

Nr 52

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m.; given den 8 mars 1974.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

CARL GUSTAF

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. erhåller fortsatt giltighet till utgången av juni 1975.

Förslag till

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

Härigenom förordnas att lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m., vilken enligt lag (1973:369) gäller till utgången av juni 1974, skall äga fortsatt giltighet till utgången av juni 1975.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland i statsrådet den 8 mars 1974.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, FELDT, SIGURDSEN, GUSTAFSSON, ZACHRISSON.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Geijer, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *fortsatt giltighet av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m.* och anför.

Inledning

Ett led i samhällets insatser för bekämpande av den illegala narkotika-hanteringen och av missbruket av narkotiska preparat utgör lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. (prop. 1969:5, ILU 1969:16, rskr 1969:81). Lagen är tidsbegränsad och gäller efter förlängning år 1973 till utgången av juni 1974 (prop. 1973:104, JuU 1973:22, rskr 1973:223).

Rikspolisstyrelsen har i skrivelse den 29 januari 1974 till chefen för justitiedepartementet lämnat en redogörelse för tillämpningen av lagen under det gångna året och för det nuvarande läget inom den illegala narkotikahanteringen samt till Kungl. Maj:ts prövning överlämnat frågan om förlängning av telefonavlyssningslagen.

Yttranden över skrivelsen har efter remiss inhämtats från justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, socialstyrelsen och Sveriges advokatsamfund.

Gällande ordning

Ingrepp i telefonhemligheten får företas endast i mycket begränsad utsträckning. Allmänna bestämmelser om telefonavlyssning finns i 27 kap. 16 § rättegångsbalken (RB). Enligt dessa bestämmelser får telefonavlyssning medges endast när någon kan skäligen misstänkas för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Sådant tillstånd får meddelas endast av domstol på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Som förutsättning gäller att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Beslutet får avse samtal till och från

telefonapparat, som innehas av den misstänkte eller kan antas komma att begagnas av honom. Tillståndet skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Beträffande granskning av uppteckning som har gjorts när samtal avlyssnats skall vad som föreskrivs i 27 kap. 12 § RB om undersökning och granskning av enskild handling äga 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, undersökningsledaren eller åklagaren. Av 27 kap. 16 § RB följer slutligen att, i den mån uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för utredningen, den skall efter granskningen omedelbart förstöras.

Bestämmelser om telefonavlyssning finns även i 5 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, vilken lag är tillämplig i fråga om vissa brott mot rikets säkerhet m.m. Dessa bestämmelser bygger på RB:s bestämmelser i ämnet men går avsevärt längre. Lagen är tidsbegränsad. Dess giltighetstid har successivt förlängts. I prop. 1974:53 föreslås att giltighetstiden förlängs till utgången av juni 1976.

Även lagen (1973:162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund innehåller regler om telefonavlyssning. Enligt 11 § i lagen kan rätten förordna att polismyndighet får ta del av samtal till och från telefonapparat som innehas eller kan antas komma att användas av utlänning, vilken drabbats av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt lagen eller av ett avvisnings- eller avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen (1954:193) men som på grund av politiskt flyktingskap eller av annat särskilt skäl likväl har tillåtits att kvarstanna i landet. Har beslutet meddelats enligt utlänningslagen krävs därutöver visst förordnande av Kungl. Maj:t. Vidare förutsätts att telefonavlyssning är av betydelse för att utröna i vad mån verksamhet som bedrivs av viss organisation eller grupp utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Förordnande om telefonavlyssning får meddelas endast om synnerliga skäl föreligger. Enligt 12 § i lagen skall fråga om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Tillstånd får meddelas att gälla högst en månad. I 13 § första stycket ges vidare bestämmelser om vem som får granska uppteckning vid telefonavlyssning och om förstörande av material som saknar betydelse. Lagen är tidsbegränsad och gäller t.o.m. den 30 april 1974. I prop. 1974:55 föreslås att giltighetstiden förlängs till utgången av juni 1975.

Lagen om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. (telefonavlyssningslagen) innebär att bestämmelserna i 27 kap. 16 § RB äger 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 dock bestämmas till högst en månad från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Rikspolisstyrelsens skrivelse

Beträffande den hittillsvarande tillämpningen av telefonavlyssningslagen anför rikspolisstyrelsen.

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 tillämpas fortfarande den ordningen att samtliga ärenden rörande ifrågasatt avlyssning anmäls för rikspolischefen.

