

Justitieutskottets betänkande

1981/82: 54

om parlamentarisk kontroll i fråga om telefonavlyssning

Ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet frågan om den parlamentariska kontrollen i fråga om telefonavlyssning som tvångsmedel vid beivran av brott. Ärendet föranleds närmast därav att sådan redovisning rörande telefonavlyssning enligt lagen (1969: 36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. som regeringen tidigare gett riksdagen inte lämnas efter det att den nämnda lagen upphört att gälla vid utgången av juni månad 1981.

Utskottet

Bestämmelser om bl. a. telefonavlyssning som tvångsmedel vid beivran av brott finns – vid sidan av de grundläggande reglerna i 27 kap. rättegångsbalken (RB) – i lagen (1952: 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och i lagen (1957: 132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m. Också lagen (1975: 1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen) innehåller särskilda bestämmelser om telefonavlyssning.

1952 års lag och spaningslagen är tidsbegränsade och gäller efter den senast beslutade förlängningen av giltighetstiden till utgången av år 1982 (prop. 1981/82: 55, JuU 25, rskr 111; prop. 1981/82: 45, JuU 23, rskr 109).

Särskilda bestämmelser i ämnet fanns också i lagen (1969: 36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. Den lagen, som hade tidsbegränsad giltighet, upphörde att gälla vid utgången av juni månad 1981 samtidigt som vissa ändringar i narkotikastrafflagen (1968: 64) och lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling trädde i kraft (prop. 1980/81: 76, JuU 25, rskr 211). Förutsättningarna för telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott och grov varusmuggling regleras numera i 27 kap. RB.

Den reglering som skett utanför RB har innefattat tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i RB, bl. a. med avseende på möjligheterna till telefonavlyssning.

Det förhållandet att frågan om fortsatt giltighet av 1952 års lag regelbundet har underställts riksdagen har ansetts tillgodose ett krav på insyn från riksdagens sida i fråga om lagens tillämpning. Vid antagandet av 1969 års lag uttalade vederbörande utskott att det låg en betydelsefull rättssäker-

hetsgaranti däri att, på grund av lagens begränsade giltighetstid, riksdagen får tillfälle att pröva lagens verkningar om fråga uppkommer om förlängning av giltighetstiden. Utskottet framhöll att det i sådant fall syntes erforderligt att i propositionen till ledning för prövningen lämnas en redogörelse för de erfarenheter som vunnits av lagens tillämpning, bl. a. huruvida den avsedda effekten uppnått (ILU 1969: 16). Sådan redogörelse har också regelbundet lämnats riksdagen, den sista i proposition 1980/81: 33.

Spaningslagen föregicks av lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Också den lagen hade begränsad giltighetstid. I samband med att terroristlagen antogs uttalade justitieutskottet att det låg en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti däri att riksdagen – när fråga om fortsatt giltighet av lagen uppkommer – får förutsättas erhålla en utförlig redogörelse för de erfarenheter som vunnits av lagens tillämpning (JuU 1973: 18 s. 15 och 24). Genom lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1976, fördes huvuddelen av bestämmelserna i terroristlagen med vissa ändringar över till utlänningslagen. Samtidigt beslöts att lagens bestämmelser om bl. a. telefonavlyssning skulle behållas och tills vidare tas in i en särskild lag, spaningslagen. I detta lagstiftningsärende framhölls vikten av att riksdagens möjligheter till insyn i terroristlagstiftningens tillämpning inte begränsades. Regeringen borde därför lämna en årlig redovisning i skrivelse till riksdagen (JuU 1975/76: 15, s. 5, JuU 1975/76: 1y s. 9, InU 1975/76: 24 s. 40). Sådan redovisning för den här behandlade lagstiftningens tillämpning har också regelbundet lämnats riksdagen, senast i skrivelse 1981/82: 46.

