

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om säkerhetskontroller inom flygtrafiken

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en lag om säkerhetskontroller inom flygtrafiken skall stiftas. Genom lagen upphävs den gällande lagen om tryggande av flygtrafiken i vissa fall. Den föreslagna lagen skall innehålla stadganden om de säkerhetskontrollåtgärder som vidtas på flygstationerna samt i flygbolagens och speditörernas lokaler i syfte att förhindra brottsliga handlingar som äventyrar flygtrafiken. I propositionen har man beaktat de allt strängare internationella säkerhetskraven inom den civila luftfarten samt å andra sidan passagerarnas och fraktavsändarnas ställning.

Säkerhetsåtgärdernas innehåll skall i lagen bestämmas enligt kontrollobjektet. Med avvikelser från den gällande lagen skall kontroller

förutom av myndigheter kunna verkställas också av andra för uppgiften utbildade, av polisen godkända personer.

Ansvar för den allmänna styrningen, utvecklingen och övervakningen av kontrollverksamheten skall ankomma på Luftfartsverket. För säkerhetskontrollen på en flygstation ansvarar primärt flygstationens chef. Polisens uppgift vid kontrollerna skall främst gälla specialsituationer.

Lagförslaget skall göra systemet med säkerhetskontrollåtgärder permanent. För närvarande utnyttjas kontrollåtgärderna temporärt.

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	8
ALLMÄN MOTIVERING	3	4. Beredningen av propositionen	9
1. Nuläge	3	4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial .	9
1.1. Lagstiftning	3	4.2. Utlåtanden	9
1.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands	3	5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	9
1.3. Bedömning av nuläget	4	DETALJMOTIVERING	9
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	6	1. Lagförslaget	9
2.1. Mål och medel	6	2. Ikraftträdande	14
2.2. De viktigaste förslagen	7	3. Lagstiftningsordning	14
3. Propositionens verkningar	8	LAGFÖRSLAG	15
3.1. Ekonomiska verkningar	8		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning

De gällande stadgandena om ordnande av säkerhetskontroller inom flygtrafiken ingår i lagen om åtgärder för tryggande av flygtrafiken i vissa fall (842/71) samt i förordningen om anlitande av personer i Luftfartsverkets tjänst för säkerhetsåtgärder i flygtrafiken (1004/91).

Enligt tillämpningsområdet för den nuvarande lagen kan på flygstationen företas säkerhetsåtgärder för att förhindra brottsliga handlingar som äventyrar flygtrafiken. I detta syfte får bland annat bevaknings-, kontroll- och andra jämförbara åtgärder vidtas i fråga om passagerare, resgoods och frakt. Enligt 2 § kan det bestämmas att föremål och ämnen som en passagerare lagligen har med sig men som är farliga för säkerheten inom flygtrafiken skall överlämnas för att förvaras särskilt för sig på luftfartyget.

Enligt 3 § är de som skall genomgå kontroll skyldiga att underkasta sig kroppsvisitation och kroppsbesiktning. I paragrafen stadgas vidare om de förutsättningar på vilka en person kan avlägsnas från flygstationen eller vägras tillträde till luftfartyget. Lagens 4 § förutsätter att tvångsmedelslagen (450/87) i tillämpliga delar iakttas när kontroller samt kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar utförs. Lagens 5 § förutsätter att säkerhetsåtgärderna vidtas med iakttagande av principen om minsta olägenhet.

Enligt 6 § meddelar Luftfartsverket förordnande om anlitande av säkerhetsåtgärder för högst sex månader i sänder. Om vidtagande av åtgärder i enskilda fall beslutar flygstationens chef. Polisen är skyldig att på begäran av flygstationens chef utföra säkerhetsåtgärder. Genom förordning kan stadgas att andra personer i statens tjänst kan anlitas för dessa uppgifter.

I 7 § ingår en hänvisning till luftfartygets befälhavares skyldigheter och rättigheter enligt luftfartslagen (595/64).

1.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands

De brott som riktar sig mot den internatio-

nella flygtrafiken ökade kännbart på 1960-talet. I många fall var det fråga om olagligt besittningstaggande av flygplan, d.v.s. flygkapning. För närvarande utgör de brottsliga handlingar som riktar sig mot flygtrafiken allt oftare förstöring av luftfartyg genom sprängning eller annat sabotage. I och med denna utveckling har de brottsliga metoderna kommit att förutsätta särskild teknisk kunskap och skolning. Det senaste luftfartssabotage som väckte särskilt stor uppmärksamhet begicks den 21 december 1988 och gällde ett amerikanskt flygbolags passagerarplan som flög över Skottland. Som en följd av terrordådet dog 270 människor.

Finland anslöt sig 1949 till konventionen angående internationell civil luftfart (FördrS 11/49). Genom konventionen grundades den internationella organisationen för civil luftfart (ICAO), som bl.a. har till uppgift att främja flygsäkerheten inom den internationella luftfarten. Som ett resultat av ICAO:s arbete har utarbetats bilaga 17 (Annex 17) till konventionen. Bilagan är bindande för Finland och i den bestäms de internationella säkerhetsnormer och rekommenderade säkerhetsmetoder för skyddande av den internationella civila luftfarten mot olagliga handlingar. På grundvalen av Annex 17 har ICAO dessutom utarbetat en handbok om säkerhetsfrågor för skyddande av den civila luftfarten mot olagliga handlingar.

Staterna har också genom andra internationella avtal försökt skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar. De viktigaste internationella multilaterala avtal som binder Finland är konventionen angående brott och vissa andra handlingar, begångna ombord på luftfartyg (FördrS 22 och 38/71), konventionen om förhindrande av olagligt besittningstaggande av luftfartyg (FördrS 62 och 63/71) och konventionen om förebyggande av olagliga handlingar mot säkerheten inom den civila luftfarten (FördrS 56/73).

Finland har dessutom med vissa stater ingått bilaterala luftfartsavtal i vilka det ingår särskilda villkor om samarbete mellan staterna för avvärjande och förhindrande av olagliga handlingar eller hot som riktar sig mot den civila luftfartens säkerhet. Sådana artiklar ingår i Finlands luftfartsavtal med Storbritannien (FördrS 35/65), Japan (FördrS 45/81), Canada

(FördrS 60/77) och Förenta Staterna (FördrS 12/49).

Säkerhetskontrollerna har genom de internationella avtalsarrangemangen blivit en förutsättning för utövande av den moderna internationella flygtrafiken. Den inverkan som integrationsutvecklingen i Europa och frigörandet av flygtrafiken har på den kommersiella flygtrafiken förutsätter också att ett säkerhetskontrollsystem på internationell nivå finns också inom inrikestrafiken.

Säkerhetskontrollmetoderna och kontrollmedlen är mycket likartade jämfört internationellt. Däremot har frågan om ansvaret för genomförande av säkerhetskontrollerna lösts genom olika modeller i olika länder.

I de nordiska länderna har lösningarna angående säkerhetskontroller varit mycket likartade. Tidigare har ansvaret och uppgifterna fördelats mellan polismyndigheterna och luftfartsmyndigheterna. Under de senaste åren har ansvar och uppgifter i allt större utsträckning överförts från polismyndigheterna till luftfartsmyndigheterna.

I *Danmark* trädde den 1 januari 1993 en ändring av luftfartslagen i kraft. Enligt ändringen bär trafikministeriet huvudansvaret för meddelande av föreskrifterna om säkerhetskontroller. Luftfartsmyndigheterna har påförts tillsynsskyldighet och de praktiska säkerhetskontrollerna får utföras av någon som har fått av luftfartsmyndigheterna godkänd utbildning och vars bakgrund polisen kontrollerar.

I *Sverige* regleras säkerhetskontrollen av en lag som trädde i kraft 1970 och som gäller särskild kontroll på flygstationerna. Förordnande om särskild kontroll meddelas för tre månader i sänder av polismyndighet efter att den har rådgjort med luftfartsmyndigheten, dvs. Sveriges luftfartsverk. Säkerhetskontrollen får verkställas av en polisman eller någon annan person som polismyndigheten särskilt har godkänt. Enligt rådande praxis svarar den svenska luftfartsmyndigheten dock för säkerhetskontrollen på flygstationerna och i praktiken sköts säkerhetskontrollen av sådana anställda hos bevakningsföretag som har fått utbildning för uppgiften.

