

Regeringens proposition

1977/78: 11

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

beslutad den 6 oktober 1977.

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

SVEN ROMANUS

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 1978.

1 Förslag till

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

Härigenom föreskrives att lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, vilken enligt lag (1976: 956) gäller till utgången av år 1977, skall äga fortsatt giltighet till utgången av år 1978.

2 Förslag till

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

Härigenom föreskrives att lagen (1969: 36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m., vilken enligt lag (1976: 957) gäller till utgången av år 1977, skall äga fortsatt giltighet till utgången av år 1978.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-10-06

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Antonsson, Mogård, Olsson, Åsling, Söder, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Friggebo

Föredragande: statsrådet Romanus

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. 1952 och 1969 års 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 1977 (JuU 1976/77: 10, rskr 1976/77: 40).

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 i proposition 1975/76: 202 fram förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m. m. 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 re-

geringens 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 i nu förevarande del skulle avslå propositionen. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1976/77: 129).

Rikspolisstyrelsen har i skrivelse den 1 mars 1977 till chefen för justitiedepartementet redogjort för tillämpningen av 1969 års lag under år 1976 och för läget på narkotikamarknaden.

Mot denna bakgrund har fråga uppkommit om provisorisk förlängning av 1952 och 1969 års lagar i avvaktan på en permanent reglering av hithörande frågor.

Rikspolisstyrelsens skrivelse har remitterats till justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, överbefälhavaren, socialstyrelsen och Sveriges advokatsamfund. Samtidigt har de nämnda instanserna anmodats att yttra sig i frågan om provisorisk förlängning av 1952 och 1969 års lagar, eventuellt till utgången av juni 1979.

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 fråga är om brott för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. I 27 kap. 9 § RB finns bestämmelser som ger domstol möjlighet att förordna om kvarhållande av postförsändelse m. m.

Enligt 27 kap. 16 § RB får 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 äger bestämmelserna i 27 kap. 12 § första stycket RB om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. Hänvisningen 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, undersök-

ningsledaren 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 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 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 bråds-kande 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 äga motsvarande tillämpning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, om smugglingen gällt narkotika som avses i narkotikaförordningen (1962: 704), trots att 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 tvångs-åtgärder i spaningssyfte i vissa fall*. Enligt denna lag, som gäller till utgången av år 1977, får i vissa fall tvångsåtgärd såsom t. ex. telefonavlyssning tillgripas, när åtgärden är påkallad för att utröna om 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 Prop. 1975/76: 202 med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m. m.

I prop. 1975/76: 202 med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m. m. föreslogs att nuvarande regler i 1952 och 1969 års lagar skulle tas in i 27 kap. RB och ges permanent karaktär. Regeln i 1952 års lag om förlängning av anhållningstid upptogs dock inte i förslaget. Det föreslogs vidare att skyddet för den enskildes integritet skulle stärkas i olika hänseenden bl. a. genom att hans intressen i ärendet skulle tillvaratas av en av regeringen utsedd god man. Den gode mannen skulle ha ställning av part. Vid prövning av tillstånd till telefonavlyssning skulle vidare beaktas om risk förelåg att författare, meddelare eller annan som enligt tryckfrihetsförordningen eller radioansvarighetslagen (1966: 756) har rätt till anonymitet skulle röjas. Ett uttryckligt förbud att avlyssna telefonsamtal mellan misstänkt och hans försvarare togs också upp i förslaget. Skärpta regler föreslogs för avlyssning av samtal till och från telefonapparat som inte innehades av den misstänkte eller huvudsakligen brukades av honom.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen uppmärksammades speciellt frågan i vad mån avlyssnat material får utnyttjas när det gäller annan brottslighet än den som har föranlett tillståndet. I sitt betänkande med anledning av propositionen (JuU 1976/77: 20) konstaterade justitieu-ts-kottet att problemet inte är begränsat till telefonavlyssning utan kan uppkomma också vid utnyttjande av andra tvångsmedel, t. ex. brevkontroll, husrannsakan eller ingripande enligt bevissäkringslagen (1975: 1027) för skatte- och avgiftsprocessen. Sambandet var enligt utskottet sådant att man borde eftersträva en generell lösning för olika typer av tvångsmedel. En så vittsyftande lagstiftning ansåg utskottet emellertid kräva ett helt annat beslutsunderlag än det som förelåg i ärendet.

