygföretag, flygtrafikledning samt, i den mån företagen har verksamhet

kopplad till luftfart, speditörer, fraktterminaler, postoperatörer, cateringföretag och företag som utför städning av luftfartyg. Man har också utfärdat föreskrifter om personer som skall få rätt att självständigt vistas inom ett säkerhets- eller behörighetsområde, som är besättningsmedlemmar på flygföretag, samt som utfärdar behörighetskort eller på annat sätt handhar inpasseringssystem. Uppräkningen i avsnitt 5.4 kan tjäna som exempel på den typ av beslut som åsyftas med 10 §. Eftersom berörda myndigheter dessutom redovisat en samsyn i denna fråga saknas skäl för regeringen att föreslå en annan ordning. Den nu föreslagna uppdelningen kan medföra en viss risk för överlappning i kompetensen mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket. Eftersom alla beslut som kommer att ha någon form av varaktighet skall tas efter det att myndigheterna har hört varandra bör detta eventuella problem dock inte överbetonas.

Ett beslut om strängare åtgärder bör kunna fattas interimistiskt utan beaktande av det samråd som normalt skall gälla. I likhet med förslaget till lag om sjöfartsskydd (prop. 2003/04:106) bör Rikspolisstyrelsen kunna fatta ett sådant interimistiskt beslut när ett behov av detta uppkommer med kort varsel. Ett sådant beslut skall snarast omprövas av Rikspolisstyrelsen när man har haft möjlighet att höra Luftfartsverket. För att garantera att nödvändiga beslut om strängare åtgärder skall kunna tas så snabbt som möjligt bör också en polismyndighet kunna fatta ett interimistiskt beslut som gäller flygplatser inom det egna polisdistriktet. Även sådana beslut skall snarast överprövas i enlighet med den normala beslutsordningen.

Av artikel 6 i förordning (EG) nr 2320/2002 framgår vidare att beslut om strängare åtgärder skall vara i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen. Så snart som möjligt efter det att dessa åtgärder trätt i kraft skall medlemsstaterna underrätta kommissionen om åtgärdernas innehåll.

6.6 Avgifter för säkerhetskontroller

Regeringens förslag: Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage skall täckas av en avgift. Denna avgift skall tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 2320/2002. Avgiften skall tas ut för varje avresande passagerare och skall vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften skall tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall i framtiden få besluta att en avgift också skall tas ut av dem som använder flygplatser för att sända varor, gods och liknande som inte befordras som en passagerares resgods.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om avgifternas storlek och om hur influtna avgifter skall fördelas. Det skall vara möjligt att inte fullt ut kompensera en flygplats som har högre kostnader än som kan anses skäligen för luftfartsskydd enligt 11 §.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorian innehöll emellertid förslag med specialregler för Arlanda och Bromma flygplatser. Dessutom innehöll promemorian förslag om ett tillfälligt system med s.k. skalskyddsavgift.

Remissinstanserna: En majoritet remissinstanser framhåller rent allmänt att staten helst bör stå för kostnaderna för att skydda sina medborgare. Om avgiftsfinansiering införs är dock de flesta positiva till ett utjämningsystem. *Luftfartsverket, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och Svenskt Näringsliv* framhåller att det är viktigt att ett avgiftsutjämningsystem utformas så att det inte motverkar incitament till effektivisering och förbättring av verksamheten på flygplatserna. *Stockholm Skavsta Airport* ifrågasätter om staten har möjlighet att fastställa privata flygplatsers avgiftsättning.

Glesbygdsvärdet och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* är positiva till att ett utjämningsystem för skalskyddskostnader införs. *Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet* anser förslaget vagt utformat i denna del och *SAS* anser inte att kostnaderna för skalskydd bör ingå i ett utjämningsystem.

Konkurrensverket, Rikstrafiken, Länsstyrelserna i Jämtlands, Södermanlands och Västra Götalands län, Kommunförbundet och Stockholm Skavsta Airport är negativa eller tveksamma till att undanta Arlanda och Bromma flygplatser från utjämningsystemet.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om vem som skall finansiera skyddsåtgärder för luftfarten har länge varit ett hett diskussionsämne som fått förnyad aktualitet efter den 11 september 2001. Särskilt i USA har man sett det som uppenbart att terrorhandlingarna har riktat sig mot hela samhället och att det därför är samhällets ansvar att se till att medborgarna får skydd. En klar majoritet av remissinstanserna har ställt sig bakom ett motsvarande synsätt.

Terrorådens slagkraft mot luftfarten har medfört att amerikanska flygbolag överlag har fått stora summor i offentligt stöd, både i direkt kompensation för utebliven trafik och som kompensation för de skyddsåtgärder de tvingats vidta. Stödet har snedvridit konkurrensen och tvingat många europeiska flygbolag att i sin tur kräva olika former av kompensation. Denna utveckling leder till ond spiral med ständigt ökande krav på offentliga insatser. Konjunkturedgången, Irakkriget och utbrottet av lungsjukdomen sars är andra faktorer som inneburit hårda prövningar för den civila luftfarten under senare tid.

Regeringen anser att ett avgiftssystem, som bygger på att de som reser fullt ut betalar kostnaderna för säkerhetskontrollerna, bör kunna medverka till att flygföretagen och flygplatserna inte belastas med ytterligare kostnader. De ökningskrav av biljettpriserna det kan bli fråga om ligger inom rimliga gränser för de flesta som reser med flyg. Flygplatsens kostnader för kontrollen av passagerare och bagage täcks genom att avgifter tas ut av brukarna, dvs. flygföretagen. Dessa i sin tur kan kompensera sig för sina avgiftskostnader genom att höja biljettpriset motsvarande den avgift för säkerhetskontroll som tas ut på flygplatsen. Det är i detta sammanhang viktigt att de resande som belastas med högre biljettpriser kan garanteras att det inte blir orimligt dyrt att avresa från vissa flygplatser i landet. En enhetlig utjämnad avgift för säkerhetskontroll bör därför fastställas och flygföretagen bör få

vidareföra högst den utjämnade avgiftens storlek per passagerare till biljettpriset. Avgiften bör täcka kostnaderna för säkerhetskontrollen hos alla flygplatser som ingår i systemet. Denna avgift skall beräknas per passagerare vid samtliga svenska flygplatser med särskild kontroll för civil luftfart. Den utjämnade avgiften för att täcka finansieringen av säkerhetskontrollerna har inget att göra med hur varje enskild flygplats sköter sin totala avgiftsfinansiering. *Stockholm Skavsta Airports* invändning att staten inte bör befatta sig med privata flygplatser avgiftssättning är därför inte berättigad. Det är endast den del av avgiftssättningen som avser finansiering av skydd mot brottsliga handlingar, dvs. sådan verksamhet som polisen tidigare bekostat, som omfattas av den föreslagna lagen.

