

**Regeringens proposition
1979/80:49**

om fortsatt giltighet av lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, m.m.;

beslutad den 25 oktober 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

HÅKAN WINBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. erhåller fortsatt giltighet till utgången av år 1980.

1 Förslag till

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs att lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, vilken enligt lag (1978:774) gäller till utgången av år 1979, skall äga fortsatt giltighet till utgången av år 1980.

2 Förslag till

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m.

Härigenom föreskrivs att lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m., vilken enligt lag (1978:775) gäller till utgången av år 1979, skall äga fortsatt giltighet till utgången av år 1980.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-10-25

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Bohman, Mundebo, Wikström, Friggebo, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam Linder, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell

Föredragande: statsrådet Winberg

Proposition om fortsatt giltighet av lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, m.m.

1 Inledning

Bestämmelser om tvångsmedel vid beivran av brott finns, förutom i rättegångsbalken, i bl.a. lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. Dessa lagar innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken. Bl.a. har särregleringen avseende på möjligheterna till telefonavlyssning.

Både 1952 och 1969 års lagar är tidsbegränsade och gäller efter senast gjorda förlängningar till utgången av år 1979 (prop. 1978/79:22, JuU 1978/79:10, rskr 1978/79:35).

I samband med riksdagsbehandlingen år 1973 av förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (prop. 1973:37, JuU 1973:18, rskr 1973:121) och förslag till lag om fortsatt giltighet av 1969 års lag (prop. 1973:104, JuU 1973:22, rskr 1973:223) aktualiserades frågan om en samlad översyn av reglerna om telefonavlyssning. Med anledning av riksdagens begäran om en sådan översyn tillkallades utredningen (Ju 1974:08) om telefonavlyssning för att se över lagstiftningen på området. Utredningen avlämnade i december 1975 betänkandet (SOU 1975:95) Telefonavlyssning.

På grundval av betänkandet lades i mars 1976 fram förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m. (prop. 1975/76:202). Förslaget innebar att reglerna i 1952 och 1969 års lagar togs in i 27 kap. rättegångsbalken och gavs permanent karaktär.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen ansåg justitieutskottet (JuU 1976/77:20) att ärendet med visst undantag borde återgå till

regeringens kansli för översyn och ytterligare överväganden. Utskottet ansåg vidare att det borde ankomma på regeringen att besluta om formerna för den förordade översynen. Samtidigt hemställde utskottet att riksdagen skulle avslå propositionen i den aktuella delen. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1976/77:129).

År 1978 har en kommitté tillkallats med uppdrag att se över tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m.m. Kommittén, som har antagit namnet tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06), skall enligt sina direktiv (dir 1978:57) bl.a. söka utarbeta en permanent reglering som ersätter 1952 och 1969 års lagar.

Mot denna bakgrund har fråga uppkommit om man i avvaktan på en permanent reglering bör ytterligare förlänga giltigheten av 1952 och 1969 års lagar, eventuellt till utgången av år 1980.

Rikspolisstyrelsen har i skrivelse den 4 april 1979 till chefen för justitiedepartementet redogjort för tillämpningen av 1969 års lag under år 1978 och för läget på narkotikamarknaden.

Efter remiss har justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, överbefälhavaren, socialstyrelsen, tvångsmedelskommittén och Sveriges advokatsamfund yttrat sig över frågan om förlängning av 1952 och 1969 års lagar och över rikspolisstyrelsens skrivelse.

2 Gällande ordning

Rättegångsbalken (RB) innehåller regler om användning av tvångsmedel under förundersökning. Bestämmelserna kännetecknas allmänt av en strävan att begränsa användningen av tvångsmedel till fall då misstanke om mera allvarlig brottslighet föreligger.

I 27 kap. finns bestämmelser om bl.a. beslag och telefonavlyssning. Enligt 27 kap. 2 § andra punkten RB krävs för beslag av vissa skriftliga meddelanden att det är fråga om brott för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. I 27 kap. 9 § RB finns bestämmelser som ger en domstol möjlighet att förordna om kvarhållande av postförsändelse m.m.