Lagen har tillämpats efter samma restriktiva principer som tidigare och alltså endast i särskilt angelägna fall. Då handeln med narkotika numera är helt organiserad, har telefonavlyssning begärts endast då man kunnat misstänka organiserad, yrkesmässig smuggling av narkotika. Huvudsyftet har liksom tidigare varit att avslöja storsmugglingen till och storlangningen inom landet.

Under kalenderåret 1973 har tillstånd beviljats att avlyssna 46 personers telefoner. Motsvarande siffra för år 1972 var 34. Av de under år 1973 beviljade tillstånden kvarstod vid årets utgång endast tre. Avlyssningsperioderna har varierat i längd. Den längsta perioden har, efter domstols förnyelse av tillståndet, omfattat cirka tio månader. De flesta avlyssningstiderna har varierat mellan två och fyra månader.

Liksom tidigare har gången av ett ärende varit den att misstankar om grovt narkotikabrott uppkommit mot en viss person, varefter tillstånd till avlyssning begärts och erhållits. Genom avlyssningen har oftast framgått att även andra personer handlat med narkotika, varför kretsen av avlyssnade personer vidgats efter tillstånd av domstol.

I samtliga fall då avlyssning skett har misstankar om illegal narkotikatrafik kunnat bekräftas och i så gott som alla fall har avlyssningen lett fram till sådan annan bevisning att ingripande kunnat göras mot personer som varit engagerade i narkotikahandel. Ett flertal vittförgrenade distributionskedjor har kunnat undanröjas. Som exempel kan nämnas en omfattande liga som sysslade med insmuggling av morfinbas. Genom ligans undanröjande inträdde temporärt en total brist på morfinbas i bl.a. Stockholm. Mer än 20 personer i ligan har lagförts, däribland åtskilliga utländska medborgare. De flesta straffen låg på 4 års fängelse. I åtskilliga fall har utdömts frihetsstraff på 5 år eller mer, vilket visar att det gällt brottslighet av synnerligen allvarligt slag.

Beträffande det nuvarande läget på narkotikaområdet framhåller rikspolisstyrelsen bl.a. följande. Den illegala handeln med *centralstimulerande medel (CS)* tillfogades ett svårt avbräck under hösten 1972 genom att de internationella storsmugglarna Karl Paucksch och John Henry Dolan-Dumke greps i Nederländerna respektive Västtyskland och sedermera dömdes till långa fängelsestraff. Under slutet av år 1972 och början av år 1973 var handeln med CS som en följd härav helt desorganiserad. Så småningom återupptogs emellertid smugglingen från Nederländerna. Polisen i Amsterdam kunde under hösten 1973 i samarbete med belgisk och svensk polis avslöja ett illegalt laboratorium som framställde amfetamin för export huvudsakligen till Sverige. Rikspolisstyrelsen erinrar även om den smuggling med privatflygplan från Nederländerna som klarades upp under hösten 1973. Det kan misstänkas att de kvantiteter, som smugglades den vägen, härrörde från ett Karl Paucksch tillhörigt, ännu ej påträffat lager i Nederländerna. Ytterligare partier av detta lager kan befaras finna vägen till Sverige. Från Nederländerna exporteras alltjämt CS i betydande omfattning. Den nederländska polisen har små lagliga möjligheter att göra beslag eller på annat sätt ingripa då lager av CS anträffas, om det inte går att bevisa brott mot lagen som förbjuder in- och utförsel av medlen. Enbart misstanke att medlen skall föras ut ur landet synes inte räcka som grund för ingripande.

Den svenska polisen har medverkat i flera omfattande internationella utredningar. Resultatet av dessa och andra pågående utredningar tyder på att Italien och Spanien på nytt blivit ursprungsländer för direktsmuggling till Sverige.

Fram till mitten av år 1972 var Stockholm den ort där smugglingen av CS strålade samman. Under det senaste året verkar det däremot som om insmugglingen av CS koncentrerats till orter i de sydligaste delarna av landet. De årliga beslagskvantiteterna har under de senaste fem åren varierat mellan 30 och 45 kg. Under år 1973 beslagtogs 37 kg CS.

Den illegala införseln av *cannabis* tycks ha ökat och tillgången är riklig i hela landet. Smugglingen av *cannabis* kombineras — såsom antyddes redan i redogörelsen för år 1972 — med smuggling av morfinbas. Smugglingsvägarna är desamma som tidigare: Turkiet — Balkan — Österrike — Västtyskland — Skandinavien. Det verkar emellertid som om smugglingen från Främre Orienten börjar läggas om till sjövägen till hamnar som Antwerpen, Rotterdam, Bremen och Hamburg. Även om Främre Orienten fortfarande dominerar smugglingen av *cannabis* och morfinbas, tycks Nordafrika — i synnerhet Marocko — börja spela en alltmer framträdande roll på narkotikamarknaden.