I promemorian föreslås även att det införs ett system för fördelning genom avgiftsutjämning av flygplatsernas kostnader för skalskyddsåtgärder. Det rör sig exempelvis om tillkommande åtgärder i form av avspärningar och tillsyn av behörighetsområden och andra känsliga områden och anläggningar på flygplatserna. Flera remissinstanser har emellertid delade meningar om vilka kostnader som bör ingå i ett utjämningsystem för skalskyddet. Efter remissbehandlingen av promemorian har Luftfartsverket och Kommunförbundet studerat vilka kostnader det i dagsläget kan röra sig om. Preliminärt har man dragit slutsatsen att dessa kostnader inte är av den storleksordningen att det skulle ge några stora omfördelningar om ett utjämningsystem införs. Regeringen anser därför, och med beaktande av flera remissinstansers önskemål om ytterligare analys i denna del, inte att det finns tillräckliga skäl för närvarande att införa ett utjämningsystem för att fördela kostnaderna för skalskyddet.

Om avgifter för att täcka kostnader för säkerhetskontroller skall upplevas som rimliga och rättvisa anser regeringen att det är av stor betydelse att kostnadsansvaret är detsamma för alla flygplatshavare. Att som i dag ta ut en avgift av dem som reser från Luftfartsverkets flygplatser men låta skattebetalarna genom polisen stå för kostnaderna på de icke-statliga flygplatserna är inte en rättvis ordning. Vissa konsumenter får direkt via biljettpriset betala för säkerhetskontrollerna medan andra inte drabbas av denna kostnad eftersom kontrollen finansieras av allmänna medel. Det är därför rimligt att endast de kostnader polisen har för polismans ledning av kontrollerna samt polisiära insatser på en flygplats finansieras med allmänna medel.

I promemorian föreslås att Arlanda som intar en särställning skall undantas från utjämningsystemet. Denna flygplats är unik genom sin storlek och sin roll som det nationella och internationella navet för flygtrafik som berör Sverige. Arlanda bildar tillsammans med Bromma Stockholms flygplatssystem enligt bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juni 1992 om lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen. Promemorian föreslår därför att även Bromma undantas.

Majoriteten av de remissinstanser som valt att kommentera denna fråga anser att även Arlanda och Bromma flygplatser bör ingå i utjämningsystemet. Endast två av ett trettiotal remissinstanser har tillstyrkt promemorians förslag i denna del. Regeringen anser mot bakgrund av detta, och med hänsyn till att ett system där alla berörda

flygplatser ingår uppfattas som mest konkurrensneutralt och rättvist, att det inte finns tillräckliga skäl för att undanta de nämnda flygplatserna från utjämningsystemet.

Ett avgiftssystem bör förvaltas av en aktör som inte har egna intressen att bevaka i systemet. Luftfartsverket, i sin egenskap av statlig myndighet med sektorsansvar för luftfarten och med sin erfarenhet av att driva flygplatser, har obestriddligen den kompetens som behövs för att förvalta avgiftssystemet. Flera intressenter har dock påpekat att verket i sin egenskap av flygplatshavare inte har en oberoende ställning när det gäller att t.ex. bedöma hur stor andel av avgiftsintäkterna som skall tillfalla en icke-statlig flygplats som "konkurrerar" med Luftfartsverkets flygplatser. Riksdagen har den 4 december 2003 godkänt ett förslag i budgetpropositionen för 2004 att Luftfartsverket delas upp i två delar; en myndighet och ett affärsverk. Affärsverket skall ansvara för bl.a. flygplatshållning och flygtrafiktjänst. Den nya myndigheten, Luftfartsstyrelsen, som beräknas komma till stånd den 1 januari 2005 kommer att få en oberoende ställning från funktionen som flygplatshavare. Ett avgiftsutjämningsystem bör därför kunna förvaltas av denna nya myndighet. Övergångsvis bör Luftfartsverket kunna fungera som den myndighet som kan förvalta avgiftsutjämningsystemet. Regeringen anser att man vid tillskapandet av de närmare föreskrifterna som behövs för avgiftsutjämningsystemet särskilt skall uppmärksamma de dubbla roller som förvaltningsmyndigheten i så fall inledningsvis kan komma att ha.

Huvudprinciperna för ett utjämningsystem bör anges i lagen medan mera detaljerade bestämmelser bör beslutas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

6.6.1 Närmare om pålagan för luftfartsskyddet skall betraktas som en skatt eller en avgift enligt regeringsformen?

Under beredningen av ärendet har fråga uppkommit huruvida den föreslagna avgiften för säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage är att betrakta som en skatt eller en s.k. tvingande avgift enligt regeringsformens (RF) bestämmelser. Gränsdragningen har betydelse i den utsträckning det kan bli aktuellt att delegera föreskriftsrätt till regeringen. Föreskrifter om skatt tillhör det s.k. obligatoriska lagområdet inom vilket delegation till regeringen inte är möjlig (8 kap. 3 § RF jämförd med 8 kap. 7 § RF). Föreskrifter om s.k. tvingande avgifter kan emellertid meddelas av regeringen efter bemyndigande av riksdagen (8 kap. 3 § och 8 kap. 9 § RF).

Av förarbetena till RF framgår bl.a. att skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningpåлага som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatter och avgifter är dock flytande (prop. 1973:90 s. 213). I vissa fall kan en penningpåлага betecknas som avgift även om ingen specificerad motprestation utgår. Så är fallet t.ex. med avgifter som tas ut endast i näringsreglerande syfte och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Som ett annat exempel kan nämnas miljöavgifter enligt lagen (1990:613) om

miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Avgiften återförs till företagssektorn men med en annan fördelning än den enligt vilken de togs ut. Kännetecknande för de angivna fallen är bl.a. att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten.

