

Regeringens proposition

1981/82: 24

med förslag till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler;

beslutad den 1 oktober 1981.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifögade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

CLAES ELMSTEDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag till en ny lag som reglerar verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer. Förslaget innebär att det krävs tillstånd av regeringen för att en alarmeringscentral skall få spela in, avlyssna och avbryta telefonsamtal. Tillstånd skall förenas med villkor om hur verksamheten får bedrivas. I lagförslaget har vidare intagits en tystnadspliktsbestämmelse som avser uppgifter som lämnas vid telefonsamtal.

Förslag till

Lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med televerket.

2 § Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in telefonsamtal, varigenom någon avser att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, brandkår, ambulans eller något annat hjälporgan och som befordras genom televerket till eller från en sådan central.

Tillstånd får även i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser innefatta rätt att

1. avlyssna och spela in sådana telefonsamtal som avses i första stycket och som har kopplats vidare av en alarmeringscentral till ett hjälporgan,

2. avbryta pågående telefonsamtal för att samtal skall kunna kopplas vidare från en alarmeringscentral till ett hjälporgan.

3 § Tillstånd skall förenas med villkor om hur inspelning, avlyssning och avbrytande av telefonsamtal får utföras. Vidare skall tillstånd förenas med villkor i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift om telefonsamtal kan erhållas.

4 § Den som är eller har varit verksam hos en alarmeringscentral som anges i 1 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han i verksamheten har erfarit om sådant som har yttrats vid telefonsamtal som avses i 2 § och som angår enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller som angår förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980: 100).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982. Regeringen får före nämnda dag pröva fråga om tillstånd enligt 2 §.

Utdrag

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde
1981-05-27

Närvarande: Statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Elmstedt

Lagrådsremiss med förslag till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

SOS-tjänsten innebär att man i nödsituationer kan slå telefonnummer 90000 och få hjälp med att tillkalla eller komma i kontakt med ett hjälporgan, t. ex. polis, brandkår, ambulans eller jourhavande läkare.

SOS-tjänsten infördes efter beslut av riksdagen år 1956 (prop. 1956: 1 bil. 27, SU 1956: 9, rskr 1956: 155). Behovet av en sådan särskild tjänst var främst en följd av telenätets automatisering. Så länge telefonsamtalen kopplades vidare av en telefonist på en manuell telefonstation kunde man i en nödsituation bara lyfta på telefonluren och begära att samtalet kopplades till det önskade hjälporganet. Allteftersom telenätet automatiserades försvann den möjligheten och man måste själv slå telefonnumret till hjälporganet. Detta kunde vålla problem i nödsituationer, om man inte kände till numret och därför först måste ta reda på detta. Genom riksdagsbeslutet år 1956 infördes ett för de olika hjälporganen gemensamt telefonnummer (90000) som skulle gälla över hela landet. Televerket, som skulle svara för SOS-tjänsten, upprättade särskilda alarmeringscentraler. Verksamheten vid dessa var dock endast förmedlande. Personalen vid centralerna arbetade således i princip som kvalificerade växeltelefonister, vilket innebar att de endast kopplade samtal vidare till olika hjälporgan.

År 1965 tillkallades en sakkunnig (räddningstjänstutredningen) för att utreda bl. a. frågan hur räddningsverksamheten kunde samordnas och kompletteras. En uppgift för utredningen var att pröva hur räddningstjänsten borde organiseras. Samtidigt som utredningsarbetet pågick fördes diskussioner i denna fråga mellan televerket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Utgångspunkten var därvid att televerket framdeles inte skulle svara för driften av alarmeringscentralerna.

I maj 1971 överlämnade räddningstjänstutredningen betänkandet (SOU

1971: 50) Räddningstjänst i vilket det bl. a. föreslogs att SOS-tjänsten skulle föras över till länsalarmeringscentraler. Förslaget tillstyrktes eller godtogs vid remissbehandlingen av det helt övervägande antalet remissinstanser.

Överläggningarna mellan televerket, kommunförbundet och landstingsförbundet ledde till en överenskommelse som fick formen av ett konsortialavtal. Avtalet förutsatte att det skulle bildas ett särskilt alarmeringsbolag som skulle ägas gemensamt av parterna. Målsättningen för bolaget var att genom "samordning av samhällets alarmeringsfunktioner i regionala alarmeringscentraler möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser". Centralerna skulle ha till uppgift

att mottaga och utlösa larm avseende brandkår, ambulans och jourhavande sjukvårdspersonal,

att övervaka statliga och kommunala kontrollutrustningar och vid behov tillkalla jourpersonal,

att vidarekoppla SOS-samtal till sådan hjälpinstans, för vilken fullständig larmbehandling inte lämpligen bör ske inom alarmeringscentralen,

att fungera som sambandscentral för hjälpstyrkor då så erfordras,

samt att i mån av kapacitet ta emot och behandla larmbesked från privata kontrollanläggningar och åta sig andra uppdrag som faller inom verksamhetsområdet.