Vid riksdagsbehandlingen år 1973 av förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (JuU 1973: 18, rskr 121) och förslag till lag om fortsatt giltighet av 1969 års lag (JuU 1973: 22, rskr 223) uttalade sig riksdagen för att en samlad översyn av lagstiftningen om telefonavlyssning borde ske. Med anledning härav tillkallades utredningen (Ju 1974: 08) om telefonavlyssning för att se över lagstiftningen på området. Utredningen avlämnade i december 1975 betänkandet (SOU 1975: 95) Telefonavlyssning, som efter remissbehandling lades till grund för förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m. m. (prop. 1975/76: 202).

Riksdagen avslag propositionen i huvudsakliga delar och begärde ytterligare översyn av lagstiftningen om telefonavlyssning och andra tvångsmedel (JuU 1976/77: 20, rskr 129).

År 1978 tillkallades en kommitté, tvångsmedelskommittén (Ju 1978: 06) för att bl. a. göra den av riksdagen begärda översynen med sikte på att få till stånd en enhetlig, permanent reglering (kommittéberättelsen 1979 del II s. 34 och kommittéberättelsen 1982 del II s. 70).

Tvångsmedelskommittén har avgivit ett delbetänkande (Ds Ju 1981: 22) Hemlig avlyssning m. m. Betänkandet har remissbehandlats. Därefter har

regeringen beslutat att inte f. n. lägga fram något förslag på grundval av betänkandet. Kommittén avser att senare under år 1982 avlämna förslag till tvångsmedelslag.

Frågan om den parlamentariska kontrollen på telefonavlyssningens område har behandlats av 1974 års utredning om telefonavlyssning, i proposition 1975/76: 202 och av tvångsmedelskommittén.

Utredningen om telefonavlyssning anförde i saken bl. a. följande.

Utredningen anser att även på telefonavlyssningens område en redovisning av tillämpningen genom en årlig skrivelse från regeringen till riksdagen skulle vara en lämplig väg att skapa garantier för att riksdagen får insyn i verksamheten. Det kan förutsättas att regeringen som underlag för skrivelsen inhämtar uppgifter från berörda myndigheter rörande all tillämpning av telefonavlyssning. Den mest praktiska ordningen, som samtidigt bäst tillgodoser nödvändiga sekretesskrav, torde vara att detta material införskaffas från RPS. Detta innebär i vart fall beträffande ärenden enligt nuvarande 27 kap. 16 § RB en viss ökning av RPS:s uppföljande verksamhet.

Regeringens skrivelse bör – i den mån hänsynen till rikets säkerhet inte kräver annat – utan att röja sekretessen i de enskilda fallen ge riksdagen en uppfattning om bl. a. antalet ärenden om telefonavlyssning, antalet meddelade tillstånd, vilka tillståndstider som förekommit samt i vilken mån telefonavlyssningen fyllt avsett ändamål (SOU 1975: 95 s. 103 f).

I *proposition 1975/76: 202* anfördes i ämnet bl. a. följande.

Stannar man för att ge reglerna om telefonavlyssning permanent karaktär, inställer sig frågan hur man på lämpligaste sätt skall kunna skapa garantier för att riksdagen får insyn i verksamheten. Genom den tidsbegränsade karaktären hos 1952 och 1969 års lagar har det i samband med förlängningen av lagarnas giltighet hittills varit möjligt för riksdagen att få insyn i tillämpningen av lagstiftningen. Eftersom denna möjlighet faller bort, om reglerna om telefonavlyssning görs permanenta, måste på annat sätt sörjas för att en parlamentarisk kontroll kommer till stånd. Med nuvarande ordning har information om tillämpningen av de provisoriska lagarna främst erhållits på det viset att RPS har lämnat behövliga upplysningar härom till regeringen. Enligt min mening bör denna ordning tillämpas även i fortsättningen. Även riksdagen bör få del av denna information. Med hänsyn till informationens delvis ömtåliga natur bör denna inte som utredningen har föreslagit lämnas genom en regeringsskrivelse. Upplysningarna bör i stället lämnas till vederbörande riksdagsutskott. Härigenom får riksdagen en fortlöpande insyn i verksamheten. Givetvis kan vederbörande utskott självt inhämta den ytterligare information som anses behövlig (jfr 4 kap. 10 § riksdagsordningen) (prop. s. 26).