Som tidigare anmärkts hemställde utskottet att propositionen skulle avslås i denna del och att de av utskottet upptagna frågorna skulle bli föremål för översyn och ytterligare överväganden. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (rskr 1976/77: 129).

4 Rikspolisstyrelsens skrivelse

Beträffande tillämpningen av 1969 års lag under år 1976 anför rikspolisstyrelsen följande.

Annan undersökningsledare än åklagare har inte gjort framställning om telefonavlyssning. För att i detalj följa tillämpningen av lagen och bevaka att tillämpningen blir restriktiv och likformig har liksom tidigare den ordningen iakttagits att samtliga ärenden rörande ifrågasatt avlyssning anmälts för rikspolischefen.

Lagen har under år 1976 tillämpats efter samma restriktiva principer

som tidigare och alltså endast i särskilt angelägna fall. Telefonavlyssning har begärts endast då man kunnat misstänka organiserad, yrkesmässig handel med narkotika. Huvudsyftet har liksom tidigare varit att avslöja storsmugglingen till och storlangningen inom landet.

Under år 1976 har tillstånd beviljats att avlyssna 64 personers telefoner. Motsvarande siffra för år 1975 var 42. Ökningen av antalet avlyssningar under år 1976 i förhållande till föregående år beror på den markanta ökning av den illegala narkotikahandeln som synes ha skett under år 1976. Ökningen hänför sig framför allt till amfetamin- och heroinhandeln. Avlyssningsperioderna har varierat i längd men de har i det helt övervägande antalet fall legat på två månader eller därunder.

I flertalet fall då avlyssning skett har misstankar om illegal narkotikatrafik bekräftats. Avlyssningen har då lett fram till sådan annan bevisning att ingripande kunnat göras mot personer som varit engagerade i narkotikahandel.

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

För att om möjligt begränsa den ökning av den illegala narkotikahandeln som skett under år 1976 bestämdes vid ett möte med landets samtliga polischefer i december 1976 att polisinsatserna mot narkotikahandeln skulle prioriteras på bekostnad av annan polisverksamhet, att insatserna skulle riktas mot i första hand handeln med centralstimulerande medel och opiater, att ett antal narkotikaenheter skulle bildas med länen som primära verksamhetsområden samt att den under år 1976 avdelade personalstyrkan skulle ökas med 50 % för att möjliggöra den erforderliga prioriteringen.

Prioriteringen har nu genomförts. Ett tjugotal narkotikaenheter har bildats. Den avdelade personalstyrkan har ökats från 240 i december 1976 till 332 i januari 1977.

Tillgången på *centralstimulerande medel* har varit god under år 1976. F. n. tycks dock en viss tillfällig brist föreligga som följd av att ett antal större beslag gjorts inom och utom Sverige på senaste tiden. Handeln är ytterst välorganiserad och professionellt skött. Tyvärr måste befaras att den rådande bristen är temporär så länge de illegala laboratorierna kan fortsätta att producera narkotika. Under åren 1969—1975 har de årliga beslagskvantiteterna varierat mellan 23 och 45 kg. Under år 1976 beslagtogs 120 kg.

Tillgången på *cannabis* är oförändrat god. Dessvärre har polisen under år 1976 inte kunnat ägna sig speciellt åt cannabishandeln eftersom handeln med centralstimulantia och heroin måst komma i första hand. Under år 1976 beslagtogs 122 kg.

Morfinbasens relativa betydelse tycks ha minskat. Förmodligen har missbrukare av morfinbas gått över till heroin. Under år 1976 beslagtogs 111 gram.

Heroin har förekommit på den svenska marknaden sedan årsskiftet 1972/73. År 1976 har dock inneburit ett "genombrott" för heroin i Sverige, även om beslagtagna kvantiteter är relativt små. Under året beslagtogs 1988 gram.