Den föreslagna avgiften för luftfartsskyddet utgör vederlag för en motprestation i form av säkerhetskontroller. Den motprestation som flygföretagen således får för den erlagda avgiften är att anse som individuell och specificerad på sätt som krävs för att en penningpålaga skall betraktas som en avgift och inte en skatt i statsrättslig mening. Det föreslagna systemet för finansiering av luftfartsskyddet innehåller visserligen vissa omfördelningseffekter. Det leder till att för vissa flygföretag kommer avgiften att bli högre än om man bara tagit ut en genomsnittskostnad per passagerare på just den flygplats från vilken flygföretaget opererar. Att systemet innehåller sådana omfördelningseffekter innebär emellertid inte med automatik att avgiften blir att betrakta som en skatt, jfr med vad som ovan redovisats om miljöavgifter. Därutöver kan nämnas att även systemet med clearingavgifter enligt ransoneringslagen (1978:268) innefattar en regional omfördelning utan att clearingavgifter därmed betraktas som en skatt. Till detta kommer att avgifterna för säkerhetskontroller stannar inom det egna systemet och inte kommer att redovisas i statsbudgeten. Avgiften är tänkt att täcka flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontrollerna och inte mer.

Sammanfattningsvis talar övervägande skäl för att avgifterna för säkerhetskontroller i statsrättsligt hänseende skall betraktas som just avgifter och inte skatt. Fråga är om avgifter som inte skall ge något överskott och som utgår med ett rimligt belopp för en likartad och specificerad prestation oavsett vid vilken flygplats kontrollen utförs. Att någon krona av avgiften därutöver tas i anspråk för att bekosta själva utjämningsystemet ändrar inte denna bedömning, liksom inte heller det faktum att det kan förekomma en överdebitering ett år. Det skall i så fall medföra en sänkning av avgiften nästa år.

6.7 Överlåtelse av befintlig utrustning för säkerhetskontroller

Regeringens bedömning: Den kontrollutrustning i form av lös egendom som polismyndigheterna införskaffat och som i dag finns på de icke statliga flygplatserna bör kunna överlåtas till flygplatserna utan vederlag. Betalningsansvaret för eventuella resterande skulder för investeringar i utrustning som överlåts av polismyndigheterna bör dock övertas av flygplatshavaren. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör närmare fastställa villkoren för överlåtelserna.

Promemorians förslag: I promemorian lämnas inget förslag i denna del, men frågeställningen tas upp.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte berört frågan, men *Rikspolisstyrelsen* intar en ståndpunkt som ligger i linje med regeringens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: På de icke statliga flygplatserna finns i dag olika former av utrustning för genomförande av säkerhetskontroller av passagerare och deras bagage. Den utrustningen har införskaffats av polisen. När nu ansvaret för de rutinmässiga kontrollerna flyttas över på flygplatshavarna behöver dessa denna utrustning. Fråga har därvid uppkommit om denna utrustning kan överlåtas på flygplatshavarna och i så fall på vilka villkor.

Regeringen har i detta sammanhang övervägt hur kostnaderna för de investeringar som gjorts i utrustningen skall hanteras. Detta gäller således den utrustning för säkerhetskontroller som polismyndigheterna redan bidragit till att införskaffa. Polismyndigheterna har lånefinansierat utrustningen, i enlighet med 5 § kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188). Låneskulden minskas i takt med att utrustningen skrivs av. Utrustningens kvarvarande bokförda värde motsvarar därmed i princip de återstående lånen för utrustningen. Den säkerhetsutrustning som anskaffats av polismyndigheterna för att kunna genomföra säkerhetskontroller bör överlåtas till flygplatserna till en ersättning som motsvarar kvarvarande bokfört värde vid överlåtelsepunkten. Därigenom får polismyndigheterna täckning för sina kostnader för att lösa kvarvarande lån. Även andra kostnader kan uppstå i samband under en övergångsperiod. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör fastställa de närmare villkoren för överlåtelserna.

6.8 Skyldighet att lämna underlag

Regeringens förslag: En flygplatshavare skall lämna underlag för beräkningar av de avgifter och av de belopp som skall fördelas.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Tillstyrker eller har inget att erinra mot förslaget i denna del.

Skälen för regeringens förslag: I dag inhämtas Luftfartsverkets avgifter för luftfartsskydd genom att verket regelbundet fakturerar flygföretagen. Nödvändiga uppgifter om antalet avresande passagerare tas från verkets egna trafikdata.

Det mest praktiska för flygföretagen torde vara att respektive flygföretag får en enda faktura som innehåller specificerade avgifter för samtliga avgångar under en viss period tillsammans med andra trafikavgifter som skall betalas till flygplatserna. Detta kan uppnås genom att Luftfartsverket/Luftfartsstyrelsen utvidgar sin fakturering av flygföretagen också till att omfatta avgifter för avresande passagerare från de icke-statliga flygplatserna. En sådan lösning torde också bli kostnadseffektiv för systemet eftersom effektiva fakturerings- och betalningsrutiner redan existerar. För att myndigheten skall kunna fungera som ”uppbördsmyndighet” för avgifter som avser icke-statliga flygplatser krävs dock att faktureringsystemet får tillgång till underlag om avresande passagerare per flygning från de berörda flygplatserna. Tillgång till tillförlitliga passageraruppgifter från samtliga berörda flygplatser gäller även generellt som en förutsättning för ett fungerande utjämningsystem. Här skall också erinras om den förestående uppdelningen av det nuvarande Luftfartsverket som skall ske och som

redovisats i avsnitt 6.6, och att avsikten är att det är den nybildade Luftfartsstyrelsen som i längden skall administrera avgiftssystemet.

När det gäller fördelning och förvaltning av medel finns det exempel på nära håll att myndigheter förvaltar och delar ut medel för att täcka kostnader för infrastruktur på de icke-statliga flygplatserna. Luftfartsverket får anslag från staten som verket först förvaltar och sedan fördelar ut till kommunala och privatägda flygplatser i form av driftsbidrag, totalt cirka 110 miljoner kronor per år. Ett annat exempel är investeringsbidrag till infrastrukturåtgärder på flygplatser med annan huvudman än Luftfartsverket, totalt cirka 10 miljoner kronor år 2002. Dessa investeringsmedel anslås av staten till Vägverket som fördelar bidragen till sökande efter beslut av Luftfartsverket. Luftfartsverket svarar också för uppföljningen av bidragen. Det torde därför vara möjligt att en myndighet, till exempel Luftfartsverket, ges uppgiften att vara förvaltare och utdelare av medel från en gemensam "fond för luftfartsskydd" för samtliga svenska berörda flygplatser.