Tvångsmedelskommittén anser det vara av central betydelse med hänsyn till tvångsmedlens karaktär att en parlamentarisk kontroll kommer till stånd i fråga om tillämpningen av reglerna om hemlig avlyssning, hemlig

telefonavlyssning, hemlig telefonövervakning och hemlig TV-övervakning. När det gäller de närmare formerna för hur kontrollen skall ske har kommittén inget att tillägga till de båda nyss återgivna uttalandena (Ds Ju 1981: 22 s. 75).

Som framgår av redogörelsen i det föregående upphörde 1969 års lag att gälla med utgången av juni månad 1981, och förutsättningarna för telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika regleras numera av de allmänna bestämmelserna i 27 kap. RB. Redovisning rörande telefonavlyssning vid förundersökning angående sådan brottslighet lämnas därför inte riksdagen på sätt som skett hittills. Däremot har utskottet i särskild ordning från justitiedepartementet fått del av rikspolisstyrelsens redogörelse till regeringen såvitt gäller år 1981. Redogörelsen fogas till detta betänkande som *bilaga*.

Reglerna om telefonavlyssning innebär vittgående möjligheter till ingrepp i förtrolig kommunikation. Lagregleringen i ämnet har därför försetts med särskilda bestämmelser avsedda att skydda enskildas integritet. Det har också i olika lagstiftningssammanhang uttalats att det ligger en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti däri att riksdagen ges möjligheter till insyn i lagstiftningens tillämpning. Sådan insyn har åstadkommits genom att regeringen i proposition eller skrivelse till riksdagen lämnat årlig redovisning för tillämpningen av 1969 års lag, terroristlagen och spaningslagen. Vikten av riksdagens insyn har också betonats av 1974 års utredning om telefonavlyssning och av tvångsmedelskommittén. Så skedde också i det regeringsförslag som lades fram för riksdagen år 1976 och som bl. a. syftade till att skydda enskildas integritet i samband med telefonavlyssning.

Som utskottet tidigare i år uttalat (JuU 1981/82: 35 s. 6 f) är det ett viktigt intresse från demokratisk synpunkt att diskussionen om enskildas integritet i förhållande till myndigheterna alltid hålls levande, inte minst mot bakgrund av den utveckling som har lett till att det nu finns teknik som innebär betydligt större risker för integritetskränkningar än tidigare. En minskad vaksamhet när det gäller integritetsfrågor kan leda till en avtrubning i den allmänna uppfattningen att integritetskränkningar endast undantagsvis kan godtas i ett samhälle av den typ vi har.

Mot den här tecknade bakgrunden finner utskottet det angeläget att riksdagens möjligheter till insyn i fråga om telefonavlyssning vidmakthålls och, om möjligt, byggs ut. Insynen bör ske i form av en årlig redovisning i proposition eller skrivelse till riksdagen. Den bör såsom hittills avse telefonavlyssning enligt spaningslagen eller motsvarande lagstiftning och vid förundersökning angående grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika och därjämte övrig telefonavlyssning enligt de grundläggande reglerna i RB. Vad gäller arten av uppgifter som bör lämnas bör beaktas

vad 1974 års utredning om telefonavlyssning enligt det föregående anförts därom. I övrigt bör redovisningen i huvudsak utformas efter mönster av de redogörelser som riksdagen hittills fått. I fråga om redovisning av telefonavlyssning beträffande sådana brottmål som avses med 1952 års lag förordas utskottet ingen ändring i förhållande till nuvarande ordning. Härvidlag liksom eljest gäller att vederbörande utskott självt kan inhämta den information som anses behövlig.