Enligt avtalet får omfattningen och utformningen av SOS-tjänsten inte ändras av bolaget utan regeringens medgivande.

Bolagets namn skulle vara SOS Alarmering Aktiebolag (SOSAB). Av aktierna i detta skulle televerket teckna 50 % samt kommunförbundet och landstingsförbundet vardera 25 %. Antalet länsalarmeringscentraler förutsågs bli 16–20 st.

I fråga om den tekniska utrustningen skulle parterna sträva efter att i så stor utsträckning som möjligt använda den materiel som fanns på de dåvarande SOS-centralerna och kommunala larmcentralerna.

Televerket hemställde i en skrivelse den 28 augusti 1972 att Kungl. Maj:t skulle godkänna konsortialavtalet om bolagsbildningen. I prop. 1972: 129 angående godkännande av avtal mellan televerket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om bildande av ett alarmeringsbolag, m. m. föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga Kungl. Maj:t att godkänna avtalet med de avvikelser som angavs i propositionen och fastställa omfattningen och utformningen av SOS-tjänsten. Förslagen bifölls av riksdagen (TU 1972: 20, rskr 1972: 329). I ett beslut den 15 december 1972 godkände Kungl. Maj:t – med nämnda avvikelser – avtalet och meddelade samtidigt vissa föreskrifter. Bl. a. fastställdes de namnanrop som SOS-tjänsten skulle omfatta.

SOSAB började sin verksamhet år 1973 och nätet av länsalarmeringscentraler har successivt byggts ut. F. n. finns det 18 centraler i drift. Hela nätet – omfattande 20 centraler – beräknas vara i drift i slutet av år 1982.

Verksamheten vid alarmeringscentralerna bedrivs på följande sätt.

Samtalen på telefonnummer 90000 från ett alarmeringsområde, som oftast omfattar ett län, kommer till alarmeringscentralen. När ett samtal (s.k. larmsamtal) har kommit, skall larmoperatören ta reda på vad larmet avser och larma eller koppla till rätt organ.

Larm till brandkår eller ambulans utlöses direkt från alarmeringscentralen. Om larmet avser något annat hjälporgan – som får utnyttja telefonnumret 90000 – kopplas samtalet vidare dit. Om det är tveksamt vilka åtgärder som skall vidtas, kan det vara nödvändigt att, innan ett larm utlöses, rådfråga en expert, såsom läkare eller brandbefäl. Härvid uppnås oftast det bästa och snabbaste resultatet om såväl den hjälpsökande som larmoperatören och experten är med i samtalet. Härvid kommer operatören att lyssna på ett samtal mellan två andra personer (s. k. medlyssning). Upplysning härom lämnas som regel av operatören redan då samtalet kopplas vidare till experten.

Om en brädslande vidarekoppling av ett telefonsamtal, t. ex. till giftinformationscentralen, är nödvändig och numret dit är upptaget, kan larmoperatören efter begäran om det avbryta det pågående samtalet så att vidarekoppling av det angelägnare samtalet kan ske (riksbrytning).

Telefontrafiken vid alarmeringscentralerna spelas in på band. Varje larmoperatör har dels en bandspelare på vilken inspelningarna automatiskt raderas ut efter 30 minuter, dels en s. k. arkivbandspelare vars inspelningar arkiveras i en månad inom Stockholms alarmeringsområde och tre månader inom övriga alarmeringsområden. Den förstnämnda bandspelaren används för att operatören snabbt skall kunna kontrollera lämnade uppgifter, t. ex. en otydligt angiven adress. Inspelningarna som gjorts på den s. k. arkivbandspelaren används främst när det gäller utredningar om vad som förevarit i samband med ett larmsamtal.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen skall varje medborgare vara skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal. Detta hör till de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelser som skyddar telehemligheten finns i olika författningar.

I 3 § telefonreglementet (1963: 18, 3 § ändrad 1980: 812) föreskrivs att televerket inte får – i annat fall än då med stöd av lag förordnats om avlyssning – vidta eller tillåta sådana anordningar beträffande telefonnätet, som är avsedda att bereda person utom verket möjlighet att avlyssna samtal på nätet, utan att minst en av de samtalande vet om det.

Vidare är det enligt 4 kap. 8 § brottsbalken straffbart att olovligen bereda sig tillgång till telefonsamtal eller annat teledokument som befordras av televerket (brytande av telehemlighet). Endast gärningar som begås med uppsåt att bereda gärningsmannen tillgång till meddelande straffas. Således kan den som oavsiktligt får tillgång till ett meddelande inte straffas. En förutsättning för straffbarhet är också att gärningen sker olovligen. Lovlig kan gärningen bli genom samtycke från den som äger förfoga över medde-

landet. Sådana åtgärder som i enlighet med gällande föreskrifter vidtas i tjänsten av televerkets personal är naturligtvis inte heller straffbara. Straffet för brytande av telehemlighet är böter eller fängelse i högst två år.