I *Norge* finns det inga särskilda stadgandena på lagnivå om vem som bär ansvaret för säkerhetskontrollerna. I praktiken åligger ansvaret luftfartsmyndigheten, som årligen meddelar ett förordnande om verkställande av säkerhetskontroller. Den norska luftfartsmyndigheten, som också upprätthåller flygstationerna, har ingått avtal med ett bevakningsföretag om skötseln av säkerhetskontrollen. Luftfartsmyndigheten har ansetts bära tillsynsansvaret i fråga om de säkerhetskontroller som bevakningsföretaget utför.

I Tyskland, Frankrike och Italien sköts säkerhetskontrollen av polismyndigheterna. I Förenta Staterna bär flygbolagen ansvaret för säkerhetskontrollen. Flygbolagen och deras säkerhetskontroller övervakas av förbundsstatens luftfartsmyndighet (Federal Aviation Administration, FAA).

För täckande av kostnaderna för säkerhetskontrollerna uppbärs t.ex. i Tyskland och Sverige en särskild säkerhetskontrollavgift i anslutning till resebiljettens pris.

1.3. Bedömning av nuläget

Sedan den gällande lagen stiftades har luftfartens betydelse som tillhandahållare av trafikjänster ytterligare vuxit. Jämsides med den kraftiga ökningen av trafiken har i synnerhet betydelsen av de allt strängare internationella kraven på förebyggande säkerhetsåtgärder inom flygtrafiken ökat. De internationella avtalen förutsätter redan nu säkerhetskontroll av alla passagerare inom den internationella flygtrafiken. Inom den internationella flygtrafiken övergår man också inom en nära framtid till 100-procentig säkerhetskontroll av resgods. Sedan den 1 april 1993 har allt fraktgods som kommer från en ökad avsändare kontrollerats. också inom inrikestrafiken kommer kontrollen av passagerare och resgods att ökas.

Inom den internationella trafiken börjar säkerhetskontrollen i praktiken med passkontrollen för den avgående trafiken, där det kontrolleras att passagerarens resebiljett är riktig. Härefter går passageraren in i det egentliga säkerhetskontrollutrymmet, där han ställer sitt handbagage på remmen till genomlysninganordningen och själv går igenom en metalldetektorport. Om handbagaget sett i genomlysninganordningens monitor enligt kontrollören verkar oklart, tar kontrollören bagaget och ber passageraren komma med till ett särskilt utrymme där handbagagets innehåll kontrolleras med ägarens samtycke. Om metalldetektorn ger utslag när passageraren går igenom den, ombeds han avlägsna de metallföremål som han har i sina fickor eller annars på sig. Om porten

ännu efter detta ger larm, ber säkerhetskontrollören passageraren att komma till ett särskilt utrymme där han kontrolleras med anlitan­de av manuell metallsökare. Efter kontrollen avlägsnar sig passageraren från säkerhetskontrollutrym­met. Inom inrikestrafiken är för­farandet i huvudsak likadant.

Inom den gällande lagens tillämpningsområde har de säkerhetsbehov som gäller verksamheten på flygstationen beaktats på ett rätt heltäckande sätt. Den gällande lagens problem har inte heller gällt tillämpningsområdet, utan närmast ställningen för den som skall kontrolleras och vem som utför säkerhetskontrollerna.

Syftet med säkerhetsåtgärderna är att på förhand förhindra brottsliga handlingar som äventyrar flygtrafiken. Säkerhetsåtgärdernas effekt bygger bl.a. på att risken för den som förbereder eller försöker begå en brottslig handling att bli ertappad vid kontrollen skall vara så stor som möjligt. Av denna orsak gäller kontrollerna antingen alla eller åtminstone en tillräckligt stor del av de personer som i princip har möjlighet att begå en sådan handling. Grunden för säkerhetsåtgärderna är således enbart en abstrakt risk för att brott skall begås, även om ingen av de som kontrolleras kan misstänkas för något brott, försök till brott eller ens förberedelse till brott.

Genom säkerhetsåtgärderna måste man göra intrång i medborgarens personliga integritet, som är skyddad enligt grundlagen, och i vissa fall kanske också i brevhemligheten. Åtgärderna är dessutom sådana att en myndighet inte har rätt att vidta dem utan särskilda fullmakter som givits i den lagstiftningsordning som anges i 67 § riksdagsordningen. Vid beredningen och riksdagsbehandlingen av lagar som ger myndigheterna specialbefogenheter har man under de senaste tiderna fäst särskild uppmärksamhet vid att intrång i medborgarnas personliga integritet och andra grundläggande rättigheter inte får göras i större omfattning än vad som är absolut oundgängligt för uppnående av de mål som ställs i lagen. De tillåtna medlen skall också individualiseras så noga som möjligt och uppmärksamhet dessutom fästas vid rättsskyddet för den som blir föremål för åtgärderna.

Den gällande lagen ger myndigheterna mycket stora befogenheter att ingripa i medborgarnas personliga integritet utan misstanke om brott. De tillbudsstående metoderna är också omfattande och kan bestå av olika slags bevaknings- och kontrollåtgärder samt med

dem jämförbara åtgärder såsom kroppsvisitation och rentav kroppsbesiktning. I den gällande lagen ingår inga detaljerade stadganden om dessa åtgärder, utan de blir i tillämpliga delar beroende av tvångsmedelslagen.

I praktiken har kroppsvisitation visat sig vara en ändamålsenlig och behövlig säkerhetsåtgärd. Dessutom kan möjligheten att kontrollera byggnaderna, rummen och förvaringsutrymmena på flygstationen anses vara nödvändig. Däremot har det i praktiken inte ordnats bevakningsåtgärder med stöd av den gällande lagen, eftersom dessa åtgärder inte kräver av lagen tillåtna specialfullmakter. Inte heller kroppsbesiktningfullmakter har behövts, eftersom det i de fall som förutsätter anlitan­de av kroppsbesiktning i praktiken föreligger så kraftig misstanke om sådant i 34 kap. 14 b § strafflagen avsett försök till luftfartssabotage eller störande av luftfart att kroppsbesiktning alltid kan företas med stöd av 5 kap. 10 § tvångsmedelslagen. Kroppsbesiktning lämpar sig inte heller som metod för rutinkontroll av stora passagerarmängder, eftersom anordnande av kroppsbesiktning skulle kräva mycket tid och medföra så mycket olägenhet för passagerarna att kroppsbesiktning inte kan anses som en åtgärd enligt den princip om minsta olägenhet som framgår av 5 §.

Möjligheten enligt den gällande lagens 3 § 2 mom. att avlägsna en person från flygstationen, om han kan misstänkas äventyra säkerheten eller då något särskilt skäl annars föreligger, ger på basis av ordalydelsen myndigheterna mycket omfattande möjligheter att på lösa grunder avgöra vem som får vistas på flygstationen. Med beaktande av det syfte med säkerhetsåtgärderna som framgår av 1 § kan den relaterade rätten att avlägsna någon anses vara alltför omfattande med hänsyn till medborgarnas rättigheter och lämna rum för tolkning.

Det kvantitativa behovet av säkerhetskontroller i Finland varierar mycket från flygstation till flygstation, eftersom säkerhetskontrollernas täckning är olika inom inrikestrafiken och utrikestrafiken. Skillnaderna i trafikvolymer­na är stora och mera än 90 % av passagerarvolymer­na inom den internationella trafiken är koncentrerade till Helsingfors-Vanda flygstation. Att sammanjämka dessa olika säkerhetskontrollbehov genom schematiska lösningar är inte ändamålsenligt.

Merparten av de flygstationer som hör till

ruttnätet för inrikestrafiken är belägna utanför städerna, inom polisdistrikt med små resurser. När polisens resurser inskränks och standarden på säkerhetskontrollerna stiger också inom inrikestrafiken har uppgiften att binda jourstyrka till säkerhetsåtgärder på flygstationerna blivit ett problem för polisen.