Vad utskottet nu anförts om parlamentarisk kontroll i fråga om telefonavlyssning bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anförts om parlamentarisk kontroll i fråga om telefonavlyssning.

Stockholm den 4 maj 1982

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Margareta Andrén (fp), Sven Munke (m), Ulla-Britt Åbark (s) och Erik Egervärn (c).

Telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika

Rikspolisstyrelsen har fortlöpande lämnat redogörelser för användningen av telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika. Redogörelse för 1981 lämnas här nedan.

Läget på narkotikamarknaden

1977 påbörjades uppbyggnaden av en regional organisation för narkotikabekämpningen. Uppbyggnaden fullbordades 1979, från vilket år regional narkotikarotel (länsnarkotikarotel) finns inrättad i varje län utom Gotlands län. Narkotikarotel finns därutöver inrättad inom rikskriminalsektionen vid rikspolisstyrelsen samt i Göteborgs, Malmö, Norrköpings och Helsingborgs polisdistrikt. Från och med den 1 juli 1981 finns 313 polismanstjänster inrättade vid rotlarna. Genomsnittligt under 1981 har dock 391 polismän tagits i anspråk för narkotikabekämpning. Motsvarande antal 1980 var 335. En riksomfattande narkotikaaktion mot gatumarknaden har genomförts under senhösten 1981.

Beträffande förekomsten av narkotika inom landet får följande framhållas.

Centralstimulantia

Antalet beslag av centralstimulerande medel under 1981 är det högsta hittills. Beslagen avser så gott som uteslutande amfetaminpreparat. Utvecklingen visar att amfetaminmissbruket som för något år sedan var på tillbakagång nu har fortsatt att öka starkt. Förekomsten av amfetaminpreparat är störst i storstadsregionerna men preparatet förekommer i viss omfattning i så gott som alla regioner, företrädesvis koncentrerat till större tätorter. Efterfrågan bland missbrukarna på preparatet är stadig och stor. Amfetaminet i Sverige kommer numera i betydande omfattning från Holland och Tyskland. Vissa omständigheter antyder också att det för närvarande finns ett eller flera illegala laboratorier i Sverige.

Årsstatistiken över beslag av centralstimulantia visar följande utveckling.

1969	30 kg	
1970	32 kg	
1971	39 kg	909 beslagstillfällen
1972	45 kg	864 beslagstillfällen
1973	37 kg	671 beslagstillfällen
1974	23 kg	773 beslagstillfällen
1975	36 kg	1 049 beslagstillfällen
1976	120 kg	1 431 beslagstillfällen
1977	47 kg	1 434 beslagstillfällen
1978	28 kg	837 beslagstillfällen
1979	22 kg	844 beslagstillfällen
1980	18 kg	1 249 beslagstillfällen
1981	22 kg	1 672 beslagstillfällen

Cannabis

Cannabissmissbruket är utbrett och spritt i så gott som hela landet. Det utgör utan tvivel den mest betydande delen av det totala narkotikamissbruket. Närmare två tredjedelar av samtliga narkotikaärenden inom polisen, cirka 14 000 för 1981, gäller cannabis. Förekomsten av cannabis är betydande och medlet lätt åtkomligt. Den kommer i huvudsak från länder i Sydvästasien – bl. a. Libanon, Irak, Iran, Pakistan och Afganistan – samt från Nordvästafrika, främst Marocko. Men även från länder söder om Sahara kommer en del cannabis – främst marihuana. Marknaden dominerar fortfarande av inhemska smugglare och langare. En inte obetydlig del inköps i Danmark, där Christiania i Köpenhamn blivit ett narkotikacentrum. Antalet s. k. hemodlingar har ökat påtagligt de senaste åren.