Slutligen finns det i sekretesslagen (1980: 100, omtryckt 1980: 880, ändrad 1980: 1124) bestämmelser som skyddar telehemligheten. Enligt 9 kap. 8 § andra stycket gäller sekretess inom televerket för uppgift som angår särskilt telefonsamtal eller annat telemeddelande, dvs. förbud mot att röja sådan uppgift. Den som har tagit del i ett telefonsamtal eller som har avsänt eller mottagit ett telemeddelande eller som innehar en apparat som har använts för telemeddelandet har dock rätt att få uppgift om meddelandet. Bestämmelser om straff för brott mot sekretessen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken (brott mot tystnadsplikt). Vid uppsåtligt brott är straffet böter eller fängelse i högst ett år och vid brott som begås av oaktsamhet böter. Ringa fall av oaktsamhet är straffria.

I enlighet med vad som angavs i samband med beslutet om bildandet av SOSAB har till länsalarmeringscentralerna från bl. a. televerket överlämnats sådana anordningar som gör det möjligt för personer utanför verket att avlyssna samtal på telefonnätet utan att åtminstone en av de samtalande vet om det. Detta stämmer inte överens med vad som föreskrivs i 3 § telefonreglementet, nämligen att sådana anordningar inte får vidtas eller tillåtas i annat fall än då det med stöd av lag förordnats om avlyssning. För personalen hos SOSAB, som är ett aktiebolag, föreligger vidare inte något författningsenligt förbud att röja uppgift som rör telefonsamtal. De tidigare nämnda bestämmelserna i 9 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen är bara tillämpliga inom televerket. Inte heller i övrigt finns det några författningsbestämmelser som reglerar den verksamhet SOSAB bedriver. Nämnda frågor har behandlats i ett beslut den 24 mars 1981 av riksdagens ombudsman (JO). En kopia av beslutet har översänts till kommunikationsdepartementet. I beslutet föreslår JO att regeringen reglerar medlyssning/riksbrytning, SOSAB-personalens tystnadsplikt samt bandinspelning av telefonsamtal till alarmeringscentral. Det bör också bestämmas hur bandinspelningarna skall hanteras.

Enligt gällande bestämmelser får ingrepp i telefonhemligheten företas i mycket begränsad utsträckning. Bestämmelser finns i 27 kap. 16 § rättegångsbalken och i lagen (1969: 36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. När det gäller frågan om att införa bestämmelser som innebär ytterligare möjligheter till ingrepp i telefonhemligheten bör man enligt min mening vara ytterligt restriktiv. Vad angår den verksamhet som SOSAB bedriver måste i detta hänseende en avvägning göras mellan olika intressen, nämligen att dels skydda den personliga integriteten, dels tillförsäkra den enskilde möjlighet att kunna få snabb och effektiv hjälp i nödsituationer. För att kravet på snabb och effektiv hjälp i nödsituationer skall kunna tillgodoses är det enligt min bedömning ofrånkomligt att man har rätt att i begränsad utsträckning vidta

åtgärder som innebär ingrepp i telefonhemligheten. I annat fall skulle verksamheten inte kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt. F. n. finns inga författningsbestämmelser som reglerar verksamhet av det slag som SOSAB bedriver. Jag förordar att sådana införs i en särskild lag. I lagen bör intas bl. a. sådana bestämmelser som JO har föreslagit.

Den nya lagen bör utformas så att den omfattar verksamhet hos sådana regionala alarmeringscentraler som har upprättats i enlighet med det tidigare nämnda konsortialavtalet.

I lagen bör införas bestämmelser som innebär att ett enskilt företag som svarar för nämnda slag av alarmeringscentraler skall kunna få tillstånd att spela in sådana telefonsamtal — som befordras av televerket till eller från centralerna — varigenom någon avser att komma i förbindelse med ett hjälporgan, såsom polis, brandkår eller ambulans. Tillstånd bör också få innefatta rätt att lyssna på och spela in telefonsamtal som kopplats vidare till ett hjälporgan liksom rätt att avbryta pågående samtal i den utsträckning som är nödvändig för snabba och effektiva hjälpinsatser.

Vidare bör i lagen tas in bestämmelser om att tillstånd skall förenas med villkor när det gäller inspelning, avlyssning och avbrytande av telefonsamtal liksom i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift som angår samtalen kan erhållas.

Med hänsyn till omfattningen av och karaktären på den verksamhet det här är fråga om anser jag att tillståndsprövningen bör ankomma på regeringen. Självfallet är det vid en tillståndsprövning angeläget att det tillstånd som meddelas inte ger några möjligheter till ingrepp i den personliga integriteten utöver vad som är nödvändigt för att verksamheten skall kunna bedrivas på det sätt som är avsett — nämligen att ge snabb och effektiv hjälp i nödsituationer — och att tillståndet kringgärdas med så restriktiva villkor som är möjligt. Jag har tidigare beskrivit hur verksamheten vid alarmeringscentralerna bedrivs. Enligt min mening bör en sådan ordning i allt väsentligt kunna bibehållas även efter det att den nya lagen har trätt i kraft.