Flygstationernas säkerhetsåtgärder binder för närvarande personalresurser enligt följande (årsverken):

	Helsingfors- Vanda	övriga flygstationer
Luftfartsverket	2	9
Polisen.....	76*	25
Bevakningsföretag ..	100	—

(* Polisens enhet på 76 polismän vid Helsingfors-Vanda utför säkerhetskontroller slumpvis och i fråga om det israeliska flygbolaget El Al fortgående. Enheten svarar för passkontrollen på flygstationen och övervakningen av passagerartrafiken, den allmänna ordningen och säkerheten på flygstationen trafikövervakningen samt vissa tillståndsuppgifter.)

De kostnader som säkerhetskontrollerna medför ingår under inrikesministeriets huvudtitel som polisutgifter till ca 6 milj. mk. Luftfartsverkets kostnader för säkerhetskontrollerna på Helsingfors-Vanda uppgår till ca 9,5 milj. mk om året. Flygstationernas årliga anskaffnings- och driftkostnader för flygstationernas säkerhetskontrollanordningar till Luftfartsverket är för närvarande ca 3 milj. mk om året.

Höjningen av nivån på säkerhetskontrollen och resursproblemen har i synnerhet på Helsingfors-Vanda flygstation lett till en situation där polisens och Luftfartsverkets egna personalresurser inte längre har svarat mot det kontrollbehov som de internationella avtalen förutsätter. Inskränkningen av polisens resurser har kringkurit polisens möjligheter att sköta uppgifterna i fråga. Av denna orsak har Luftfartsverket för kontrolluppgifter på flygstationen anlitat väktare som är anställda hos ett privat bevakningsföretag och som arbetar under polisens uppsikt och är utbildade för uppgiften.

Den omständigheten att ett privat bevakningsföretag arbetar i kontrolluppgifterna har väckt frågan om systemet är lagenligt eller inte. Frågan har aktualiserats i samband med vissa

klagomål till riksdagens justitieombudsman. På grundvalen av klagomålen och de avgöranden justitieombudsmannen meddelat med anledning av dem har han i en skrivelse till statsrådet den 31 december 1992 (Dnr 1960/2/1992) ansett att säkerhetsåtgärder som innebär intrång i de grundläggande rättigheterna är utövande av offentlig makt. Justitieombudsmannen har konstaterat att det inte finns någon lag, förordning eller med stöd av dem meddelad föreskrift med stöd av vilken en väktare hos ett privat bevakningsföretag skulle ha getts rätt att vidtaga säkerhetsåtgärder. På denna grund har justitieombudsmannen ansett att Luftfartsverket inte med stöd av den gällande lagen har haft rätt att överföra för polisen och andra statsanställda avsedda fullmakter som innebär ingrepp i medborgarnas grundläggande rättigheter på anställda hos ett privat bevakningsföretag. Justitieombudsmannen har i sitt avgörande förutsatt att situationen rättas till utan dröjsmål.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

2.1. Mål och medel

Syftet med propositionen är att ersätta den gällande lagen med en ny lag om bestående säkerhetskontrollåtgärder inom flygtrafiken. I lagen skall beaktas de krav som ställs på säkerhetskontrollåtgärderna och som förutsätter allt mera täckande kontroller samt den nationella och internationella utveckling som kan skönjas. Tanken i den gällande lagen att säkerhetskontrollåtgärderna skall vara en bestämd tid har mist sin betydelse. De säkerhetsåtgärder som bestämts med stöd av lagen har man varit tvungen att upprätthålla i ett streck allt sedan lagen trädde i kraft. Orsaken till detta har varit de internationella förpliktelser som binder Finland och att hotet om terrordåd mot flygtrafiken har blivit bestående.

Den föreslagna lagen gör på samma sätt som den gällande lagen intrång i medborgarnas grundläggande rättigheter som är skyddade enligt grundlagen. Av denna orsak försöker man i den föreslagna lagen så noga som möjligt individualisera de åtgärder som kan vidtas med stöd av lagen. Urvalet av säkerhetskontrollåtgärder föreslås bli begränsat så att åtgärderna inte onödigt kännbart skall ingripa i med-

borgarnas personliga integritet, men samtidigt så att myndigheterna och andra som vidtar säkerhetskontrollåtgärder skall kunna tillförsäkras tillräckliga och ändamålsenliga medel för att avvärja hot mot flygtrafiken.

De allt stramare kraven på täckande säkerhetskontrollåtgärder förutsätter att de tekniska och personella resurser som binds vid säkerhetskontrollen ökas. Alternativa metoder att öka personalresurserna är antingen att sätta in statsanställda i dessa uppgifter eller att sköta uppgifterna med hjälp av tjänster som köps utanför statsförvaltningen.

Den statsanställda personalens storlek håller som bäst på att minskas planmässigt. Detta sparmål återspeglas också i polisens funktioner. Polisen försöker koncentrera sina resurser på de uppgifter som förutsätter egentlig polisutbildning, varvid polisen inte längre kan delta i rutinmässig säkerhetskontroll. Luftfartsverkets ekonomiska mål förutsätter å sin sida att funktionerna ordnas smidigt och ekonomiskt, vid behov även med hjälp av utomstående tjänster.

För att de internationella målsättningarna för säkerhetskontrollåtgärderna skall kunna nås innehåller lagförslaget en möjlighet att anlita också andra än statsanställda för säkerhetskontrollen.

2.2. De viktigaste förslagen

Propositionen har utarbetats så att säkerheten inom flygtrafiken så väl som möjligt skall kunna tryggas genom förebyggande åtgärder, varvid den rättsliga ställningen för dem som kontrolleras samtidigt beaktas. De föreslagna stadgandena bygger till en väsentlig del på kraven enligt de internationella avtalen. I stadgandena har man samtidigt så långt det är möjligt försökt beakta de krav som den framtida utvecklingen kommer att ställa.

Inom lagens tillämpningsområde försöker man beakta flygbolagens och speditörernas allt viktigare roll vid säkerhetskontrollen av fraktgods och andra varor som är avsedda att transporteras eller användas i luftfartyg. Säkerhetskontrollen av fraktgods kan ändamålsenligt skötas på flygbolagens och speditörernas egna verksamhetsställen där varor också annars hanteras. Dessa ställen finns inte alltid i samband med flygstationen.

Urvalet av säkerhetskontrollåtgärder skall

vara något mera begränsat än enligt den gällande lagen. I praktiken skall i fråga om personer närmast komma i fråga åtgärder som motsvarar kroppsvisitation, utfrågning och i vissa fall avlägsnande från platsen. Innehållet och omfattningen beträffande de säkerhetskontrollåtgärder som riktar sig mot personer skall bestämmas enligt lagens egna stadganden och inte, som nu, via stadgandena i tvångsmedelslagen. I fråga om andra objekt på en flygstation som byggnader, förvaringsutrymmen, fordon på flygtrafikområdet och luftfartyg skall närmast komma i fråga säkerhetskontroller med karaktär av efterspaning. Kroppsbesiktningen och bevakningsåtgärderna skall falla bort ur urvalet av metoder.

Såsom ovan i samband med bedömningen av nuläget konstaterades, nödgas man genom säkerhetskontrollåtgärderna ingripa i medborgarnas personliga integritet, även om ingen av dem som kontrolleras kan misstänkas för någon handling som är straffbar enligt lag. I förslaget utgår man från att ingrepp i den personliga integriteten skall begränsas endast till de situationer då kontrollåtgärderna är oundgängliga för att lagens syften skall nås. Ingrepp i den personliga integriteten med stöd av stadgandena om säkerhetskontroll är inte nödvändiga när man förfogar över andra medel för att förhindra brott som riktar sig mot flygtrafiken och för att garantera trafikens säkerhet. Det är inte nödvändigt att kontrollera t.ex. en persons kläder och de varor han för med sig i det fall då personen avlägsnar sig från platsen, eftersom en eventuell fara på detta sätt undanröjs. Av denna orsak föreslås det att personer skall ges en principiell rätt att vägra att underkasta sig en kontrollåtgärd. I motsvarighet till detta skall han då kunna avlägsnas från flygstationsbyggnaden och flygfältsområdet samt förvägras tillträde till luftfartyget. Om det å andra sidan föreligger en klar misstanke om brott, är det inte nödvändigt att granska en person genom säkerhetskontrollåtgärder, utan uppgiften ankommer enligt förundersökningslagen och tvångsmedelslagen på polisen.