Vad beträffar *heroin* torde detta ämne numera gå att få tag på i Stockholm. Rikskriminalen har i samverkan med belgisk och nederländsk polis avslöjat en heroinliga. Under år 1973 beslagtogs sammanlagt något över 200 g.

LSD förekommer bara sporadiskt och torde inte utgöra något problem för tillfället. LSD är dock en utpräglad 'modedrog' och missbruket kan öka på nytt.

Rikspolisstyrelsen varnar för att *kokain* kan börja uppträda på den svenska marknaden. Produktionen av kokain är begränsad till Sydamerika. Från flera europeiska länder har rapporterats att kokain börjat förekomma i Europa. Därmed är risken stor för en spridning även till Sverige.

Rikspolisstyrelsen framhåller vidare att den svenska polisen sedan årsskiftet 1968/69 mera systematiskt har ägnat sig åt bekämpning av den illegala narkotikahandeln. Förhållandena i början av år 1974 är minst lika allvarliga som i början av år 1969. Det kan t.o.m. befaras att situationen i vissa hänseenden är besvärligare nu än för fem år sedan. Tecken tyder på att missbruket gått ned i åldrarna och att det hårda missbruket i dessa åldersgrupper är mera omfattande än tidigare. Härtill kommer att den illegala handeln nu är genomorganiserad och drivs uteslutande av professionella förbrytare, av vilka en stor del är utlänningar. Kring den illegala handeln med narkotika har vidare vuxit fram andra, i Sverige tidigare okända former av organiserad brottslighet. Det räcker inte med enbart polisiära insatser för att komma till rätta med narkotikaproblemet. En oundgänglig förutsättning för att det svenska samhället skall lyckas lösa problemet är att efterfrågan på narkotika nedbringas genom att missbrukarna ges hjälp och vård. Först då finns det utsikter för polisen att parallellt därmed stoppa upp smugglingen. Enligt rikspolisstyrelsens bedömning är det med hänsyn till den illegala narkotikahandlingens omfattning och professionalisering inte möjligt att med enbart 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 läget är allvarligt telefonavlyssning inte får användas annat än mot mycket grov brottslighet och tillämpningen måste, som hittills, vara ytterligt restriktiv. Det är numera helt klart att den grova narkotikabrottsligheten — såväl då det gäller CS som i fråga om cannabis och morfinbas — 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.

Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser som yttrat sig över rikspolisstyrelsens skrivelse har tillstyrkt förlängning av lagens giltighetstid. *Sveriges advokatsamfund* har anfört att ett yttrande behöver ett bättre beslutsunderlag och mer tid än som ställts till förfogande och därför avstått från att avge något yttrande.

JK framhåller att telefonavlyssning som hjälpmedel vid utredning av brott är ett så allvarligt ingrepp i den enskildes rätt, att den bör få förekomma endast när det gäller att uppdaga allvarlig brottslighet som inte är åtkomlig med sedvanliga spaningsmetoder. Rikspolisstyrelsens senaste redogörelse för tillämpningen ger dock enligt *JK*:s mening vid handen att en förlängning av lagen är väl motiverad. Under lagens giltighetstid har *JK* vid upprepade inspektioner hos rikspolisstyrelsen — senast den 6 februari 1974 — undersökt hur telefonavlyssningen bedrivits. Skäl att befara obehöriga integritetskränkningar har inte förekommit vid dessa tillfällen. På grund av det anförda tillstyrker *JK* att lagen ges fortsatt tidsbegränsad giltighet.

RÅ understryker att de uppgifter som lämnats i rikspolisstyrelsens skrivelse överensstämmer med *RÅ*:s egna iakttagelser. Läget bedöms alltjämt som mycket allvarligt. Särskilt alarmerande är den påbörjade introduktionen av heroin på den svenska marknaden. Eftersom telefonavlyssning visat sig vara ett mycket verksamt hjälpmedel i den spaningsverksamhet som riktar sig mot den mycket grova organiserade narkotikahandlingen, delar *RÅ* rikspolisstyrelsens uppfattning att lagen bör ges fortsatt giltighet. Antalet beviljade tillstånd under år 1973 visar enligt *RÅ* att lagen tillämpas med den restriktivitet som måste förutsättas.