Självfallet bör ett meddelat tillstånd återkallas om de villkor som anges i detta inte uppfylls.

Vid den telefontrafik som förekommer hos alarmeringscentraler av nämnda slag lämnas stundtals uppgifter av mycket personlig och känslig karaktär. Med hänsyn härtill bör det i lagen också införas en tystnadspliktsbestämmelse som innebär att den som är eller har varit verksam hos en alarmeringscentral inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han i verksamheten har fått kännedom om vid telefonsamtalen. Nämnas bör att en sådan bestämmelse inte innebär någon inskränkning i den meddelarfrihet som råder enligt tryckfrihetsförordningen och radiolagstiftningen och som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna sekretessbelagda uppgifter för publicering i tryckt skrift eller i radio eller TV. Inte heller tar tystnadspliktsbestämmelsen över de bestämmelser som

återfinns i rättegångsbalken och som avser domstolarnas möjligheter att få tillgång till bevis i rättegång. Sålunda viker en sådan tystnadspliktsbestämelse som den föreslagna för reglerna om vittnesplikt (jfr prop. 1979/80: 2 s. 397 ff.).

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommunikationsdepartementet upprättats förslag till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler. Förslaget bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslaget.

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Förslag till

Lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller verksamheten hos regionala alarmeringscentraler som har till syfte att möjliggöra snabba och effektiva hjälpinsatser i nödsituationer och som har upprättats efter avtal med televerket.

2 § Regeringen får meddela ett enskilt företag som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § tillstånd att spela in telefonsamtal, varigenom någon avser att tillkalla eller annars komma i förbindelse med polis, brandkår, ambulans eller något annat hjälporgan och som befordras genom televerket till eller från en sådan central.

Tillstånd får även i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser innefatta rätt att

1. avlyssna och spela in sådana telefonsamtal som avses i första stycket och som har kopplats vidare av en alarmeringscentral till ett hjälporgan.

2. avbryta pågående telefonsamtal för att samtal skall kunna kopplas vidare från en alarmeringscentral till ett hjälporgan.

3 § Tillstånd skall förenas med villkor om hur inspelning, avlyssning och avbrytande av telefonsamtal får utföras. Vidare skall tillstånd förenas med villkor i fråga om förvaring, användning och förstöring av sådant material varigenom uppgift angående telefonsamtal kan erhållas.

4 § Den som är eller har varit verksam hos en alarmeringscentral som anges i 1 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han i verksamheten har erfarit om sådant som har yttrats vid telefonsamtal som avses i 2 §.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980: 100).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982. Regeringen får före nämnda dag pröva fråga om tillstånd enligt 2 §.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1981-06-17

Närvarande: justitierådet Holmberg, regeringsrådet Hellner, justitierådet Persson.

Enligt lagrådet den 15 juni 1981 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 27 maj 1981 har regeringen på hemställan av statsrådet Elmstedt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Erik Hellström.

Förslaget föranleder följande yttrande:

2 §

Lagrådet:

Det remitterade förslaget innefattar regler med avseende på tre typer av telefonsamtal: a) samtal som inkommer till eller utgår från alarmeringscentralen, dvs. samtal i vilka centralen tar del, b) samtal vilka börjar som samtal enligt a) men där genom centralens uppkoppling av förbindelse någon annan (hjälporgan eller hjälpsökande) inträder i centralens ställe som samtalspart och c) samtal på förbindelser som utan centralens medverkan uppkopplats mellan hjälporgan och annan abonnent och som centralen vill gå in i för att överta kontakten med hjälporganet. Förslaget omfattar också en sådan hybrid av samtalstyperna a) och b) som uppkommer därigenom att centralen stannar kvar i samtalet efter vidarekopplingen; härvid tar alltså tre parter del i samtalet.

I fråga om sådana samtal, i vilka centralen tar del – samtal enligt a) och hybridvarianten av b) – utgår förslagets lagtext från att det råder förbud för centralen att spela in samtalen; från detta förbud skall regeringen genom lagen bemyndigas att meddela undantag i form av tillstånd. Emellertid är denna utgångspunkt inte riktig. Något hinder av rättslig karaktär som kan undanröjas endast genom lag eller med stöd av lag finns inte för en abonnent, det må vara en alarmeringscentral eller någon annan abonnent med privaträttslig status, som vill göra en inspelning av ett telefonsamtal, vari han själv deltar. Att genom en lagregel positivt tillåta något redan tillåtet, vare sig det sker direkt eller via ett särskilt meddelat tillstånd, är en överlappsgärning som närmast blir vilseledande i fråga om rättsläget när det uttryckliga tillståndet inte föreligger. I detta fall kan ett tillståndssystem enligt förslaget otvivelaktigt leda till den felaktiga slutsatsen att den som inte fått regeringens tillstånd är i lag förbjuden att spela in sina egna telefonsamtal. Lagrådet avstyrker därför det föreslagna tillståndssystemet

med avseende på inspelning av telefonsamtal, i vilka alarmeringscentralen deltar.