I förslaget utökas kretsen av personer som skall få utföra säkerhetskontroller. Utom polismän, gränsbevakare, tullmän eller anställda hos Luftfartsverket skall också personer som har fått utbildning enligt ett utbildningsprogram som Luftfartsverket har godkänt och som polisen har godkänt för uppgiften kunna vara säkerhetskontrollörer.

Ansvar för den allmänna styrningen, utvecklingen och övervakningen av säkerhetskontrollverksamheten skall ankomma på Luftfartsverket. Uppgiften att svara för anordnandet av säkerhetskontrollen på flygstationen skall höra till flygstationens chef eller någon person som annars har förordnats att svara för anordnandet, enligt föreskrifter och anvisningar som Luftfartsverket meddelar. Polisens roll vid säkerhetskontrollen skall hänföras till de situationer då avvärjande av hot mot flygtrafiken förutsätter sådana specialfullmakter som polisen har. I dessa situationer skall polisen kunna agera på eget initiativ. Polisen skall dock också vara skyldig att på begäran av Luftfartsverket företa säkerhetskontroller i vissa speciella situationer då säkerheten inom flygtrafiken kan anses vara allvarligt hotad.

Enligt förslaget skall genomförandet av säkerhetskontrollerna inte längre bestämmas separat för en viss tid, utan genom lagen skall åtgärderna ges bestående natur. Omläggningen kommer att svara mot den permanentning av åtgärderna som redan har skett och som förutsatts av de internationella avtalen.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Den föreslagna lagen ökar inte totalkostnaderna för säkerhetskontrollerna, om säkerhetskontrollverksamheten förblir på den nuvarande nivån. För polisens del binds för närvarande ca 25 årsverken vid säkerhetskontrollerna. Av polisens verksamhetsutgifter under inrikesministeriets huvudtitel används sammanlagt ca 6 milj. mk för säkerhetskontrollverksamheten. Luftfartsverket har svarat för kostnaderna för säkerhetskontrollerna på Helsingfors-Vanda flygstation med ca 9,5 milj. mk om året.

Då ansvaret för säkerhetskontrollverksamheten enligt förslaget skall överföras på Luftfartsverket, kommer den arbetsinsats för polisen som för närvarande är bunden vid säkerhetskontrollerna att frigöras för uppgifter som kräver egentlig polisutbildning. På grund av överföringen kommer Luftfartsverket med beaktande av utbildnings- och förvaltningskostnaderna att orsakas en extra kostnad på ca 7 milj. mk enligt den nuvarande nivån.

I 8 § lagen om Luftfartsverket (1123/90) stadgas att om Luftfartsverket tilldelas någon

annan betydande uppgift eller förpliktelse som är olönsam, skall ett anslag för ersättning av uppgiften eller förpliktelsen tas in i statsbudgeten eller också skall den därav förorsakade belastningen beaktas när verkets resultatmål ställs upp. Verket skall fullgöra en sådan uppgift med beaktande av företagsekonomiska synpunkter och det uppställda resultatmålet inom ramen för ersättningen och inkomsterna av uppgiften.

Säkerhetskontrollerna inom flygtrafiken kan anses utgöra en förpliktelse för samhället på samma sätt som trafikövervakningen och upprätthållandet av ordning. Om det på denna grund kan anses att det beträffande säkerhetskontrollerna är fråga om en uppgift eller förpliktelse som avses i 8 § lagen om Luftfartsverket, bör staten i budgeten anvisa ett anslag under trafikministeriets huvudtitel för ersättningen.

Om de kostnader som säkerhetskontrollen av passagerarna förorsakar inte ersätts Luftfartsverket, blir kostnaderna i första hand en belastning för Luftfartsverket, och verket överför dem på flygbolagen och i sista hand att betalas av flygpasagerarna.

I fråga om säkerhetskontrollen av fraktgods övergår kostnaderna för kontrollen enligt internationell praxis på speditörens och flygbolagens ansvar och därigenom uppenbart till frakt- och transportavgifterna. De kostnader som flygbolagen och speditörerna vållas av säkerhetskontrollen av fraktgodset är bundna till det sätt på vilket bolagen kommer att sköta säkerhetskontrollen. Kostnaderna kommer också att påverkas av de internationella och nationella kraven på nivån på säkerhetskontrollen av frakten. Bolagens ökande kostnader uppkommer av organiseringen av säkerhetskontrollsystemet samt anskaffningsinvesteringarna och underhållskostnaderna för de anordningar som verksamheten kräver.

Kostnaderna för säkerhetskontrollen kommer att öka i framtiden, om de internationella avtalen och internationell praxis förutsätter att säkerhetskontrollerna utökas. En sådan utveckling är ytterst sannolik.

3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen har inga verkningar med av-

seende på Luftfartsverkets eller polisens organisation.

På Helsingfors-Vanda flygstation sköts säkerhetskontrollen av passagerarna för närvarande av ett av Luftfartsverket avlönat privat bevakningsföretag, som i uppgifter i anslutning till säkerhetskontrollen har ca 100 utbildade personer. Lagförslaget skall möjliggöra fortsatt säkerhetskontroll enligt samma praxis.

På statens övriga flygstationer förutsätter överföringen av säkerhetskontrollerna från polisen till Luftfartsverket en arbetsinsats av verket som motsvarar ca 20 årsverken. De polismän som frigörs från säkerhetskontrollerna skall på Helsingfors-Vanda flygstation fortsätta i sina uppgifter enligt nuvarande praxis och annanstans i landet kommer polismännens arbetsinsats att frigöras för egentliga polisuppgifter.

4. Beredningen av propositionen

4.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Trafikministeriet tillsatte den 28 oktober 1992 en arbetsgrupp med uppgift att bereda en revidering av lagen om tryggnad av flygtrafiken i vissa fall (842/71) och de därtill anslutna bestämmelserna.

I arbetsgruppen var trafikministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet samt Luftfartsverket representerade. Arbetsgruppens förslag har använts som material för regeringens proposition.

I riksdagens justitieombudsmans avgöranden

(Dnr 13/4/91, 31.12.1992 och Dnr 890/4/91, 31.12.1992) samt i justitieombudsmannens ovan nämnda skrivelse till statsrådet har uppmärksamhet fästs vid anordnandet av säkerhetskontrollerna på flygstationerna. De synpunkter som justitieombudsmannen anförde har beaktats vid beredningen.

4.2. Utlåtanden

Över förslaget av den arbetsgrupp som trafikministeriet hade tillsatt begärdes utlåtanden av handels- och industriministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet, Luftfartsverket, konkurrensverket, rörliga polisen, Nokia länsmandsdistrikt, Uleåborgs polisinspektion, Post- och televerket, dataombudsmannens byrå, Airline Operators' Committee Finland, Finnair Ab, de arbetstagarorganisationer som finns inom Finnair Ab, luftfartsförvaltningens arbetstagarorganisationer, Suomen Huolintaliikkeiden Liitto ry, Suomen Ilmailuliitto — Finlands Flygförbund rf, Suomen Lentotoimen harjoittajien liitto ry samt Suomen Vartionliikkeitten Liitto ry.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Inverkan av internationella avtal och förpliktelser på propositionen har behandlats i avsnitt 2.2.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 §. *Tillämpningsområde.* Lagen skall tillämpas på förebyggande säkerhetskontrollåtgärder som vidtas på flygstationerna samt i flygbolagens och speditörernas lokaler och som syftar till att förhindra brottsliga handlingar som äventyrar flygtrafiken. Kontrollåtgärder skall kunna vidtas för förhindrande av brottsliga handlingar som riktar sig mot luftfartyg eller deras besättning, passagerare, resgods, frakt-

gods och andra varor som skall transporteras i luftfartyg, flygsäkerhetsanordningar eller flygverksamhet i allmänhet.