Svea hovrätt konstaterar — med vidhållande av sin tidigare uttalade principiella inställning att telefonavlyssning som spaningsmetod utgör ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och bör användas restriktivt — att telefonavlyssning under den nu aktuella redogörelseperioden givit värdefulla spaningsresultat samt att lagen synes ha tillämpats restriktivt och med allt rimligt beaktande av individens krav på integritet. Av rikspolisstyrelsens redogörelse framgår även att situationen i fråga om narkotikabekämpningen alltjämt är sådan, att polisen har starkt behov av att vid förundersökningar angående grova narkotikabrott fortfarande kunna använda telefonavlyssning. Hovrätten tillstyrker därför att giltighetstiden för lagen förlängs, förslagsvis till utgången av juni 1975.

Enligt *Stockholms tingsrätt* har telefonavlyssningen varit av mycket stort värde vid spaningen i samband med den grävsta narkotikabrottsligheten.

Departementschefen

Rikspolisstyrelsen har lämnat en utförlig redogörelse för det nuvarande läget på narkotikaområdet. Av redogörelsen framgår att den illegala handeln med centralstimulerande medel lidit ett svårt avbräck under hösten 1972 till följd av olika polisingripanden, men att smugglingen till Sverige numera återupptagits. Under år 1973 har smugglingen av centralstimulerande medel koncentrerats till orter i de sydligaste delarna av landet. I fråga om cannabis betecknar rikspolisstyrelsen tillgången som riklig. Smugglingen av cannabis i kombination med morfinbas har ytterligare accentuerats. Rikspolisstyrelsen varnar för att kokain kan börja spridas även till Sverige.

Tillämpningen av telefonavlyssningslagen under år 1973 har redovisats utförligt i rikspolisstyrelsens skrivelse. Av redovisningen framgår bl.a. att tillstånd till telefonavlyssning under år 1973 har meddelats i något större omfattning än tidigare. I så gott som samtliga fall har telefonavlyssningen medfört att ingripanden kunnat göras mot personer som varit engagerade i illegal narkotikatrafik. Härigenom har flera vittförgrenade distributionskedjor kunnat undanröjas och ett stort antal personer har dömts till långa fängelsestraff.

Enligt rikspolisstyrelsen har missbruket utbredd sig i allt yngre åldrar och det hårda missbruket i dessa åldersgrupper blivit mera omfattande. Styrelsen har särskilt framhållit att det inte räcker med enbart polisiära insatser för att komma till rätta med narkotikaproblemet. För att nedbringa efterfrågan på narkotika är det enligt styrelsens mening nödvändigt att missbrukarna erhåller hjälp och vård.

Remissinstanserna har allmänt tillstyrkt en förlängning av telefonavlyssningslagens giltighetstid. Rikspolisstyrelsens uppfattning om läget på narkotikabrottslighetens område bekräftas av remissinstanserna. Under remissbehandlingen har inte heller kommit fram något som ger anledning anta att obehöriga integritetskränkningar förekommit under tillämpningen av telefonavlyssningslagen.

Rikspolisstyrelsens framställning visar enligt min mening att det finns anledning att se allvarligt på läget inom narkotikabrottslighetens område. Den illegala handeln är numera genomorganiserad och bedrivs enligt rikspolisstyrelsen uteslutande yrkesmässigt. 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 inom ramen för rimliga resurser bekämpa denna farliga brottslighet. I likhet med remissinstanserna anser jag därför att denna spaningsmetod är av stor betydelse som ett komplement till konventionella åtgärder.

Självfallet måste vid bedömningen av frågan om förlängning av telefonavlyssningslagen beaktas att möjligheten till telefonavlyssning inte utnyttjas så att obehöriga kränkningar av den enskildes integritet sker. Särskilda garantier härför finns i lagstiftningen genom att domstols medgivande krävs för användning av telefonavlyssning i det enskilda fallet. Vad som upplysts om tillämpningen under det gångna året ger också vid handen att möjligheten till telefonavlyssning använts restriktivt. På grund av det anförda förordrar jag att telefonavlyssningslagens giltighetstid förlängs med ytterligare ett år.

Bestämmelser om telefonavlyssning finns som förut nämnts inte bara i rättegångsbalken och telefonavlyssningslagen utan även i vissa speciallagar rörande ingripande mot särskilda typer av allvarlig brottslighet. Såsom jag har framhållit i annat sammanhang bör bestämmelserna i ämnet göras till föremål för en allmän översyn. Jag avser att senare i dag föreslå att särskilda sakkunniga tillkallas för att göra en sådan översyn.

Under hänvisning till det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att antaga inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om fortsatt giltighet av lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m.

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

Ur protokollet:
Britta Gyllensten