Enligt 27 kap. 16 § RB får en domstol lämna tillstånd till telefonavlyssning när någon kan skäligen misstänkas för brott för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Som förutsättning gäller dessutom att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Beslutet får avse samtal till och från telefonapparat som innehas av den misstänkte eller eljest kan antas komma att begagnas av honom.

Tillstånd till telefonavlyssning skall gälla viss tid, högst en vecka, från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Beträffande granskning av uppteckning som har gjorts när samtal

avlyssnats gäller bestämmelserna i 27 kap. 12 § första stycket RB om undersökning och granskning av enskild handling. Detta innebär bl.a. att uppteckningen inte får närmare undersökas av annan än domstolen, undersökningsledaren eller åklagaren. Dock får sakkunnig eller annan som anlitas för eller hörs under utredningen granska uppteckningen efter anvisning av domstolen, undersökningsledaren eller åklagaren. Av 27 kap. 16 § RB följer slutligen att uppteckningen, i den mån den innehåller något som inte är av betydelse för utredningen, skall efter granskningen omedelbart förstöras.

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål ger i förhållande till RB utvidgade möjligheter till användning av tvångsmedel under förundersökning.

Enligt lagen, som gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa andra grövre brott, kan skriftligt meddelande som avses i 27 kap. 2 § andra punkten RB tas i beslag, även om det för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år (3 §). Förordnande om kvarhållande av postförsändelse m.m. enligt 27 kap. 9 § RB kan enligt 4 § i vissa fall meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. Beträffande telefonavlyssning föreskrivs i 5 § att tillstånd härtill får lämnas, även om det för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Om det är av synnerlig vikt för utredningen får expediering av samtal till och från apparat, som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av den misstänkte, inställas eller fördröjas eller apparaten avstängas för samtal eller uppgift inhämtas från telefonanstalt om samtal som har expedierats eller beställts till och från apparaten. Beslut om sådan åtgärd meddelas av rätten. Giltighetstiden för tillstånd till telefonavlyssning eller annan åtgärd av angivet slag är högst en månad. Undersökningsledaren eller åklagaren får i vissa brådskande fall själv besluta om åtgärden. Har undersökningsledaren eller åklagaren gjort detta, skall anmälan ofördröjligen göras hos rätten, som har att skyndsamt pröva ärendet.

1952 års lag ger även möjlighet till förlängning av den tid inom vilken häktningsframställning enligt 24 kap. 12 § RB skall inges till rätten (2 §). Beslut om sådan förlängning meddelas av justitiekanslern.

Enligt *lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m.* skall 27 kap. 16 § RB tillämpas vid förundersökning angående grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smugglingen gällt narkotika som avses i narkotikaförordningen (1962:704), trots att det för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Giltighetstiden för tillstånd till avlyssning får bestämmas till högst en månad.

I detta sammanhang kan erinras om *lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall*. Enligt denna lag, som gäller till utgången av år 1979, får i vissa fall tvångsåtgärd såsom t.ex.

telefonavlyssning tillgripas, när åtgärden är påkallad för att utröna om en terroristorganisation planlägger eller förbereder gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften. Frågan om förlängning av denna lag övervägs f.n. inom arbetsmarknadsdepartementet.

3 Direktiven till tvångsmedelskommittén

I direktiven till tvångsmedelskommittén sägs att det bör göras en fullständig översyn av i första hand tvångsmedelsregleringen i 27 och 28 kap. RB. Översynen bör ta sikte på att åstadkomma en ändamålsenlig avvägning mellan samhällets behov av tvångsmedel och de motstående intressen som kan komma att beröras därav. Det påpekas att brottsutvecklingen har medfört behov av effektivare tvångsmedel. Samtidigt har det bedömts som önskvärt att stärka den enskildes ställning. De grundläggande värderingar i fråga om fri- och rättighetsskyddet som har kommit till uttryck i regeringsformen måste bilda utgångspunkt för utformningen av tvångsmedelsregleringen. Detsamma gäller de ställningstaganden som har gjorts i bl.a. tryckfrihetsförordningen i fråga om skyddet mot förhandsgranskning och spridningshinder samt anonymitetsskyddet.