Tillämpningsområdet har bestämts så att det skall vara möjligt att utföra kontroller inte enbart av personer och deras resgods på flygstationen, utan så att fraktgods och andra varor som transporteras i luftfartyg skall kunna kontrolleras också tidigare i transportkedjan, dvs. i flygbolagens och speditörernas lokaler som inte alltid är belägna i omedelbar

närhet av flygstationen. Härtill ansluter sig också ICAO:s nya bestämmelser om höjning av kontrollnivån i fråga om fraktgods. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 april 1993. I praktiken är det nödvändigt att tillåta att fraktgods och andra varor som skall transporteras på luftfartyg kontrolleras utanför flygstationen, eftersom det inte på alla flygstationer i Finland finns de lokaliteter och den kontrollkapacitet som behövs.

2 §. *Definitioner.* Definitionernas innehåll framgår av lagtexten.

Med de delar av *flygfältsområdet* (air side) dit allmänheten inte har tillträde avses den egentliga startbanan, rullbanor och uppställningsområden, där luftfartygen parkeras och lastas. I passagerarterminalerna är de s.k. rena områden, dvs. områden till vilka tillträde är tillåtet endast via säkerhetskontrollen.

Resgodset överläter passageraren i samband med utklareringen (check-in) i flygbolagets besittning för att transporteras på den flygtur som han skall resa med. Gods som passageraren har med sig och som han tar med sig in i flygplanet kallas också handbagage.

Med *post* avses alla de försändelser som ett postverk levererar till flygbolaget för att vidarebefordras som postförsändelser.

I definitionen av begreppet *fraktgods* avses med varor som är avsedda att användas närmast bespisningsförnödenheter (catering).

I definitionen av begreppet *känd speditör* avses med de säkerhetsarrangemang som Luftfartsverket har godkänt att verket meddelar kända speditörer föreskrifter och anvisningar om hur säkerhetskontrollerna skall utföras. Luftfartsverket för en förteckning över kända speditörer som också ger flygbolaget en trygghetsförsäkran som avser deras fraktgods.

I definitionen av begreppet *farligt föremål* har utom de i transportvillkoren bestämda och på resebiljetten avbildade föremålen och ämnen också beaktats sådana imitationer av dem som antingen är svåra att skilja från de äkta föremålen eller annars kan ge ett intryck av ett äkta farligt föremål.

3 §. *Säkerhetskontrollåtgärder.* I paragrafen bestäms enligt kontrollobjekten de åtgärder som kan vidtas med stöd av lagen. Lagen skall inte innehålla detaljerade stadganden om metoderna för att verkställa kontrollen eller om andra arrangemang, eftersom dessa omständigheter snabbt kan förändras i och med förändrade förhållanden och den tekniska utveck-

lingen. Däremot skall genomförandet av kontrollen styras av den princip om minsta olägenhet som framgår av 4 §, och som måste tolkas bl.a. med hänsyn till de rådande förhållandena och de tekniska möjligheterna. Avsikten är att detaljerade stadganden om genomförande av kontrollerna, såsom t.ex. om tekniska hjälpmedel, kontrollförfaranden och andra motsvarande frågor, skall meddelas genom föreskrifter av Luftfartsverket.

Vid säkerhetskontrollen av passagerarna skall man kunna kontrollera att passagerarna inte i sina kläder, annars på sig eller med sig har föremål som enligt 2 § är farliga. Kontrollen kommer i praktiken att skötas med tekniska detektorer eller vid behov manuellt. I det senare fallet bör man sträva efter att kontrollen utförs av säkerhetskontrollör av samma kön som den som kontrolleras. I praktiken kommer säkerhetskontrollen av passagerarna att beträffande omfattningen högst att motsvara kroppsvisitation enligt tvångsmedelslagen. Däremot skall säkerhetskontrollen av passagerare inte omfatta de situationer som förutsätter kontroll av passagerarens kropp. Härvid är det, när förutsättningarna enligt 5 kap. 11 § tvångsmedelslagen uppfylls, fråga om kroppsbesiktning som polisen skall besluta om.

Passagerare skall enligt förslaget också kunna bli föremål för utfrågning, och vägran att delta i en sådan kan bedömas enligt 6 §. Utfrågningen kan gälla enbart omständigheter som påverkar flygsäkerheten, t.ex. om passageraren själv har packat sitt resgodset eller inte och om någon utomstående därefter har haft möjlighet att komma åt resgodset.

Säkerhetskontrollen och utfrågningen kan under samma förutsättningar som i fråga om en passagerare också företas i fråga om en person som arbetar på flygstationen. Detta är nödvändigt speciellt av den orsaken att personalen i allmänhet har tillträde till de platser som är mest riskabla med tanke på flygtrafikens säkerhet. Med personer som arbetar på flygstationen skall avses både den personal som arbetar i olika uppgifter på flygstationen och flygpersonalen. Det skall inte ha någon betydelse huruvida personen i fråga är anställd hos Luftfartsverket, något flygbolag eller företag eller är självständig företagare.

Av något särskilt skäl som påverkar säkerheten inom flygtrafiken kan åtgärder också riktas mot andra personer som annars vistas på flygstationen, t.ex. personer som vinkar av eller

tar emot passagerare samt mot åskådare. Ett sådant särskilt skäl kan t.ex. vara en allmän höjning av säkerhetsnivån på grund av en hotsituation som gäller flygtrafiken eller kontrollbehov som föranleds av en enstaka persons eller grupps uppträdande.

Säkerhetskontrollen av resgods, fraktgods eller varor som är avsedda att säljas eller användas på luftfartyget skall avse säkerställande av att deras innehåll är tryggt. Syftet med kontrollen skall enbart vara att klarlägga att farliga föremål inte finns inuti de nämnda objekten. Kontrollen kan i första hand utföras med tekniska detektorer. Vid behov kan objektet kontrolleras i detalj t.ex. genom att en resväska eller en fraktförsändelses emballage öppnas. Avsikten är att genom Luftfartsverkets bestämmelser reglera hur man skall förfara vid en sådan detaljerad kontroll samt när och hur man skall informera t.ex. passageraren, speditören, fraktavsändaren och mottagaren om den. Säkerhetskontrollen av en postförsändelse skall genomföras så att brevhemligheten inte äventyras.

Antalet säkerhetskontroller av fraktgods har utökats internationellt från den 1 april 1993. På grund av de utrymmen som hanteringen av fraktgodset kräver kan inte alla speditörernas lokaler finns därför ofta långt från flygstationen. Av denna orsak är det nödvändigt att tillåta säkerhetskontroller enligt 1 § av fraktgodset i speditörernas egna lokaler. Luftfartsverket skall kunna ålägga flygbolaget eller en känd speditör att sköta säkerhetskontrollen av fraktgods och andra varor som skall transporteras i ett luftfartyg, enligt de föreskrifter som verket meddelar.

För att upptäcka farliga föremål skall man enligt 3 mom. dessutom kunna kontrollera byggnader som finns på eller gränsar till flygfältsområdet, flygstationens rum och förvaringsutrymmen. På flygfältsområdet skall dessutom de luftfartyg och fordon som finns där kunna kontrolleras. Momentet skall dessutom begränsa säkerhetsåtgärderna till att i regel vidtas på flygfältsområdet (air side) samt vid gränsen mellan flygfältsområdet och det område till vilket allmänheten har tillträde (land side). Däremot skall t.ex. bilar som står parkerade på platser som är reserverade för allmän parkering vid flygstationen inte kunna kontrolleras med stöd av denna lag.