Inbetalda medel kan periodvis delas ut enligt en mall som bygger på varje flygplats kostnadsandel i systemet. Olika alternativa lösningar kan väljas för hur pengarna fördelas till flygplatserna.

En metod för att hämta in avgiften som innebär att Luftfartsverket inte fakturerar alla berörda flygbolag förutsätter ett avräkningssystem som innebär att den verksamhet som behöver bidrag för att få sina kostnader täckta får medel överförda från bidragsgivarna i systemet. Luftfartsverket kan i så fall svara för avräkningen och förvalta den buffert som eventuellt kan behövas i systemet. Vilken metod man än väljer för ett utjämningsystem måste systemet organiseras och administreras. Huvudprinciperna för den slutliga utformningen av utjämningsystemet bör läggas fast av regeringen. Oavsett vilken modell som slutgiltigt väljs för förvaltningen av systemet behöver förvaltningsmyndigheten få tillgång till uppgifter som utgör underlag för beräkningar av den utjämnade avgiften. Flygplatshavarna bör därför vara skyldiga att lämna sådana uppgifter.

6.9 Konsekvenser, kostnader m.m.

Genom lagförslaget läggs ansvaret för att ordna rutinmässiga säkerhetskontroller över på den som driver flygplatsen. Följden av detta blir att flygplatserna själva måste se till att det finns föreskriven utrustning på flygplatsen och personal som är särskilt utbildad för att genomföra kontrollerna. Den ordning som enligt avtalet mellan Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket redan tillämpas på de statliga flygplatserna kommer således att gälla för alla flygplatser där säkerhetskontroll enligt förordning (EG) nr 2320/2002 måste utföras. Detta innebär att icke-statliga flygplatser får utökade uppgifter som kräver resurser. De får dock rätt att kompensera sig genom att det tas ut avgifter av flygbolagen för att finansiera kontrollverksamheten. Samtidigt frigörs resurser för polisen som i stället kan använda dem för sin kärnverksamhet. Kontrollerna skall fortsatt ske under polismans ledning vilket medför att en mindre del av kontrollverksamheten liksom tidigare kommer att finansieras av polisen.

För att undvika att kostnaderna för kontrollerna blir orimligt höga vid små flygplatser föreslås ett utjämningsystem. Ett sådant system måste organiseras och administreras. En övergång till ett utjämningsystem kommer därför att medföra återkommande administrativa kostnader samtidigt som förvaltningen av medlen sannolikt kommer att generera ränteintäkter. Dessa kostnader och intäkter behöver identifieras och tas med i underlaget vid fastställande av avgiften.

Det mest praktiska för flygföretagen torde som tidigare nämnts vara att respektive företag får en enda faktura som innehåller avgifter för säkerhetskontroller tillsammans med andra trafikavgifter som skall betalas till Luftfartsverket. Luftfartsverket måste då få tillgång till underlag om avresande passagerare per flygning från de berörda icke-statliga flygplatserna. Tillgång till tillförlitliga passageraruppgifter från samtliga berörda flygplatser gäller även generellt som en förutsättning för ett fungerande utjämningsystem. Eftersom flygplatserna redan i dag har dessa uppgifter bör det inte bli extra betungande att lämna det nödvändiga underlaget. Flygplatserna måste även lämna redogörelser för de kostnader de har för att upprätthålla säkerhetskontrollerna. Denna redovisning utgör underlaget för utjämningsystemet.

6.10 Ikraftträdande m.m.

6.10.1 Lagens ikraftträdande m.m.

Lagen föreslås träda i kraft beträffande 1–10 §§ den 1 oktober 2004, och i övrigt den 1 januari 2005.

Beträffande ikraftträdandet av bestämmelserna om avgifterna för säkerhetskontroller skall följande beaktas. Innan den enhetliga avgiftens storlek fastställs och avgiften tas ut krävs konsultationer med brukarna (flygföretagen) enligt de internationella åtaganden som Sverige gjort i den internationella luftfartsorganisationen ICAO. Inför sådana konsultationer måste underlag för avgiftens beräkning vara tillgängligt. Vidare skall normalt konsultationerna inledas minst fyra månader och avslutas minst två månader innan en ny avgift införs. Detta innebär att ikraftträdandet för införande av en enhetlig avgift enligt lagförslaget inte är möjligt förrän den 1 januari 2005.

Lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats bör upphöra att gälla den 1 oktober 2004, dvs. samtidigt som 1–10 §§ i den nya lagen träder i kraft.

6.10.2 Behov av ytterligare överväganden

Förslaget i 2 § avseende säkerhetskontroller enligt EG-förordningen motsvarar det system för säkerhetskontroller som i dag tillämpas på de statliga flygplatserna. Det innebär att den säkerhetskontroll som enligt EG-förordningen skall ske av passagerare och deras bagage skall utföras av polis eller annan särskilt utsedd person som förordnats av polismyndighet samt att kontrollen skall utföras under polismans ledning.

Den övriga säkerhetskontroll som skall ske enligt EG-förordningen, t.ex. av personal och fordon, kommer dock att ske av personal som endast har certifierats i enlighet med bestämmelserna i EG-förordningen. Dessa kontrollanter kommer således inte att ha förordnande av polismyndighet och därmed inte ha samma befogenheter som de av polisen förordnade kontrollanterna. Inte heller kommer de att stå under polismans ledning.

Regeringen anser att det inte finns tillräckligt underlag för att nu lämna förslag till en ordning som skulle innebära att samtliga kontroller på flygplats skall utövas under polismans ledning samt av personer som förordnats av polismyndighet. Men även om det system som tillämpas i dag visat sig fungera tämligen väl i praktiken, finns det skäl som talar för att all säkerhetskontroll som utövas på en flygplats bör ske under polismans ledning och av kontrollanter som alla har de befogenheter som följer av ett förordnande av polismyndighet. Regeringen avser därför att närmare utreda denna fråga och kommer att presentera sitt ställningstagande i annat sammanhang.

7 Författningskommentar

1 §

Paragrafen är en inledande bestämmelse som erinrar om att det huvudsakliga regelverket om luftfartsskydd numera återfinns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten.