Centrum för handeln med heroin är Holland och där framför allt Amsterdam. Heroinet kommer från Sydostasien där Thailand är ett nyckelland. Smugglingen till Europa sker uteslutande med flygburna kurierer. Så gott som varje större flygplats i Europa kan fungera som transiteringsort på heroinets väg från Sydostasien till Holland. Rikspolisstyrelsen vill i det sammanhanget erinra om de beslag på drygt 10 kg som i slutet av år 1976 gjordes i Oslo och Helsingfors. Även det parti på ca 13 kg som i början av år 1976 togs på flygfältet i Norrköping torde ha varit ett sådant transiteringsparti.

Rikspolisstyrelsen framhåller vidare att en markant försämring av situationen har inträtt, framför allt i fråga om heroin, sedan den föregående redogörelsen lämnades av rikspolisstyrelsen i februari 1976. Denna bedömning torde enligt rikspolisstyrelsen delas av de sociala myndigheterna.

Enligt rikspolisstyrelsens bedömning är det med hänsyn till den illegala narkotikahandlingens omfattning och professionalisering inte möjligt att enbart med konventionella spaningsmetoder hålla greppet över den grova narkotikabrottsligheten. Om enbart de vanliga spaningsmetoderna skulle användas, skulle det krävas insatser som varken kan åstadkommas inom ramen för tillgängliga resurser eller kan beräknas bli tillförda polisen utifrån. Även om ett sådant extraordinärt resurstillskott skulle kunna åstadkommas, skulle man ändå inte komma åt de ledande profitörerna.

Rikspolisstyrelsen tillägger att, även om narkotikabrottsligheten måste allvarligt uppmärksammas, telefonavlyssning inte får användas annat än mot mycket grov brottslighet och att tillämpningen liksom hittills måste vara ytterligt restriktiv. Det är numera helt klart att den grova narkotikabrottsligheten — såväl då det gäller centralstimulerande medel som i fråga om heroin — domineras av välorganiserade smugglings- och distributionssyndikat. Denna handel förorsakar ett stort mänskligt lidande. Såsom lagen tillämpats kan den inte anses ha obehörigen kränkt individens krav på integritet.

5 Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser som yttrat sig har tillstyrkt att giltighetstiden för 1952 och 1969 års lagar förlängs. *Sveriges advokatsamfund* har meddelat att samfundet på grund av den alltför korta remisstiden avstår från att avge något yttrande.

JK framhåller att önskemålet om stärkta rättssäkerhetsgarantier i

ärenden om telefonavlyssning inte är av sådan styrka att en förlängning av giltighetstiden för de berörda lagarna nu är utesluten. Enligt JK bör den utredning som riksdagen har begärt kunna verkställas på ganska kort tid och JK ifrågasätter därför om en förlängning till utgången av juni 1979 är nödvändig.

RÅ tillstyrker att 1952 och 1969 års lagar ges fortsatt giltighet till utgången av juni 1979. *RÅ* anför att telefonavlyssningen visat sig särskilt värdefull i spaningsarbetet mot den organiserade narkotikabrottsligheten. Särskilt oroväckande är den starkt ökade förekomsten av heroin. Enligt *RÅ* kan telefonavlyssningen inte avvaras på narkotikaområdet.

Även om avlyssning med stöd av 1969 års lag under år 1976 förekommit i ett något större antal fall än tidigare år anser *RÅ* att tillämpningen av 1969 års lag präglas av önskvärd restriktivitet.

Tvångsmedelsbestämmelserna i 1952 års lag har enligt *RÅ* ett obehörigt värde främst i spaningsverksamheten rörande brotten mot rikets säkerhet.

Svea hovrätt konstaterar — med vidhållande av en tidigare uttalad principiell inställning att telefonavlyssning är ett synnerligen allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och bör användas restriktivt — att det av rikspolisstyrelsens redogörelse framgår att telefonavlyssning under år 1976 varit av värde i kampen mot narkotikabrottslighet samt att tillämpningen skett med restriktivitet och med beaktande av individens krav på integritet. Rikspolisstyrelsens redogörelse visar även att situationen i fråga om narkotikabekämpningen — särskilt såvitt angår handeln med heroin — är sådan att polisen alltjämt har starkt behov av att vid förundersökningar angående grova narkotikabrott kunna använda telefonavlyssning.