4 §. *Principen om minsta olägenhet.* Enligt

stadgandet skall åtgärderna för säkerhetskontrollen vidtas så att de inte vållar onödigt olägenhet eller onödigt försvårar eller stör flygtrafiken eller annan verksamhet på flygstationen. I stadgandet utgår man från att säkerhetskontrollåtgärderna redan på grund av sin natur kan medföra någon grad av olägenhet för dem som kontrolleras samt för den övriga verksamheten på flygstationen. Stadgandet ålägger dem som är ansvariga för och verkställer säkerhetskontrollen skyldighet att ordna kontrollåtgärderna så att den olägenhet som de vållar objektivt bedömt är så liten som möjligt med beaktande av syftet med kontrollåtgärderna, de möjligheter som står till buds och förhållandena i övrigt. Om någon av de alternativa säkerhetskontrollåtgärder som står till buds eller en kontrollåtgärd i ett enskilt fall konkret kan vidtas på flera sätt än ett, skall av alternativen väljas det som medför den minsta olägenheten, om det inte finns någon särskild grund för att använda något annat alternativ. Anlitande av en åtgärd som fördröjer en passagerare är inte motiverat när en från passagerarens synpunkt snabbare metod som leder till samma säkerhetsnivå de facto står till buds.

5 §. *Skadestånd.* Paragrafen innehåller en informationsartad hänvisning till skadeståndslagen (412/74). En skada som vållas av säkerhetskontrollen skall ersättas enligt skadeståndslagen. Enligt 2 kap. 1 § skadeståndslagen bygger skadeståndsansvaret på vållarens sida på uppsåt eller vållande. Det primära skadeståndsansvaret bärs i regel av den som själv eller vars anställda ansvarar för den säkerhetskontrollåtgärd som orsakat skadan. I de flesta fallen kommer således Luftfartsverket att vara skadeståndsskyldigt. Beroende på fallet kan också den arbetstagare eller tjänsteman som genom sitt fel eller sin försummelse har vållat skadan bli skadeståndsskyldig.

Enligt 5 kap. 1 § skadeståndslagen omfattar skadeståndsansvaret gottgörelse för person- och sakskada. Om skadan har vållats vid utövande av offentlig makt, kan det också bli fråga om att ersätta en sådan ekonomisk skada som inte har samband med person- eller sakskada. Eftersom säkerhetskontrollåtgärderna innebär utövande av offentlig makt, oberoende av vem som svarar för vidtagandet av dem, blir det också frågan om att ersätta en sådan sista nämnd rent ekonomisk skada.

En skada som skall ersättas enligt de ovan

nämnda principerna kan vara t.ex. en skada som har vållats en passagerares resgods när dess innehåll har undersökts. Ersättning för ekonomisk skada kan komma i fråga t.ex. för extra kostnader som har åsamkats till följd av försening från ett flygplan på grund av en säkerhetsåtgärd, t.ex. kostnaderna för inköp av en ny flygbiljett, när kostnaderna har berott på att säkerhetskontrollen inte objektivt sett har skötts enligt den princip om minsta olägenhet som framgår av 4 §, och orsaken till förfarandet inte har funnits på passagerarens sida.

6 §. *Avlägsnande från platsen.* Lagen föreskriver inte att deltagande i säkerhetskontroll skall vara obligatoriskt för personer. En säker och smidig flygtrafik förutsätter dock en möjlighet till täckande säkerhetskontroll. En förutsättning för att en passagerare skall få gå ombord på ett luftfartyg är att han underkastar sig säkerhetskontroll. Då kan den som verkställer säkerhetskontrollen förhindra den som vägrar undergå säkerhetskontroll tillträde till luftfartyget. Motsvarande begränsning i fråga om tillträde till ett luftfartyg ingår också i flygbolagens transportvillkor.

Som en följd av vägran att undergå säkerhetskontroll kan en person, såväl passagerare, någon som arbetar på flygplatsen eller som annars vistas där, dessutom avlägsnas från flygfältsområdet eller flygstationsbyggnaden. På motsvarande sätt kan en person avlägsnas från flygfältsområdet eller flygstationsbyggnaden och vägras tillträde till luftfartyget, om han med fog kan misstänkas utgöra en fara för flygtrafikens säkerhet. Dessa villkor uppfylls t.ex. när en persons våldsamma eller hotande uppträdande klart utgör en risk för flygtrafikens säkerhet.

7 §. *Tillåtande av en säkerhetskontrollåtgärd.* Ett heltäckande tryggande av flygsäkerheten förutsätter att säkerhetskontrollen av fraktgods och varor som är avsedda att säljas eller användas på ett luftfartyg samt i byggnader, rum och förvaringsutrymmen på flygfältsområdet eller i angränsning till det kan genomföras snabbt och effektivt utan att sakägarna ger sitt samtycke eller blir hörda. På motsvarande sätt skall kontrollen av luftfartyg och fordon på flygfältsområdet kunna genomföras omedelbart. Av denna orsak skall i paragrafen finnas ett stadgande som innebär ovillkorlig skyldighet till tillåtande.

8 §. *Överlåtelse av farliga föremål.* I paragrafen skall stadgas om överlåtelsskyldighet be-

träffande föremål som med stöd av tillstånd eller annars lagligen förs med, befräffande imitationer av sådana eller ämnen som kan vara farliga för flygsäkerheten när de transporteras i passagerarutrymmet eller förarkabinen. Föremål som avses i paragrafen är t.ex. jaktvapen, sportvapen och imitationer av vapen. De överlåtna föremålen och ämnena skall förvaras skilt för sig i luftfartyget och återlämnas efter flygresan. Luftfartsverket skall enligt 12 § meddela närmare föreskrifter om hanteringen av farliga föremål och de förfaringsätt som skall tillämpas.

Paragrafen skall inte gälla föremål eller ämnen vars transport i luftfartyg är förbjuden enligt transportvillkoren. Vid säkerhetskontrollen skall alltid förhindras att sådana föremål och ämnen kommer in i luftfartyget.

9 §. *Säkerhetskontrollör.* Säkerhetskontrollörerna enligt paragrafen kan delas in i tre grupper. Säkerhetskontrollörer kan på grundval av sin ställning vara sådana företrädare för myndigheterna till vars uppgifter också annars hör olika övervaknings- och kontrolluppgifter. Till denna grupp hör polismän, gränsbevakare och tullmän. En annan säkerhetskontrollgrupp utgörs av sådana anställda hos Luftfartsverket som är utbildade för uppgiften.

Som en ändring jämfört med den gällande lagen föreslås att också andra än statsanställda på vissa villkor skall kunna vara säkerhetskontrollörer. Härvid skall förutsättas att säkerhetskontrollören har fått en speciell utbildning för säkerhetskontrollör enligt ett utbildningsprogram som Luftfartsverket har fastställt samt vara godkänd för uppgiften av en polismyndighet.

Genom utbildningen skall man framför allt försöka garantera att säkerhetskontrollörerna har kännedom till innehållet i säkerhetskontrollörernas fullmakter och deras relation till rättigheterna för den som skall kontrolleras och är insatta i säkerhetskontrollörens uppgifter som en del av trygghandet av flygtrafiken samt den tekniska specialberedskap som uppgiften kräver.

Polisens uppgift skall vara att bedöma en persons tillförlitlighet och lämplighet som säkerhetskontrollör med särskilt beaktande av säkerhetskontrollörens ställning som utövare av fullmakter som tillåter intrång i medborgarnas rättsliga ställning. Godkännande skall meddelas uttryckligen för uppgiften som säkerhetskontrollör och det skall kunna åter-

kallas när det finns skäl till det. Polisen får inte överlåta de registeruppgifter som ligger till grund för dess ställningstagande till den som svarar för säkerhetskontrollverksamheten. Individens rätt att få vetskap om grunderna för polisens ställningstagande beträffande honom skall bestämmas enligt de stadganden som gäller polisen och stadgandena om allmänna handlingars offentlighet.

Godkännandet skall vara ett annat än godkännande av väktare enligt 11 § förordningen om bevakningsföretag.