2 §

Bestämmelsen anger vem som på en flygplats skall utföra säkerhetskontroller av personer och de föremål som de för med sig och fordon, liksom beslut om strängare åtgärder om dessa gäller kontroller av personer som uppehåller sig på en flygplats. Det skall vara en polis eller en särskilt utsedd person som förordnats av polismyndigheten. Om kontrollerna inte utförs av polisman skall de utföras under polismans ledning.

Av avsnitt 12 i bilagan till förordning (EG) nr 2320/2002 framgår att poliser och särskilt förordnade personer som skall utföra säkerhetskontroller skall ha genomgått särskild utbildning m.m.

I *tredje stycket* undantas företag på en flygplats som godkänts att själva svara för säkerhetskontroller av den egna personalen. Genom det regelsystem som Luftfartsinspektionen byggt upp med stöd av EG-förordningen täcks sannolikt alla i dag verksamma företag av ett system med egenkontroll som administreras och bekostas av respektive företag. Skulle det trots allt dyka upp ett företag på en flygplats med en verksamhet som inte täcks av Luftfartsinspektionens regelsystem skall paragrafen vara tillämplig. Det skall också tilläggas att

3 §

Bestämmelsen motsvarar med vissa språkliga justeringar 3 § andra och tredje styckena lagen om särskild kontroll på flygplats. Orden ”eller avlägsnas” har lagts till för att uppnå likformighet med vad som gäller enligt polislagen (1984:387), bl.a. 13 §. Vidare har *allvarlig fara* ersatts med *fara* för att få en bättre överensstämmelse med EG-förordningens regler. Detta har närmare kommenterats i avsnitt 6.2.

4 §

Bestämmelsen motsvarar med vissa språkliga justeringar 5 § lagen om särskild kontroll på flygplats. En ny sista mening har lagts till för att uppnå bättre överensstämmelse med vad som gäller enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken.

5 §

Bestämmelsen motsvarar i princip vad som gäller enligt 4 § lagen om särskild kontroll på flygplats. Även här har orden ”eller avlägsnas” lagts till, jämför kommentaren till 3 §. Vidare har orden ”om det ej av särskild anledning kan underlåtas” utmönstrats, vilket har närmare kommenterats i avsnitt 6.2.

6 §

Bestämmelsen motsvarar med vissa språkliga justeringar innehållet i 6 § lagen om särskild kontroll på flygplats. Här kan tilläggas att om man exempelvis undersöker väskor och fordon utan att ägaren är närvarande och då gör ett beslag så gäller rättegångsbalkens bestämmelser om förande av protokoll.

7 §

Bestämmelsen krävs för att Sverige skall leva upp till sitt åtagande enligt artikel 7.3 andra stycket i förordning (EG) nr 2320/2002.

Bestämmelsen lägger fast skyldigheten för dem som berörs av artikel 7 i EG-förordningen att underkasta sig inspektioner. Den som skall genomföra inspektionen kan begära handräckning av kronofogdemyndigheten. Frågor om handräckning skall prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm, men sedan verkställas av den kronofogdemyndighet inom vars region den verksamhet som skall inspekteras bedrivs.

Bestämmelsen slår fast att det är flygplatshavaren som skall se till att det finns erforderliga utrymmen, personal och utrustning för att ta hand om säkerhetskontroller av personer och föremål som de för med sig på själva flygplatserna. Det är också flygplatshavaren som skall ansvara för finansieringen av detta. Om det finns särskilt meddelade bestämmelser om luftfartsskydd skall dessa gälla framför bestämmelsen i 8 §, jfr de föreskrifter som nämnts i avsnitt 5.4. Det gäller i dag exempelvis hanteringen av flygfrakt och posthantering där luftfartsskyddsrelaterade kontroller har ålagts andra än flygplatshavare. Även andra företag inom flygbranschen kan ha godkänts att genom egenkontroll svara för viss del av luftfartsskyddet. Syftet med denna bestämmelse är inte att flytta det ekonomiska ansvaret från dessa företag med egenkontroll.

Med flygplatshavare avses den som driver flygplatsen. Det är flygplatshavaren som skall se till att det finns tillräckligt antal behöriga flygplatskontrollanter för att utföra bl.a. de rutinmässiga kontrollerna av resande och deras bagage. Flygplatshavaren skall också utföra kontroller av personal som arbetar på flygsidan av flygplatsen, dvs. oftast mellan säkerhetskontrollen och luftfartyget, och personal ombord på luftfartyg om dessa inte omfattas av ett särskilt program för egenkontroll. I sista meningen slås också fast att polisens kostnader för polismans ledning och för övrigt arbete som man utför på en flygplats skall stanna på polisen.

När det har meddelats ett beslut om strängare åtgärder som innebär en noggrannare kontroll än vanligt av passagerarna, t.ex. genom att allt bagage skall gås igenom manuellt eller att man inför ett system med förnyad säkerhetskontroll omedelbart före ombordstigningen på luftfartyget, s.k. dubbel screening, skall sådana åtgärder – om de inte utförs av poliser – utföras genom flygplatshavarens försorg och således bekostas av denne.

9 §

Artikel 6 i EG-förordningen gör det möjligt för en medlemsstat att besluta om strängare åtgärder än vad som följer av förordningen. En redogörelse för vilka typer av åtgärder det kan bli fråga om finns i avsnitt 6.5.

Huvudregeln är, enligt *första stycket*, att ett beslut om strängare åtgärder fattas av Rikspolisstyrelsen efter att ha hört Luftfartsverket. Det gäller bl.a. beslut som har klar polisiär inriktning eller riktar sig mot den allmänhet som inte är yrkesmässigt knuten till luftfartsverksamhet.

I *andra och tredje styckena* öppnas en möjlighet för Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten att själv besluta om strängare åtgärder vid brådskande fall. Undantagsvis kan det uppkomma behov av mycket skyndsamma beslut om att införa strängare åtgärder på en flygplats. Det kan exempelvis inkomma uppgifter till Säkerhetspolisen om planerad olaga verksamhet, och omständigheterna kan vara sådana att ett beslut måste fattas så skyndsamt att inte Rikspolisstyrelsen hinner inhämta Luftfartsverkets synpunkter innan ett beslut måste fattas. Även andra situationer som kräver omedelbara åtgärder kan förekomma. I sådana fall bör Rikspolisstyrelsen respektive polismyndigheten få fatta ett sådant beslut, som då snarast skall bli föremål för prövning i ordinarie ordning.