När det gäller den föreslagna ordningen enligt 2 § andra stycket 2. i förslaget med särskilt tillstånd för centralen att avbryta pågående telefonsamtal av typen c) är även här lagförslagets utgångspunkt att lagligt hinder föreligger mot ett sådant ingrepp. Hur härmed förhåller sig synes oklart men det torde vara odiskutabelt att det här är eller kan bli fråga om intrång i enskildas sfär av inte bara bagatellartat slag. Därtill kommer att inbrytningen i ett pågående samtal på hjälporganets telefon lätt kan förenas med att centralen, om de samtalande motsätter sig att samtalet bryts, följer detta för att kunna bedöma om det är försvarligt att bryta det mot de samtalandes vilja. På denna punkt finner lagrådet det därför kunna godtas att i lag skrivs in ett uttryckligt medgivande för alarmeringscentral att bryta pågående telefonsamtal. Härigenom undanröjs varje oklarhet om rättsenligheten av centralens åtgärd utan att det för den skull behöver leda till slutsatsen att det råder något generellt lagförbud mot att bryta andras telefonsamtal.

Vad slutligen rör behovet av tillstånd till avlyssning och inspelning av samtal av typen b) är det klart att 4 kap. 8 § brottsbalken utgör hinder för centralen att gå in på en av centralen uppkopplad förbindelse mellan hjälpsökande och hjälporgan och avlyssna samtal mellan dem, sedan centralen själv utträtt ur samtalet. För att göra centralens avlyssning av samtalet rättsenlig krävs följaktligen att avlyssningen medges i lag eller med stöd av lag. Det synes naturligt att medgivandet får omfatta också inspelning av det avlyssnade samtalet. Att det är sakligt motiverat att centralen har möjlighet att genom avlyssning kontrollera att begäran om hjälp blir adekvat behandlad är enligt lagrådets mening ställt utom tvivel.

I det remitterade förslaget byggs regleringen av centralens befogenheter upp som innehålllet i ett tillstånd som regeringen bemyndigas meddela enskilt företag som svarar för alarmeringscentralen. Förstahandsinnehålllet i lagen är sålunda en fullmakt för regeringen. Enligt lagrådets mening ligger det närmare till hands att låta lagen primärt ge de materiella rättsreglerna men göra dessas inträde beroende av regeringens prövning genom tillståndsgivning.

Eftersom det kan tänkas framtida ändringar i huvudmannaskapet för alarmeringsväsendet eller andra organisationsformer än de nu etablerade synes det mindre lämpligt att i lagtexten binda lagens tillämplighet till det f.ö. något oklara begreppet enskilt företag. Lagen bör lämna organisationsformen öppen.

I enlighet med det anförda föreslår lagrådet att 2 § får följande lydelse:

”Den som svarar för en alarmeringscentral får, efter tillstånd av regeringen, i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser

1. avlyssna och spela in telefonsamtal, som någon har med polis, brandkår, ambulans eller annat hjälporgan och som kopplats av en alarmeringscentral till hjälporganet,

2. avbryta pågående telefonsamtal för att samtal skall kunna kopplas till ett hjälporgan.”

3 §

Lagrådet:

I denna paragraf föreslås regler om villkor, med vilka tillstånd skall förenas. Sådana villkor skall föreskrivas bl. a. med avseende på förvaring, användning och förstöring av sådant material, varigenom uppgift angående telefonsamtal kan erhållas. Om enligt lagrådets förslag tillstånd inte skall komma i fråga för inspelning av telefonsamtal, i vilka centralen tar del, begränsas också räckvidden av förevarande paragraf så att förvarings-, användnings- och förstöringsföreskrifter inte kan meddelas i fråga om inspelningar av sådana samtal. Lagrådet finner emellertid denna konsekvens vara i sin ordning. Fråga är nämligen om ett enskilt rättssubjekts förfogande över dokumentation, som belyser det egna handlandet. Om, såsom föreslås, tystnadsplikt stadgas torde denna utgöra tillräckligt skydd mot att uppgifter från inspelade telefonsamtal med alarmeringscentralen som part obehörigen röjs. Att vid sidan därav från det allmännas sida reglera centralens interna hantering av dess egna inspelade telefonsamtal synes inte påkallat.

Det remitterade lagförslaget innehåller inga påföljder för åsidosättande av kravet på tillstånd eller av villkor, varmed tillstånd har förenats. I remissprotokollet uttalas emellertid att tillstånd ”självfallet” bör återkallas om föreskrivet villkor inte uppfylls. Härtill må anmärkas – förutom att ingen som helst påföljd kan inträda vid åsidosättande av kravet på tillstånd – att återkallande av tillstånd är en otjänlig påföljd med hänsyn till nödvändigheten av att verksamheten kontinuerligt upprätthålls och bedrivs på effektivaste möjliga sätt. Lagrådet finner emellertid att sanktioner kan undvaras med hänsyn till att något faktiskt behov därav inte föreligger och heller inte kan förutses uppkomma. Oavsett organisationsform torde det nämligen vara uteslutet att regionala alarmeringscentraler får huvudmän av annat än offentligrättslig karaktär.