10 §. *Ordnanande av säkerhetskontroll.* Luftfartsverket skall svara för den allmänna styrningen och koordineringen av säkerhetskontrollverksamheten samt tillsynen över verksamheten. Luftfartsverket skall svara för planeringen av den utbildning som hör till verksamheten och dess innehåll samt utvecklande och godkännande av de metoder och tekniska anordningar som skall användas i den. Luftfartsverket skall besluta i vilken omfattning anställda hos verket utför säkerhetskontroller och hur mycket köpta tjänster som skall anlitas. Luftfartsverket kan enligt 3 § 3 mom. också ålägga flygbolagen och kända speditörer att företa säkerhetskontroller. Luftfartsverket skall kunna återkalla kontrollrätt som det har beviljat när det finns orsak till detta, t.ex. på grund av försummelse att iakttä föreskrifter som verket har meddelat.

Skyldigheten att genomföra säkerhetskontrollen i praktiken skall ligga hos flygstationens chef, den person som är i chefens ställning eller den person som annars har bestämts till uppgiften, enligt bestämmelser och anvisningar som Luftfartsverket meddelar. Genom definitionen försöker man beakta såväl de allmänna alternativ som står till buds för flygstationerna som de alternativ som står till buds för förvaltningen när det gäller den egentliga säkerhetskontrollverksamheten, samt att dessa alternativ utvecklas. Flygbolaget och känd speditör skall i fråga om sin egen kontrollverksamhet ha samma ansvar för ordnandet enligt de bestämmelser och anvisningar som Luftfartsverket meddelar. Verket skall övervaka att bestämmelserna följs.

I samband med exceptionella händelser eller hot som påverkar säkerheten inom flygtrafiken kan det uppstå situationer då man överraskande snabbt måste öka säkerhetskontrollkapaciteten. Med tanke på dessa situationer skall enligt lagförslaget polisen bibehållas som en del

av säkerhetskontrollsystemet, även om polisen annars skall avstå från att utföra rutinkontroller. I sådana fall är polisen skyldig att ge Luftfartsverket handräckning vid utförandet av säkerhetskontroller och andra därtill anslutna uppgifter. Behovet av handräckning skall kunna konstateras vid förhandlingar mellan Luftfartsverket och inrikesministeriet eller den nationella säkerhetsdelegation för luftfarten som finns i samband med Luftfartsverket.

Stadgandet skall inte beröra de situationer då polisen med stöd av sin allmänna behörighet har rätt att ingripa på eget initiativ. I dessa situationer blir närmast förundersökningslagen (449/87) och tvångsmedelslagen tillämpliga.

11 §. *Tillämpning av andra stadganden.* I luftfartslagen och luftfartsförordningen (525/68) finns stadganden som gäller ett luftfartygs befälhavares rättigheter och skyldigheter att vidta åtgärder som syftar till att trygga ordningen och säkerheten på luftfartyget. Då avsikten inte är att genom de stadganden som tagits in i detta lagförslag ingripa i eller begränsa dessa rättigheter, har det ansetts vara nödvändigt att ta in ett separat stadgande om detta i lagen.

12 §. *Närmare föreskrifter.* Paragrafen bemyndigar Luftfartsverket att meddela närmare föreskrifter om förfarandet vid vidtagande av åtgärder enligt 3, 6 och 8 §§, säkerhetskontrollanordningar, ordnande av säkerhetskontrollen samt säkerhetskontrollörernas utbildning.

De närmare föreskrifter som skall meddelas om säkerhetskontrollåtgärderna skall innehålla bestämmelser om hur en passagerare och hans handbagage samt resgods kontrolleras så att det förfarande som anlitas är lagenligt. På motsvarande sätt skall föreskrifter meddelas om säkerhetskontrollen av fraktgods och varor som är avsedda att säljas eller användas i luftfartyget. Föreskrifterna skall gälla kontrollförfarandet och de tekniska metoder som används vid kontrollen. Dessutom skall det ges bestämmelser om behandlingen av föremål och ämnen som eventuellt har framtogs en passagerare.

I fråga om säkerhetskontrollanordningarna skall Luftfartsverket meddela föreskrifter bl.a. om att de skall uppfylla de gällande el- och strålningssäkerhetsföreskrifterna. Beträffande användningen av anordningarna skall dessutom förutsättas att driftspersonalen är behörigen utbildad samt att servicen av anordningarna har ordnats på rätt sätt.

Luftfartsverket utarbetar en av ICAO förut-satt nationell säkerhetsplan för den civila luft-farten i vilken ingår direktiv för flygstationer-na, flygbolagen, speditörerna, kurirföretagen och cateringbolagen om ordnande av säker-hetskontrollerna. Luftfartsverket skall meddela en föreskrift om märke för säkerhetskontrollö-erna.

Luftfartsverket skall svara för innehållet i den utbildning som krävs av säkerhetskontroll-örerna. Genom utbildningen skall man fram-för allt ge kontrollörerna ingående kunskap om innehållet i kontrollörens befogenheter, den kontrollerades rättigheter, kontrollörens upp-gifter som en del av tryggandet av flygsäker-heten samt de tekniska specialfärdigheter som upp-giften kräver. Den utbildningshelhet som bestäms skall omfatta avsnitt bl.a. om säker-hetskontrollagstiftningen, säkerhetskontroller-na, kontrollanordningarna, identifiering och hantering av sprängämnen, vapen och farliga föremål, behandlingen av material som fränta-gits en passagerare samt kundservice.

När Luftfartsverket meddelar de nämnda föreskrifterna skall det vid behov förhandla med inrikesministeriet om föreskrifternas inne-håll.

13 §. *Personregisteruppgifter.* Möjligheterna att uppnå målet för säkerhetskontrollåtgärder-na beror på varje enskild säkerhetskontrollör. Härvid understryks utom utbildningen också vikten av att kontrollörerna väljs omsorgsfullt. För att tillräckligt mångsidigt och täckande kunna bedöma säkerhetskontrollörernas pålit-lighet och lämplighet skall polisen ha rätt att såsom grund för sin bedömning vid godkän-nandet kunna använda sig av i första hand de riksomfattande personregister vars innehåll har betydelse när de nämnda omständigheterna bedöms. Sådana register är t.ex. straffregistret, efterlysningsregistret samt skyddspolisens funk-tionella register. Meningen är att endast sådana register vilkas innehåll har hög pålitlighet skall användas.

Ett separat stadgande behövs i den föreslag-na lagen för att grunden för att använda personregistren skall bestämmas klart och till-räckligt uttömmande.

Polisen skall inte få överlåta registeruppgifter som ligger till grund för dess ställningstagande till den som svarar för säkerhetskontrollen.

Luftfartsverket skall inte föra något separat register över dem som har godkänts till säker-hetskontrollörer.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Lagförslaget kommer att minska poli-sens roll vid rutinmässiga säkerhetskontroller. Då ansvaret för genomförande av kontrollerna mera än tidigare kommer att ligga på Luftfarts-verket förutsätter det så stora interna arrange-mang inom verket att det inte är möjligt att omedelbart övergå från nuvarande praxis till den nya. Av denna orsak skall i lagen tas in ett övergångsstadgande enligt vilket polisens an-svar för rutinkontroller steg för steg skall avvecklas under en övergångsperiod. Luftfarts-verket och inrikesministeriet skall avtala om arrangemangen under övergångsperioden, som skall räcka högst till utgången av 1996.

3. Lagstiftningsordning

Säkerhetskontrollåtgärderna enligt den före-slagna lagen innebär ingrepp i medborgarnas personliga integritet som är skyddad enligt 6 § regeringsformen. I den föreslagna lagen är de metoder genom vilka ingrepp i den personliga integritet skall kunna göras något mera begrän-sade än i den gällande lagen som nu skall upphävas och som stiftades i den ordning som 67 § riksdagsordningen stadgar. Å andra sidan utgår den gällande lagen från att säkerhetsåtg-ärderna enligt den är bara temporära och att de skall vidtas endast när en särskild situation påkallar detta. Enligt den föreslagna lagen skall säkerhetskontrollåtgärderna däremot ha be-stående karaktär, vilket åtminstone i princip innebär att tillämpningsområdet för de stad-ganden som möjliggör intrång i medborgarnas personliga integritet utvidgas jämfört med den gällande lagen. Av denna orsak föreslås att lagen skall behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen stadgar.