10 §

I detta lagrum, som behandlas i avsnitt 6.5, finns en undantagsregel från 9 § som innebär att vissa beslut om strängare åtgärder i stället skall fattas av Luftfartsverket efter att ha hört Rikspolisstyrelsen. Det gäller beslut som huvudsakligen riktar sig till flygbranschen. Det är beslut riktade till de verksamhetsutövare som omfattas av det nationella säkerhetsprogrammet för civil luftfart, som behandlas i artikel 5 i EG-förordningen samt i avsnitten 2–12 i bilagan till förordningen. Det gäller alltså typiska flygbranscher såsom flygplatser, lufttrafikföretag och flygtrafiktjänst samt, om de bedriver verksamhet som har samröre med flygtrafik, speditörer, postföretag, företag som tillhandahåller catering eller levererar andra varor som skall tas med ombord, samt företag som utför städning och rengöring av luftfartyg. I avsnitt 5.4 finns en uppräkningslista av myndighetsföreskrifter som redan meddelats av Luftfartsverket och som kan fungera som exempel på de områden där nu aktuell beslutsordning skall tillämpas. Skulle ett beslut om strängare åtgärd rikta sig såväl till flygbranschen som till människor utanför denna bransch är det Rikspolisstyrelsen som är den instans som skall fatta ett sådant beslut, om inte Rikspolisstyrelsen och Luftfartsverket väljer att dela upp beslutet i två beroende på till vem det riktar sig.

11 §

Bestämmelsen innebär att för alla flygpassagerare som påbörjar en resa från en flygplats i Sverige, som omfattas av reglerna i förordning (EG) nr 2320/2002, skall det uttas en avgift som skall vara lika hög oavsett från vilken flygplats resan påbörjas. Avgiften skall tas ut från berörda

lufttrafikföretag, som i sin tur har möjlighet att övervältra avgiften på passagerarna.

Av *andra stycket* följer att för en transfererande passagerare som inte behöver kontrolleras på nytt, om han eller hon redan varit föremål för en säkerhetskontroll som utförts i enlighet med punkt 4.1.1 i bilagan till förordning (EG) 2320/2002, skall någon avgift inte tas ut. Detta förutsätter dock att passageraren inte har lämnat flygplatsen på sådant sätt att han eller hon kan nås av en kontakt med utomstående person, som inte säkerhetskontrollerats. Detta innebär t.ex. att en transfererande passagerare som anländer till Bromma flygplats och sedan fortsätter sin resa från Arlanda flygplats lämnar flygplatsområdet för en viss tid, och måste bli föremål för förnyad säkerhetskontroll vid Arlanda och därför måste ge anledning till att ytterligare en avgift skall tas ut, eftersom detta innebär en ytterligare arbetsinsats. Passagerare som ankommer från en flygplats i en stat utanför EU och som transfererar via en svensk flygplats behöver däremot inte säkerhetskontrolleras på nytt om man vid avreseflygplatsen tillämpar ett system med säkerhetskontroll som motsvarar EG:s system.

12 §

I denna bestämmelse öppnas en möjlighet att i framtiden använda nu aktuella regler också för flygfrakt och liknande. I dag är detta inte aktuellt med hänsyn till hur det regelverk för flygfrakt, som Luftfartsinspektionen beslutat, ser ut.

13 §

Enligt denna paragraf får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela de ytterligare föreskrifter som kan erfordras för att få till stånd ett effektivt och lämpligt regelverk. I det ingår att bestämma avgiftens storlek samt hur influtna medel skall återföras till landets flygplatser. Bestämmelsen är avsedd att utgöra ett incitament till flygplatshavarna att hitta kostnadseffektiva lösningar. Det sker genom att kompensation för en flygplats kostnader bara skall ske för skäliga kostnader för luftfartsskydd enligt 11 §.

14 §

Bestämmelsen innebär att alla flygplatser, oavsett vem som äger eller driver dem, skall lämna underlag så att avgifter för luftfartsskydd kan fastställas, och så att den som samlar in avgifterna kan fördela influtna medel till dem som haft utgifter.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG)
nr 2320/2002

Prop. 2003/04:154
Bilaga 1

Sammanfattning av (Ds 2003:37) Avgiftsutjämningsystem för luftfartsskydd

Prop. 2003/04:154
Bilaga 2

Denna promemoria innehåller förslag till en ny lag om luftfartsskydd och om att lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla. Förslagen innebär att den som driver en flygplats skall anordna de säkerhetskontroller som krävs enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Flygplatshållaren skall även se till att flygplatsen är inrättad och utrustad enligt EG-förordningens regler och svenska nationella tillämpningsbestämmelser. Säkerhetskontrollerna skall enligt förslaget fortsatt ske under polismans ledning och polisen skall ha det yttersta ansvaret för denna kontroll.

För finansieringen av luftfartsskyddet föreslås att ett särskilt avgiftssystem tillskapas. De faktiska kostnaderna för luftfartsskyddet varierar betydligt mellan olika flygplatser beroende på bl.a. storleken på passagerarflödena. Den faktiska kostnaden per resande kan ibland bli orimligt hög på vissa flygplatser. I promemorian föreslås därför ett system för utjämning, så att en enhetlig avgift av en viss storlek kan betalas av tas ut för alla resande. Avgiften som skall beräknas per passagerare tas ut av flygföretagen. Den skall täcka de samlade kostnaderna för kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning av passagerare och deras bagage vid svenska flygplatser utom det internationella navet Arlanda och den kompletterande flygplatsen Bromma. Dessutom föreslås ett tillfälligt utjämningsystem för att täcka nödvändiga tillkommande kostnader för fasta anläggningar och inhägnader m.m. (skalskydd) på flygplatserna. De närmare principerna för hur systemet för utjämning skall förvaltas bör enligt förslaget fastställas av regeringen.

Förslag till

Lag om luftfartsskydd

Lagens innehåll

1 § I denna lag lämnas kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten.

Strängare åtgärder

2 § Luftfartsverket får efter samråd med Rikspolisstyrelsen besluta om strängare åtgärder än vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002. Ett sådant beslut får tidsbegränsas. Det får också begränsas till viss flygplats eller viss trafik. Behövs särskilda föreskrifter i fråga om åtgärderna skall dessa anges i beslutet.