Sammanfattningsvis tillstyrker hovrätten att giltighetstiden för de båda lagarna — i avvidan på en permanent lagstiftning — förlängs till utgången av juni 1979.

Även *Stockholms tingsrätt* tillstyrker att man i avvaktan på ny permanent lagstiftning förlänger giltigheten av de båda lagarna till utgången av juni 1979. Tingsrätten framhåller att behovet av telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. måste anses ha fått ökad styrka med hänsyn till svårigheten att med andra spaningsmetoder avslöja befattning med det allt vanligare förekommande heroinet.

Överbefälhavaren finner det angeläget att giltighetstiden för de båda lagarna förlängs till utgången av juni 1979 i avvaktan på en permanent reglering.

6 Föredraganden

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 1977. Samtliga remissinstanser som yttrat sig har tillstyrkt att lagens giltighetstid förlängs i avvaktan på en permanent reglering av de möjligheter till bl. a. telefonavlyssning som lagen erbjuder. Även jag anser att behov fortfarande föreligger av de vidgade möjligheter till tvångsmedelsanvändning som finns enligt lagen.

Även 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. gäller till utgången av år 1977. Av den redogörelse som rikspolisstyrelsen har lämnat angående tillämpningen av lagen framgår att en kraftig ökning av den illegala narkotikahandeln har ägt rum under år 1976. Tillstånd till telefonavlyssning har under år 1976 meddelats i större omfattning än föregående år. I flertalet fall har telefonavlyssningen medfört att ingripanden kunnat göras mot personer som varit engagerade i illegal narkotikahandel.

Enligt rikspolisstyrelsens bedömning är det med hänsyn till den illegala narkotikahandlingens omfattning och professionalisering inte möjligt att hålla greppet över den grova narkotikabrottsligheten med enbart konventionella spaningsmetoder. Telefonavlyssning måste alltså användas även i fortsättningen. Rikspolisstyrelsen betonar dock att användningen av detta tvångsmedel liksom hittills måste vara ytterligt restriktiv.

Vad rikspolisstyrelsen anfört har inte mött någon erinran under remissbehandlingen. Remissinstanserna har också allmänt tillstyrkt en förlängning av 1969 års lag.

Även enligt min mening finns det anledning att se allvarligt på läget inom narkotikabrottslighetens område. Jag har från rikspolisstyrelsen inhämtat uppgifter om läget i september 1977. Dessa uppgifter visar att någon mera påtaglig ändring av förhållandena inte har skett sedan rikspolisstyrelsen inkom med sin skrivelse. Den illegala handeln är ytterst väl organiserad. Eftersom den grova narkotikabrottsligheten domineras av välorganiserade smugglings- och distributionssyndikat, är den svår att komma åt och kräver särskilda spaningsmetoder. Telefonavlyssning har visat sig vara en effektiv metod att med rimliga resursinsatser bekämpa den grova narkotikabrottsligheten. I likhet med rikspolisstyrelsen och remissinstanserna anser jag att denna spaningsmetod är av stor betydelse som ett komplement till konventionella åtgärder vid bekämpandet av denna farliga brottslighet. Vad som har upplysts om tillämpningen av lagen under år 1976 ger också vid handen att möjligheten till telefonavlyssning har använts restriktivt och att tillämpningen har präglats av strävan att tillgodose den enskildes krav på integritet.

Även när det gäller 1969 års lag finns det alltså starka skäl för en förlängning av giltighetstiden.

Som tidigare berörts har riksdagen begärt att regeringen skall låta göra en översyn av lagstiftningen om telefonavlyssning och andra tvångsmedel med sikte på att få till stånd en permanent reglering. Jag ämnar inom kort begära regeringens bemyndigande att tillkalla en utredning som skall göra denna översyn. Utredningsuppdraget torde komma att omfatta även andra frågor beträffande användning av tvångsmedel än dem som riksdagen har angett. Det är i dag för tidigt att yttra sig om när utredningsarbetet kan bli slutfört och när lagförslag kan föreläggas riksdagen. T. v. bör emellertid giltighetstiden för de båda provisoriska lagarna förlängas med ett år eller till utgången av år 1978.

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.