Med stöd av vad som ovan anförts föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om säkerhetskontroller inom flygtrafiken

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som 67 § riksdagsordningen föreskriver, stadgas:

1 §

Tillämpningsområde

I syfte att förhindra brottsliga handlingar som äventyrar flygsäkerheten och som riktar sig mot luftfartyg eller deras besättning, mot passagerare, resgods, fraktgods och andra varor som transporteras i luftfartyg eller mot flygsäkerhetsanordningar eller flygverksamheten i allmänhet kan säkerhetskontrollåtgärder vidtas på flygstationen och, med undantag av säkerhetskontroller av personer och resgods, i flygbolagens och speditörernas lokaler så som denna lag stadgar.

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *flygfältsområde* den del av en flygstations område som omfattar flygtrafikområdet samt den terräng och de byggnader eller delar av byggnader som allmänheten inte har fritt tillträde till,

2) *resgods* en vara som en passagerare eller en medlem av besättningen transporterar och som han på grundval av avtal med flygbolaget har överlåtit för att transporteras separat i luftfartyget eller som han för med sig,

3) *post* brev och andra postförsändelser som skall transporteras som ett postverks leveranser,

4) *fraktgods* andra varor som transporteras i luftfartyget än resgods, post eller varor som är avsedda att säljas eller användas i luftfartyget,

5) *känd speditör* en speditör, ett postverk eller kurirföretag som har förbundit sig att iaktta de säkerhetsföreskrifter och säkerhetsarrangemang i fråga om fraktgodset som Luftfartsverket har godkänt för speditören, verket eller rörelsen, samt med

6) *farligt föremål* ett sådant föremål, en sådan imitation av ett föremål eller ett sådant ämne som kan äventyra eller som kan användas för att äventyra ett luftfartygs eller de ombordvarandes säkerhet.

3 §

Säkerhetskontrollåtgärder

I det syfte som anges i 1 § får det kontrolleras att en passagerare inte har farliga föremål i sina kläder, annars på sig eller med sig. För att utreda omständigheter som påverkar säkerheten inom flygtrafiken kan passagerare utfrågas. Den som arbetar på flygstationen samt, när något särskilt skäl som påverkar säkerheten inom flygtrafiken förutsätter det också den som annars vistas på flygstationen, kan också underkastas säkerhetskontroll och utfrågning.

I det syfte som anges i 1 § får det kontrolleras att resgods, fraktgods eller en vara som är avsedd att säljas eller användas på luftfartyget inte innehåller farliga föremål. Säkerhetskontrollen av en postförsändelse skall genomföras så att brevhemligheten inte äventyras. Luftfartsverket kan ålägga ett flygbolag eller en känd speditör att i enlighet med föreskrifter som verket meddelar verkställa säkerhetskontroll av fraktgods och andra varor som transporteras i luftfartyg.

I syfte att eftersöka farliga föremål kan företas kontroll av byggnader, utrymmen och förvaringsställen som finns på flygfältsområdet eller gränsen till det samt kontroll av luftfartyg och fordon som finns på flygfältsområdet.

4 §

Principen om minsta olägenhet

Säkerhetsåtgärderna skall vidtas så att de inte vållar onödig olägenhet för den person eller det objekt som skall kontrolleras. Åtgärden får inte onödigt försvåra eller störa flygtrafiken eller den övriga verksamheten på flygstationen.

5 §

Skadestånd

På skadeståndsansvaret för en skada som har orsakats av en säkerhetskontrollåtgärd tillämpas skadeståndslagen (412/74).

6 §

Avlägsnande från platsen

Om en person vägrar underkasta sig en säkerhetskontrollåtgärd enligt 3 § eller om det med fog kan misstänkas att han är till fara för säkerheten inom flygtrafiken, kan han avlägsnas från flygfältsområdet eller flygstationsbyggnaden eller förvägras tillträde till luftfartyget.

En person kan vid behov avlägsnas med sådana maktmedel som kan anses vara försvarliga med beaktande av äventyrandet av säkerheten inom flygtrafiken, hur den person som skall avlägsnas uppträder samt förhållandena i övrigt.

7 §

Tillåtande av en säkerhetskontrollåtgärd

Flygbolag, fraktavsändare och kända speditörer är skyldiga att tillåta säkerhetskontroll av fraktgodset. Leverantörer av varor som är avsedda att säljas eller användas i ett luftfartyg är skyldiga att tillåta att dessa varor undergår säkerhetskontroll.

Den som äger eller besitter en byggnad, ett utrymme eller ett förvaringsställe på flygfältsområdet eller i angränsning till det är skyldig att tillåta att byggnaden, utrymmet eller förvaringsstället undergår säkerhetskontroll. Samma skyldighet har också den som äger, besitter eller använder ett luftfartyg eller fordon som finns på flygfältsområdet.

8 §

Överlämnande av farliga föremål

Innan flygningen inleds får det bestämmas att skjutvapen och andra vapen, sprängämnen samt med dem jämförbara föremål, imitationer av föremål eller ämnen som en passagerare med stöd av behörigt tillstånd eller annars lagligen har rätt att föra med sig skall överlämnas till en företrädare för transportören för att förvaras separat i luftfartyget.

9 §

Säkerhetskontrollör

Säkerhetskontrollåtgärder samt åtgärder enligt 6 och 8 §§ får vidtas av polismän, gränsbevakare eller tullmän eller sådana anställda hos Luftfartsverket som är utbildade för uppgiften.

Andra personer än de som nämns i 1 mom.

får anlitas för säkerhetskontrollåtgärder samt åtgärder enligt 6 och 8 §§, om de har fått utbildning enligt ett utbildningsprogram som Luftfartsverket har fastställt och är godkända av polisen för uppgiften.

10 §

Ordnanande av säkerhetskontroll

Luftfartsverket svarar för den allmänna styrningen, utvecklandet och övervakningen av säkerhetskontrollverksamheten.

För säkerhetskontrollen på flygstationen svarar flygstationens chef, eller den person som annars har förordnats att ordna den, enligt bestämmelser och anvisningar som Luftfartsverket meddelar. Flygbolag och kända speditörer svarar för den säkerhetskontroll som de ordnar och som gäller fraktgoods eller andra varor som skall transporteras i ett luftfartyg.

Om säkerheten inom flygtrafiken är föremål för ett internationellt eller nationellt konstaterat hot eller någon annan särskild händelse som kan vålla allvarlig fara för säkerheten inom flygtrafiken, är polisen skyldig att på begäran av Luftfartsverket verkställa säkerhetskontroller och lämna annan därtill hörande handräckning.

11 §

Tillämpning av andra stadganden

Om ett luftfartygs befälhavares rättigheter och skyldigheter att upprätthålla ordning och säkerhet samt om hans åtgärder med anledning av brott som har begåtts ombord på luftfartyget stadgas i luftfartslagen (595/64).

12 §

Närmare föreskrifter

Luftfartsverket meddelar vid behov efter att ha förhandlat med inrikesministeriet närmare föreskrifter om förfaringssätten vid vidtagande av åtgärder enligt 3, 6 och 8 §§, säkerhetskontrollanordningar, ordnandet av säkerhetskontroll samt utbildandet av säkerhetskontrollörer.

13 §

Personregisteruppgifter

När polisen behandlar en fråga som gäller godkännande enligt 9 § 2 mom. har den rätt att använda de av sina personregister som inne-

håller uppgifter vilka är av betydelse vid bedömningen av en persons pålitlighet och lämplighet.

14 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 199 .
Genom denna lag upphävs lagen den 10

december 1971 om tryggande av flygtrafiken i vissa fall (842/71) jämte ändringar.

Utöver vad som stadgas i 10 § 3 mom. är polisen skyldig att på begäran av flygstationens chef vidta åtgärder enligt 3, 6 och 8 §§ till utgången av 1996, om inte inrikesministeriet och Luftfartsverket särskilt avtalar om en tidigare tidpunkt.

Helsingfors den 12 november 1993

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Trafikminister *Ole Norrback*