I brådskande fall får polismyndigheten besluta om strängare åtgärder för flygplatser inom det egna polisdistriktet. Sådant beslut skall genast underställas Luftfartsverket, som har att, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, utan dröjsmål pröva om beslutet skall bestå.

Undersökning av personer och förvaringsställen

3 § Utöver vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002 får, för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart, den som uppehåller sig inom flygplatsens område kroppsvisiteras. Vidare får väska, fordon eller annat slutet förvaringsställe inom flygplatsens område undersökas.

Den som vägrar låta sig kroppsvisiteras får avvisas från flygplatsområdet.

4 § Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas i ett avskilt utrymme. Sådant visitation skall ske i vittnes närvaro om den som undersöker eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång. Kroppsvisitation av kvinna får endast verkställas och bevittnas av en annan kvinna, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning.

5 § Om det vid kroppsvisitation eller undersökning påträffas föremål som kan komma till användning vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart skall, om föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, den hos vilken föremålet påträffats uppmanas att förvara föremålet på sådant sätt att det inte kan användas för brott. Den som inte följer en sådan uppmaning får avvisas från flygplatsens område eller del av detta.

6 § Protokoll skall föras och bevis utfärdas om gjord kroppsvisitation om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag.

Prop. 2003/04:154
Bilaga 3

Kompletterande bestämmelse om inspektioner

7 § För att inspektioner som avses i artikel 7 i förordning (EG) nr 2320/2002 skall kunna genomföras skall berörda organ och personer underkasta sig sådan inspektion. Om så erfordras får de som bemyndigats att utföra inspektionen begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som följer av denna artikel.

Frågor om handräckning enligt denna paragraf prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Kronofogdemyndigheten får låta bli att underrätta den som skall inspekteras om begäran om handräckning innan verkställighet sker. Därutöver gäller bestämmelserna i utsköningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken.

Ansvar för luftfartsskyddet m.m.

8 § Flygplatshavaren har verksamhetsansvaret, inklusive ansvaret för finansieringen, av luftfartsskyddet, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser.

Arbetet med kontroller av passagerare och deras bagage skall ske under polismans ledning. Flygplatshavaren skall därvid biträda polismyndigheten med och ansvara för det praktiska arbetet med kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning.

Avgifter för luftfartsskydd

Passagerare och deras bagage

9 § Flygplatshavarnas kostnader för luftfartsskydd som avser kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning av passagerare och deras bagage skall täckas av en avgift. Denna avgift skall tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 2320/2002, med undantag för Stockholm-Arlanda och Stockholm-Bromma flygplatser. Avgiften skall tas ut per avresande passagerare och skall vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften skall vara lika för alla flygplatser i landet.

För ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt skall någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

10 § För att täcka kostnaderna för luftfartsskydd som avser kontroll, undersökning och säkerhetsbevakning av passagerare och deras bagage på Stockholm-Arlanda och Stockholm-Bromma flygplatser skall Luftfartsverket fastställa en avgift per passagerare som skall täcka kostnaderna för sådan verksamhet på respektive flygplats, och som skall tas ut av berörda flygföretag som utför transporter av passagerare.

För ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt skall någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

11 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får besluta att en avgift som avses i första stycket 9 eller 10 § också skall tas ut av dem som använder flygplatser för att sända varor, gods och liknande utan att dessa befordras som en passagerares resgods.

12 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om avgifternas storlek och om hur influtna avgifter skall fördelas. Därvid skall det vara möjligt att inte fullt ut kompensera en flygplats som har högre kostnader än som kan anses skäliga för luftfartsskydd enligt detta lagrum.

13 § En flygplatshavare skall lämna underlag för beräkningen av de avgifter och av de belopp som skall fördelas. Underlaget skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer.

Skalskydd

14 § Flygplatshavarnas kostnader för investeringar i anläggningar och för ombyggnader, som är nödvändiga för att flygplatserna skall leva upp till tillkommande krav på skyddsåtgärder som följer av förordning (EG) nr 2320/2002 för annan verksamhet än sådan kontroll av passagerare och deras bagage som regleras i 9 §, skall täckas av en avgift, skalskyddsavgift. Med skalskydd avses åtgärder som vidtas för att skydda en flygplats, såsom inhägnader, apparatur för kontroll av inpasserande, system för övervakning av flygplatsområdet och liknande. Skalskyddsavgiften skall tas ut i ett avgiftsutjämningsystem för de flygplatser som omfattas av 9 §. Avgiften skall tas ut av de flygföretag som använder den aktuella flygplatsen.

Influtna skalskyddsavgifter skall användas för ersättning till flygplatshavarna för skäliga kostnader för nya anläggningar och ombyggnader som tas i anspråk senast den 31 december 2004, till den del kostnaderna inte kan finansieras av andra förekommande externa bidrag.

15 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om villkoren för utformningen av avgiftsutjämningsystemet för skalskydd. Däri ingår bland annat

1. fastställande av avgiftens storlek,
2. hur avgifterna skall tas ut,
3. vilka objekt som skall omfattas av systemet och
4. hur stor andel av kostnaden av ett godkänt objekt som skall ersättas.

16 § En flygplatshavare skall lämna de uppgifter som behövs för handläggningen av ärenden om skalskyddsavgift till den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004, då lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla.

Den 31 december 2004 skall 14–16 §§ samt rubriken närmast före 14 §
upphöra att gälla. De upphävda bestämmelserna skall dock fortsatt få
tillämpas på förhållanden som hänför sig till tiden dessförinnan.

Prop. 2003/04:154

Bilaga 3

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2003/04:154
Bilaga 4

Remissinstanser som kommit in med yttrande

Rikspolisstyrelsen
Försvarsmakten
Krisberedskapsmyndigheten
Luftfartsverket
Luftfartsinspektionen
Riksskatteverket
Statens haverikommission
Statskontoret
Generaltullstyrelsen
Riksåklagaren
Glesbygdsverket
Konsumentverket
Ekonomistyrningsverket
Konkurrensverket
Rikstrafiken
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)
Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet
Svenskt Näringsliv
Föreningen Svenskt Flyg
Svenska Flygföretagarnas Riksförbund (SFR)
Svenska Pilotföreningen
Kungliga Svenska Aeroklubben (KSAK)
Sveriges Transportindustrieförbund
Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
Landsorganisationen i Sverige (LO)
Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)
SAS
Stockholm-Skavsta flygplats

Remissinstanser som inte kommit in med yttrande

Svenska Allmänflygföreningen
Malmö Aviation
Ryanair
Skyways
Britannia
Novair
Linköpings flygplats

Förslag till lag om luftfartsskydd

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten⁸.