Ett spørsmål som enligt direktiven särskilt skall beaktas är frågan om i vilken utsträckning den information som erhålls vid tvångsmedelsanvändningen bör få utnyttjas när den avser annan brottslig verksamhet än den som har legat till grund för beslutet om tvångsåtgärd. Kommittén bör i den delen söka en generell lösning för olika typer av tvångsmedel. Även på andra punkter bör en enhetlig reglering för alla typer av tvångsmedel eftersträvas.

Vad gäller 1952 och 1969 års lagar uttalas att kommittén bör söka utarbeta en permanent reglering som kan flyttas över till RB.

4 Rikspolisstyrelsens skrivelse

Beträffande det aktuella läget på narkotikaområdet framhåller rikspolisstyrelsen bl.a. följande.

Fr.o.m. den 1 juli 1978 har permanenta narkotikarotlar inrättats i alla län utom Göteborgs och Bohus, Jämtlands och Gotlands län. Vid årsskiftet 1978/79 uppgick den för narkotikabekämpning särskilt avdelade personalen till 323 befattningshavare. Motsvarande siffra vid årsskiftet 1977/78 var 304 och vid årsskiftet 1976/77 240.

Alltjämt pågår smuggling av *centralstimulantia* från Holland även om det sker i mindre utsträckning än tidigare. Bakgrunden till den konstaterade minskningen är de ingripanden som gjorts av holländsk

polis, ofta efter spaningssamverkan med svensk polis. Centralstimulantia smugglas nu även från andra platser i Europa. Svensk polis lägger f.n. ner stort arbete på att oskadliggöra en omfattande grossistorganisation som smugglar dessa medel till Sydsverige från Mellan- och Sydeuropa. Under år 1978 avslöjades därjämte ett färdigställt laboratorium i Uppland, där produktion i stor skala av amfetamin inletts. Beslagen har minskat såväl antalsmässigt som kvantitetsmässigt. Riklig tillgång på centralstimulantia finns alltjämt i Skåne- och Göteborgsregionerna. Däremot är tillgången knapp i Stockholmsområdet. De medel som förekommer där är som regel hårt utblandade med ämnen som inte är narkotika. Under år 1978 beslagtogs 28 kg vid 837 beslagstillfällen. För år 1977 var motsvarande siffror 47 kg vid 1 434 beslagstillfällen.

Tillgången på *cannabis* är god i Sverige och övriga Europa. Antalet beslag i Sverige har ökat från år 1977 till år 1978. Under år 1978 beslagtogs 195 kg medan motsvarande mängd år 1977 var 132 kg. Det bör i sammanhanget nämnas att i februari 1979 anträffades i Stockholm ett så pass stort parti som 42 kg. I samma ärende beslagtogs 420 000 kronor i sedlar som uppenbarligen var pengar som hade inkasserats för tidigare leveranser. Ungefär samtidigt beslagtogs 30 kg *cannabis* i Skåne och 10 kg i en stad på västkusten.

Heroin-situationen har inte förbättrats. Antalet beslag har mer än fördubblats under år 1978 jämfört med år 1977. Det är små partier som förs in i landet men införseln sker metodiskt och av organiserade ligor. Smugglarna och langarna är ofta själva missbrukare. Större delen av heroinet kommer alltjämt från Sydostasien via Holland. På kontinenten konstaterar man emellertid ett ökat inflöde från Mellanöstern. Under år 1978 har det enligt uppgifter från Interpol kvantitetsmässigt skett en ökning av heroinbeslag i Europa i förhållande till tidigare år. I Sverige beslagtogs under år 1978 3 253 gram vid 198 beslagstillfällen. För år 1977 var motsvarande siffror 1 335 gram vid 82 beslagstillfällen.