Persson är skiljaktig beträffande 2 och 3 §§ och anför:

Den föreslagna lagen är ”skräddarsydd” för de alarmeringscentraler som är i funktion eller under uppbyggnad enligt det s. k. konsortialavtalet från 1971 mellan televerket, kommunförbundet och landstingsförbundet. Bedömningen av förslaget skall alltså ske med utgångspunkt i kända förhållanden rörande alarmeringscentralernas konstruktion och verksamhet.

Alla telefonsamtal som en alarmeringscentral för med hjälpsökande eller med hjälporgan tas upp på band. Detta gäller också i de fall då alarmeringscentralen går in som deltagande i samtal som den kopplat mellan hjälpsökande och hjälporgan. I och för sig är det inte förbjudet enligt svensk lag för den som är part i ett telefonsamtal att ta upp samtalet på band utan att

den andre vet om det. Detta får dock inte uppfattas som ett generellt, villkorslöst accepterande av upptagningar av egna telefonsamtal. Förhållandena på vissa områden kan vara sådana att det framstår som önskvärt och lämpligt att upptagningsverksamheten regleras. När det gäller myndigheter har det ansetts vara olämpligt och kränkande för den personliga integriteten att myndigheten spelar in samtal från allmänheten utan att tala om att man gör det (se JO: s ämbetsberättelse 1975/76 s. 333 och 1979/80 s. 359 samt JO: s i förevarande lagstiftningsärendet återopade beslut den 24 mars 1981). Alarmeringscentralerna är visserligen inga myndigheter. De har emellertid på grund av sin ställning såsom för staten, kommunerna och landstingen gemensamma organ samt arten av sin verksamhet en tydligt "halvofficiell" prägel. De kommer också dagligen i kontakt med problem som kan vara av högst personlig eller på annat sätt ömtålig art. Det säger sig självt att under de pressande arbetsförhållanden som råder på alarmeringscentralerna man lätt förbiser att underrätta sin samtalspartner om att bandupptagning pågår. Och det är säkerligen inte allmänt känt att samtalen spelas in.

Mot bakgrund av det nu anförda framstår det enligt min mening som lämpligt att man på detta speciella område närmare reglerar när och hur bandupptagningar får ske och hur man vidare skall hantera det upptagna materialet. En sådan reglering kan inte innebära någon nackdel för arbetet vid alarmeringscentralerna. Tvärtom bör det vara ett stöd för personalen att ha av regeringen fastlagda regler att hålla sig till och kunna hänvisa till gentemot allmänheten, massmedia m. m. Jag har därför inte någon invändning i princip mot den reglering som föreslås i 2 § första stycket och i 3 §, såvitt avser villkor för inspelning av alarmeringscentralernas egna samtal och hantering av materialet. Eftersom den föreslagna lagtexten kan uppfattas så att regeringen bemyndigas att dispensera från ett generellt inspelningsförbud — vilket som sagt inte existerar — är det enligt min mening bättre att formulera början av 2 § på förslagsvis följande sätt: "Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in — — —".

Andra stycket i 2 § torde delvis vara motiverat redan av önskemålet att legalisera televerkets medverkan i alarmeringscentralernas uppbyggnad och verksamhet (se 3 § telefonreglementet). Såsom lagrådets majoritet utvecklat kräver vidare åtgärder av det slag som avses i detta stycke — vilka åtgärder får anses sakligt motiverade för att alarmeringscentralerna skall kunna i alla lägen fullgöra sina uppgifter effektivt — ett positivt lagstöd. Jag anser att den föreslagna formuleringen av stycket kan godtas.

Mot 3 §, i de delar jag inte redan berört den, finns ingen erinran från min sida.

Lika med majoriteten anser jag att det, såvitt nu kan bedömas, inte finns något behov av att knyta påföljdsregler till 2 och 3 §§.

4 §

Lagrådet:

Den i förslagets 4 § upptagna tystnadspliktsbestämmelsen är mycket vidsträckt. Tystnadsplikten skall gälla allt vad den som är eller varit verksam hos en alarmeringscentral i verksamheten erfarit om sådant som har yttrats vid telefonsamtal som avses i förslagets 2 §.

Det är tydligt att vid sådana samtal kan lämnas inte bara uppgifter av personlig och känslig karaktär – vilket förhållande närmast synes ha motiverat bestämmelsen – utan även uppgifter av annan art som det kan finnas skäl att lägga under sekretess, t. ex. sådana som rör rikets försvar, polisens verksamhet vid beivrande av brott och enskilda yrkeshemlighet eller ekonomiska förhållanden. Men härutöver måste givetvis vid samtal som personalen vid alarmeringscentralerna tar emot och expedierar förekomma uppgifter av vitt skiftande slag, beträffande vilka så starka skäl för en begränsning av yttrandefriheten som regeringsformen 2 kap. 13 § uppställer knappast kan föreligga.