Undersökning av personer och förvaringsställen

2 § Sådan säkerhetskontroll av personer, medförda föremål och fordon, som sker på flygplats, och som följer av förordning (EG) nr 2320/2002, av beslut enligt 9 § eller som anges i 3 och 4 §§ skall utföras av polis eller annan särskilt utsedd person som förordnats av en polismyndighet.

Om personer eller egendom kontrollerats enligt första stycket av annan sådan särskilt utsedd person skall arbetet utföras under polismans ledning.

Första stycket gäller inte för företag som godkänts att själva svara för säkerhetskontroller av den egna personalen.

3 § För att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart får, utöver vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002, den som uppehåller sig inom flygplatsens område kroppsvisiteras. För samma ändamål får väskor, fordon eller andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område undersökas.

Den som vägrar att låta sig eller sin egendom undersökas får avvisas eller avlägsnas från flygplatsområdet.

4 § Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall utföras i ett avskilt utrymme. Sådan visitation skall ske i vittnes närvaro, om den som undersöker eller den som skall undersökas begär det och det kan ske utan större omgång. Kroppsvisitation av kvinna får utföras och bevittnas endast av en annan kvinna, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks får dock utföras och bevittnas av en man.

5 § Om det vid kroppsvisitation eller annan undersökning påträffas föremål som kan komma till användning vid brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart skall, om föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, den hos vilken föremålet påträffats uppmanas att förvara föremålet på sådant sätt att det inte kan användas

⁸ EGT L 355, 30.12.2002, s. 1 (Celex 32002R2320).

för brott. Den som inte följer en sådan uppmaning får avvisas eller avlägsnas från flygplatsens område eller del av detta.

Prop. 2003/04:154
Bilaga 5

6 § Protokoll skall föras och bevis utfärdas om gjord kroppsvisitation om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag.

Kompletterande bestämmelse om inspektioner

7 § För att inspektioner som avses i artikel 7 i förordning (EG) nr 2320/2002 skall kunna genomföras skall berörda organ och personer underkasta sig sådan inspektion. Om det behövs får de som bemyndigats att utföra inspektionen begära handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som följer av den artikeln.

Frågor om handräckning enligt denna paragraf prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm. Kronofogdemyndigheten får låta bli att underrätta den som skall inspekteras om begäran om handräckning innan inspektionen utförs. Därutöver gäller bestämmelserna i utsokningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken.

Genomförande av säkerhetskontroller m.m.

8 § Flygplatshavaren har ansvaret, inklusive det ekonomiska ansvaret, för att det finns tillräcklig personal, lokaler och utrustning för luftfartsskyddet på den egna flygplatsen, såvida inte annat följer av särskilt meddelade bestämmelser om luftfartsskydd. De kostnader polismyndigheten har för polismans ledning av kontrollerna enligt 2 § liksom för övrigt arbete som polisen själv utför på en flygplats skall finansieras av polisen.

Strängare åtgärder

9 § Rikspolisstyrelsen får, efter att ha hört Luftfartsverket, besluta om strängare åtgärder än vad som följer av förordning (EG) nr 2320/2002. Ett sådant beslut får tidsbegränsas. Det får också begränsas till en viss flygplats eller viss trafik. Behövs särskilda föreskrifter i fråga om åtgärderna skall dessa anges i beslutet.

I brådskande fall får Rikspolisstyrelsen besluta om strängare åtgärder utan att ha hört Luftfartsverket. Ett sådant beslut skall dock snarast omprövas av Rikspolisstyrelsen efter att Luftfartsverket har hörts.

I brådskande fall får också en polismyndighet besluta om strängare åtgärder för flygplatser inom det egna polisdistriktet. Ett sådant beslut skall genast underställas Rikspolisstyrelsen, som, efter att ha hört Luftfartsverket, utan dröjsmål prövar om beslutet skall bestå.

10 § Med undantag från 9 § skall beslut om strängare åtgärder som rör de verksamhetsutövare som omfattas av det nationella säkerhetsprogrammet för civil luftfart enligt förordning (EG) nr 2320/2002 beslutas av Luftfartsverket efter att ha hört Rikspolisstyrelsen.

11 § Flygplatshavarnas kostnader för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage skall täckas av en avgift. Denna avgift skall tas ut i ett avgiftsutjämningsystem som omfattar alla flygplatser som är säkerhetsgodkända i enlighet med förordning (EG) nr 2320/2002. Avgiften skall tas ut för varje avresande passagerare och skall vara lika för alla flygplatser i landet som ingår i avgiftsutjämningsystemet. Avgiften skall tas ut av de flygföretag som transporterar passagerarna.

För en ankommande passagerare som redan blivit föremål för säkerhetskontroll som uppfyller kraven i förordning (EG) nr 2320/2002 och som fortsätter sin resa utan att bli kontrollerad på nytt skall någon avgift enligt denna paragraf inte betalas.

12 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en avgift som avses i 11 § också skall tas ut av dem som använder flygplatser för att sända varor, gods och liknande som inte befordras som en passagerares resgods.

13 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgiftens storlek och om hur influtna avgifter skall fördelas. Det skall vara möjligt att inte fullt ut kompensera en flygplats som har högre kostnader än som kan anses skäliga för luftfartsskydd enligt detta lagrum.

14 § En flygplatshavare skall lämna underlag för beräkningen av avgiften och av de belopp som skall fördelas. Underlaget skall lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft såvitt gäller 1–10 §§ den 1 juli 2004, då lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats skall upphöra att gälla, och i övrigt den 1 januari 2005.

Lagrådets yttrande

Prop. 2003/04:154
Bilaga 6

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-05-13

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, f.d. justitierådet Inger Nyström och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 29 april 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om luftfartsskydd.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Olof Hedberg.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Messing

Regeringen beslutar proposition 2003/04:154 Lag om luftfartsskydd

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
lag om luftfartsskydd	12 och 13 §§	