Kokain förekommer än så länge endast sporadiskt på narkotikamarknaden i Sverige. Det är emellertid känt att medlet brukas i vissa "innekretsar". Det finns en påtaglig risk att kokain kan komma att få en åtskilligt större marknad i landet. Utvecklingen på kontinenten inger farhågor i den riktningen. Under år 1978 beslagtogs 737 gram vid 12 beslagstillfällen. För år 1977 var motsvarande siffror 607 gram vid 6 beslagstillfällen. I januari 1979 gjordes det hittills största beslaget, 1,4 kg.

Beträffande tillämpningen av 1969 års lag under år 1978 anför rikspolisstyrelsen följande.

Lagen har under år 1978 tillämpats efter samma principer som tidigare och alltså endast i särskilt angelägna fall. Telefonavlyssning har begärts endast då man har kunnat misstänka yrkesmässig, organiserad handel med narkotika. Huvudsyftet har liksom tidigare således varit att avslöja

storsmugglingen till och storlangningen inom landet. Gången har normalt varit den att misstankar om grovt narkotikabrott har uppkommit mot viss person. Därefter har de spaningsmässiga förutsättningarna analyserats och - om de konventionella spaningsmöjligheterna har uttömts, telefonavlyssning bedömts kunna ge resultat och erforderliga resurser funnits tillgängliga - tillstånd sökts hos vederbörande domstol.

Under år 1978 beviljades avlyssning i 102 fall. Denna siffra är lägre än motsvarande siffra för år 1977 men är betydligt högre än under åren dessförinnan. Ökningen av antalet avlyssningar under åren 1977 och 1978 i förhållande till föregående år beror framför allt på den intensifiering av narkotikabekämpningen som inträtt sedan de särskilda narkotikarotlarna började inrättas vid årsskiftet 1976/77.

5 Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser har godtagit att giltighetstiden för 1952 och 1969 års lagar förlängs till utgången av år 1980.

Enligt *RA* föreligger fortfarande behov av de vidgade möjligheter till tvångsmedelsanvändning som finns enligt 1952 års lag. Vad gäller 1969 års lag framhåller *RA* att förekomsten av grov narkotikabrottslighet allttjämt inger allvarliga farhågor. Telefonavlyssningen är en effektiv metod att med rimliga insatser av resurser hålla kontroll över den grova narkotikabrottslighet som svårligen kan bemästras enbart med konventionella spaningsmetoder. Starka skäl talar därför enligt *RA* för en förlängning av giltighetstiden av båda lagarna i avbidan på en permanent reglering.

Svea hovrätt anför att det allttjämt synes föreligga ett stort behov av de vidgade möjligheter till brottsbekämpning som 1952 och 1969 års lagar ger utrymme för. I avvaktan på att utredningsarbetet beträffande lagarna kan slutföras och lagförslag kan föreläggas riksdagen bör därför en förlängning av giltighetstiden för de båda lagarna komma till stånd.

Stockholms tingsrätt erinrar om svårigheterna att med enbart andra spaningsmedel än telefonavlyssning avslöja befattningsmedel med det allt vanligare förekommande heroinet. Tingsrätten framhåller nödvändigheten av att tillräckliga personella resurser ställs till förfogande för genomförande av ifrågavarande telefonavlyssning. Sådan avlyssning har visat sig alltmer tidskrävande, och detta har för tingsrätten aktualiserats genom att upprepade framställningar om förnyad telefonavlyssning beträffande samme misstänkte ej sällan förekommer.

Tvångsmedelskommittén anger att den planerar att genomföra sitt uppdrag i två etapper. Den första etappen avser tillskapandet av en

baslag med allmänna och övergripande bestämmelser som skall iakttas vid användning av vad som i baslagens mening är att anse som tvångsmedel. Bland de frågor som en sådan lag avses reglera kan nämnas beaktandet av anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningen vid tvångsmedelsanvändning och behandlingen av s.k. överskottsinformation. Arbetet härmed beräknas bli avslutat genom ett delbetänkande under sommaren 1980. Den andra etappen avses omfatta den allmänna översynen av specialförfattningarna och av RB. Ett slutbetänkande med kommitténs överväganden i denna del beräknas kunna lämnas hösten 1981.