Årsstatistik över beslagtagna cannabispreparat visar följande utveckling:

1969	109 kg	
1970	198 kg	
1971	125 kg	1 342 beslagstillfällen
1972	89 kg	1 381 beslagstillfällen
1973	167 kg	1 778 beslagstillfällen
1974	134 kg	1 922 beslagstillfällen
1975	137 kg	1 332 beslagstillfällen
1976	122 kg	1 469 beslagstillfällen
1977	132 kg	1 750 beslagstillfällen
1978	195 kg	1 928 beslagstillfällen
1979	437 kg	2 108 beslagstillfällen
1980	354 kg	3 581 beslagstillfällen
1981	192 kg	4 132 beslagstillfällen

Heroin

Heroin situationen har inte förbättrats. Utvecklingen visar att ungefär samma situation som för ett år sedan råder nu. Heroinmissbruket är koncentrerat till Storstockholm och Malmö-Lundregionen. I övrigt förekommer heroinet endast på enstaka platser i landet. Det heroin som finns på den svenska marknaden kommer både från Sydvästasien och Sydostasien. Den dominans av sydvästasiatiskt heroin som rådde för något år sedan håller på att brytas.

Årsstatistik över beslag av heroin visar följande utveckling:

1973	216 gram	3 beslagstillfällen
1974	174 gram	9 beslagstillfällen
1975	8 gram	12 beslagstillfällen
1976	1 988 gram	69 beslagstillfällen
1977	1 335 gram	82 beslagstillfällen
1978	3 253 gram	198 beslagstillfällen
1979	2 928 gram	271 beslagstillfällen
1980	989 gram	464 beslagstillfällen
1981	7 902 gram	485 beslagstillfällen

Kokain

Kokainläget i landet är svårbedömt. Ett visst missbruk förekommer, främst i Stockholmsregionen. Kokain anträffas vid enstaka tillfällen. Ett förväntat ökat missbruk har hittills uteblivit. Det finns dock anledning att även fortsättningsvis vara observant på utvecklingen med hänsyn till den under senare tid kraftigt ökade förekomsten av kokain i Danmark.

Årsstatistik över beslag av kokain visar följande utveckling:

1974	3 gram	2 beslagstillfällen
1975	— gram	— beslagstillfällen
1976	237 gram	2 beslagstillfällen
1977	607 gram	6 beslagstillfällen
1978	737 gram	12 beslagstillfällen
1979	1 885 gram	15 beslagstillfällen
1980	1 482 gram	17 beslagstillfällen
1981	229 gram	20 beslagstillfällen

Tillämpningen av telefonavlyssning under 1981

Telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika har tillämpats efter samma principer som tidigare. Telefonavlyssning har således begärts endast i särskilt angelägna fall då starka misstankar om organiserad eller annars omfattande handel med narkotika har förelegat. Huvudsyftet har liksom tidigare varit att avslöja storsmugglingen till och storlangningen inom landet.

Rikspolisstyrelsen har i likhet med tidigare tillämpat en viss förhandsprövning av ärenden där telefonavlyssning har aktualiserats. Detta förfarande är från central synpunkt sett påkallat av ett informations-, kontroll- och samordningsbehov samt när det gäller prioriteringen av tillgänglig utrustning. Härvid görs alltid en bedömning — förutom av de formella förutsättningarna — huruvida åsyftat resultat kan uppnås med mindre ingripande medel. Endast om konventionella metoder är uttömda eller bedöms otjänliga kommer telefonavlyssning i fråga.

Under 1981 har domstol meddelat tillstånd att avlyssna samtal till eller från telefonapparat som innehafts eller begagnats av sammanlagt 277 för grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling avseende narkotika misstänkta personer. Antalet under åren 1969—1981 är följande:

1969	28
1970	39
1971	44
1972	34
1973	46
1974	44
1975	42
1976	64
1977	122
1978	102
1979	147
1980	220
1981	277

Antalet telefonavlyssningar har således fortsatt att öka under 1981. Ökningen torde bero på en fortsatt intensifierad narkotikabekämpning men även på de föreliggande svårigheterna att bekämpa den allvarligare narkotikabrottsligheten med konventionella spaningsmetoder.

— — —