En bestämmelse likartad med den nu föreslagna upptas i 12 kap. 7 § sekretesslagen, som föreskriver att för personal i myndighets telefonväxel gäller sekretess för uppgift som har inhämtats vid tjänstgöringen och som avser telefonsamtal till eller från annan person hos myndigheten. Denna sekretess gäller oberoende av uppgiftens innehåll. Stadgandet har motiverats med att det knappast kan överlämnas till växeltelefonisten att avgöra om en sekretessregel är tillämplig i det enskilda fallet.

Enligt lagrådets mening kan en sådan grund inte återopas för en begränsning av yttrandefriheten för personal vid alarmeringscentral. Några oöverkomliga svårigheter för personalen att – om i tystnadspliktsbestämmelsen anges vilket slag av uppgifter sekretessen gäller – avgöra om en uppgift är av den art att den omfattas av tystnadsplikten torde inte föreligga.

Räckvidden av den i remissen föreslagna bestämmelsen begränsas av att denna endast avser röjande som sker obehörigen. Härav framgår att uppgifter som eljest skulle vara under sekretess i vissa situationer får röjas. I viss mån kan därvid arten av uppgiften vara av betydelse. Men genom att uppställa ett krav att röjandet skall ske obehörigen kan man knappast vinna, att från tystnadsplikten undantas alla uppgifter beträffande vilka särskilt viktiga skäl för begränsning i yttrandefriheten inte föreligger.

Bestämmelsen om tystnadsplikt torde därför böra utformas så att däri anges arten av de uppgifter som inte får obehörigen röjas.

Förslagsvis kan paragrafen ges den lydelsen att förbudet får avse vad man i verksamheten har erfarit om enskilda personliga förhållanden eller affärsförhållanden eller om förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Utdrag

KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-01

Närvarande: Statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Ahrland

Föredragande: statsrådet Elmstedt

Proposition med förslag till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler

1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets¹ yttrande över förslag till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

2 och 3 §§

Det i 2 § föreslagna tillståndssystemet avstyrks av lagrådet (majoriteten) såvitt gäller inspelning av telefonsamtal som en alarmeringscentral själv deltar i (dvs. samtal som inkommer till eller utgår från centralen och samtal som uppkommer därigenom att centralen stannar kvar i samtalet efter vidarekopplingen till ett hjälporgan), eftersom det inte föreligger något hinder av rättslig karaktär, som kan undanröjas endast genom lag eller med stöd av lag, att spela in sådana samtal.

Vad därefter rör behovet av tillstånd till avlyssning och inspelning av telefonsamtal, som börjar som samtal till eller från en alarmeringscentral men där genom centralens uppkoppling någon annan inträtt i centralens ställe som samtalspart, är det enligt lagrådet klart att 4 kap. 8 § brottsbalken utgör hinder för centralen att gå in på den av centralen uppkopplade förbindelsen mellan den hjälpsökande och hjälporganet och avlyssna samtalet mellan dem, sedan centralen själv utträtt ur samtalet. För att göra centralens avlyssning av samtalet rättsenlig krävs följaktligen att avlyss-

¹ Förslag om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 27 maj 1981.

ningen medges i lag eller med stöd av lag. Det synes lagrådet naturligt att medgivandet får omfatta också inspelning av det avlyssnade samtalet.

Vidare finner lagrådet det kunna godtas att det i lagen skrivs in ett uttryckligt medgivande för en alarmeringscentral att bryta ett pågående telefonsamtal för att ett annat samtal skall kunna kopplas vidare av centralen till ett hjälporgan. Härigenom undanröjs nämligen varje oklarhet om rättsenligheten av centralens åtgärd utan att det för den skull behöver leda till slutsatsen att det råder något generellt lagförbud att bryta andras telefonsamtal.

När det gäller tillståndssystemets uppbyggnad ligger det enligt lagrådet närmare till hands att låta lagen primärt ge de materiella rättsreglerna men göra dessas inträde beroende av regeringens prövning genom tillståndsgivning än att – som föreslagits – bygga upp regleringen av alarmeringscentralens befogenheter som innehållet i ett tillstånd som regeringen bemyndigas meddela ett enskilt företag som svarar för centralen. Eftersom det kan tänkas framtida ändringar i huvudmannaskapet för alarmeringsväsendet eller andra organisationsformer än de nu etablerade synes det vidare lagrådet mindre lämpligt att i lagtexten binda lagens tillämplighet till begreppet enskilt företag. Organisationsformen bör därför lämnas öppen.

I enlighet med det anförda föreslår lagrådet att 2 § får följande lydelse:

”Den som svarar för en alarmeringscentral får, efter tillstånd av regeringen, i den utsträckning som krävs för snabba och effektiva hjälpinsatser

1. avlyssna och spela in telefonsamtal, som någon har med polis, brandkår, ambulans eller annat hjälporgan och som kopplats av en alarmeringscentral till hjälporganet,

2. avbryta pågående telefonsamtal för att samtal skall kunna kopplas till ett hjälporgan.”