Kommittén anser att de skäl som tidigare år har anförts till stöd för en förlängning av giltighetstiden för 1952 och 1969 års lagar fortfarande föreligger. Lagarna bör gälla till dess att en permanent reglering har genomförts. Med hänsyn till den planerade uppläggnings av kommitténs arbete bör en förlängning ske till utgången av år 1981.

6 Föredragandens överväganden

1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål tar sikte på brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Lagen gäller till utgången av år 1979. Samtliga remissinstanser har ansett att lagens giltighetstid bör förlängas i avvaktan på att ställning tas till frågan om en permanent reglering av de möjligheter till tvångsmedelsanvändning som finns enligt lagen. Även jag anser att behov fortfarande föreligger av de möjligheter till tvångsmedelsanvändning som lagen erbjuder.

Också 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. gäller till utgången av år 1979. Av den redogörelse som rikspolisstyrelsen har lämnat angående tillämpningen av lagen framgår att tillstånd till telefonavlyssning under åren 1977 och 1978 har meddelats i betydligt större omfattning än under de föregående åren. Som rikspolisstyrelsen har framhållit torde ökningen av antalet avlyssningar till övervägande del bero på den intensifiering av narkotikabekämpningen som inleddes vid årsskiftet 1976/77.

Ett par remissinstanser har framhållit att den grova narkotikabrottsligheten svårligen kan bemästras enbart med konventionella spaningsmetoder. Remissinstanserna har också allmänt tillstyrkt en förlängning av 1969 års lag.

Jag vill erinra om att regeringen under de senaste åren har vidtagit olika åtgärder för att intensifiera bekämpandet av den olagliga narkotikahandlingen. Bl.a. har de speciella narkotikarotlar som inrättades länsvis vid årsskiftet 1976/77 gjorts permanenta. Den 1 juli

1979 inrättades sådana rotlar dessutom i Uddevalla och Östersund. Trots de kraftigt ökade insatserna mot narkotikabrottsligheten är situationen emellertid fortfarande mycket allvarlig. Detta framgår bl.a. av den tidigare återgivna skrivelsen från rikspolisstyrelsen. Jag har också från rikspolisstyrelsen erhållit en redogörelse, daterad den 21 augusti 1979, över utvecklingen av narkotikabrottsligheten. Redogörelsen visar att någon mera påtaglig ändring i situationen på den svenska narkotikamarknaden inte har skett sedan den tidigare skrivelsen kom in.

Som framgår av vad rikspolisstyrelsen har anfört domineras den grova narkotikabrottsligheten av organiserade ligor och omfattande grossistorganisationer. Den är därför svår att komma åt och kräver särskilda spaningsmetoder. Telefonavlyssning har visat sig vara en effektiv metod att med rimliga resursinsatser bekämpa den aktuella brottsligheten. Metoden är alltså av stor betydelse som ett komplement till konventionella åtgärder när det gäller att bekämpa denna farliga brottslighet. Även när det gäller 1969 års lag finns det alltså starka skäl för en förlängning av giltighetstiden. Jag vill tillägga att vad som har upplysts om tillämpningen av lagen under år 1978 också ger vid handen att möjligheten till telefonavlyssning har använts restriktivt och att tillämpningen har präglats av strävan att tillgodose den enskildes krav på integritet.

Som tidigare har berörts har tvångsmedelskommittén till uppgift att göra en översyn av lagstiftningen om telefonavlyssning och andra tvångsmedel. Avsikten är bl.a. att 1952 och 1969 års lagar skall ersättas med en permanent reglering. Det är i dag för tidigt att yttra sig om när förslag i ämnet kan föreläggas riksdagen. T.v. bör emellertid giltighetstiden för de båda provisoriska lagarna förlängas med ett år eller till utgången av år 1980.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga de inom justitiedepartementet upprättade förslagen till

1. lag om fortsatt giltighet av lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål,
2. lag om fortsatt giltighet av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m.

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.