Konsekvensen av att – såsom lagrådet har föreslagit – tillstånd inte skall komma i fråga för inspelning av telefonsamtal i vilka en alarmeringscentral tar del begränsar räckvidden av 3 § så att där nämnda förvarings-, användnings- och förstöringsföreskrifter inte kan meddelas i fråga om sådana samtal. Lagrådet finner emellertid denna konsekvens vara i sin ordning.

Lagrådet uttalar också att regler om påföljder för åsidosättande av kravet på tillstånd eller av villkor varmed ett tillstånd har förenats kan undvaras med hänsyn till att något faktiskt behov därav inte föreligger och heller inte kan förutses uppkomma.

En ledamot av lagrådet är skiljaktig och har inte någon invändning i princip mot den reglering som föreslagits i 2 § första stycket och i 3 §, såvitt avser villkor för inspelning av alarmeringscentralernas egna samtal och hanteringen av materialet. Eftersom den föreslagna lagtexten kan uppfattas så att regeringen bemyndigas dispensera från ett generellt inspelningsförbud – vilket som sagt inte existerar – är det dock enligt ledamotens mening bättre att formulera början av 2 § på förslagvis följande sätt: ”Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in – – –”.

Enligt ledamotens mening framstår det som lämpligt att man på detta speciella område närmare reglerar när och hur bandupptagningar får ske och hur man vidare skall hantera det upptagna materialet mot bakgrund av att den föreslagna lagen är avsedd att omfatta särskilda alarmeringscentraler, nämligen sådana som är i funktion eller under uppbyggnad enligt det s. k. konsortialavtalet från 1971 mellan televerket, kommunförbundet och landstingsförbundet och att bedömningen av förslaget alltså skall ske med utgångspunkt i kända förhållanden rörande alarmeringscentralernas konstruktion och verksamhet. Härvid framhålls det att alla telefonsamtal som en alarmeringscentral för med en hjälpsökande eller ett hjälporgan tas upp på band. Detta gäller också i de fall då centralen går in som deltagande i ett samtal som den kopplat mellan en hjälpsökande och ett hjälporgan. I och för sig är det inte förbjudet enligt svensk lag för den som är part i ett telefonsamtal att ta upp samtalet på band utan att den andre vet om det. Detta får dock inte — anför ledamoten — uppfattas som ett generellt, villkorslöst accepterande av upptagning av egna telefonsamtal. Förhållandena på vissa områden kan nämligen vara sådana att det framstår som önskvärt och lämpligt att upptagningsverksamheten regleras. Ledamoten pekar härvid på att det ansetts olämpligt och kränkande för den personliga integriteten att en myndighet spelar in samtal från allmänheten utan att tala om att man gör det. Visserligen är alarmeringscentralerna inga myndigheter. Emellertid har de på grund av sin ställning såsom för staten, kommunerna och landstingen gemensamma organ samt arten av sin verksamhet en tydligt "halvofficiell" prägel. De kommer också dagligen i kontakt med problem som kan vara av högst personlig eller på annat sätt ömtålig art. Det säger sig självt — anføres det — att under de pressande arbetsförhållandena som råder man lätt förbiser att underrätta sin samtalspartner om att bandupptagning pågår. Därtill kommer — framhåller ledamoten — att det säkerligen inte är allmänt känt att samtalen spelas in.

Såsom den ledamot av lagrådet som är skiljaktig anför finns flera skäl för att tillståndssystemet bör omfatta även inspelning av sådana telefonsamtal som en alarmeringscentral själv deltar i och hanteringen av detta material. Enligt min mening är dessa skäl så välgrundade att jag inte är beredd att i detta avseende föreslå någon ändring av 2 §. Däremot tillstyrker jag att början av denna paragraf ändras så att den får följande lydelse: "Den som svarar för alarmeringscentraler som anges i 1 § får inte utan tillstånd av regeringen spela in — — —". I likhet med lagrådet anser jag att det inte behövs några påföljdsregler som anknyter till 2 och 3 §§.

4 §

Lagrådet framför erinringar mot att den föreslagna tystnadspliktsbestämmelsen i 4 § är mycket vidsträckt. Enligt lagrådet torde bestämmelsen böra utformas så att i denna anges arten av de uppgifter som inte får obehörigen röjas. Förslagsvis bör bestämmelsen ges den lydelsen att för-

budet avser vad man i verksamheten har erfarit om enskilda personliga förhållanden eller affärsförhållanden eller om förhållanden av betydelse för rikets försvar, folkförsörjningen eller förebyggandet och beivrandet av brott. Jag tillstyrker att 4 § ändras i huvudsak i enlighet med vad lagrådet har föreslagit.

2 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att antaga det av lagrådet granskade förslaget till lag om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler med vidtagna ändringar.

3 Beslut

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