

Regeringens proposition 1994/95:227



Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Prop.
1994/95:227

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 maj 1995

Ingvar Carlsson

Laila Freivalds
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Förutsättningarna för att använda straffprocessuella tvångsmedel på teleområdet har förändrats de senaste åren. I propositionen föreslås att reglerna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassas till den tekniska utvecklingen på teleområdet och till förändringarna på telemarknaden. Förslagen syftar till att vidmakthålla möjligheterna till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som verkningfulla straffprocessuella tvångsmedel. I propositionen föreslås att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall avse ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress – i stället för en telefonapparat eller annan teleanläggning – som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall i enlighet härmed meddelas att gälla viss teleadress. Vidare föreslås att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall kunna ske även utanför allmänt tillgängliga telenät. Avlyssning och övervakning får dock inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät, som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikations-synpunkt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1996.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund	7
5	Nuvarande ordning	8
6	Behov av förändringar	15
7	Begränsningen till viss teleanläggning	17
8	Begränsningen till allmänt tillgängliga telenät	22
9	Vissa frågor om verkställighet	28
10	Kostnader	30
11	Ikraftträdande	30
12	Författningskommentar	30
Bilaga 1	Datastraffrättsutredningens lagförslag	33
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet Information och den nya informa- tionsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. (SOU 1992:110)	36
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	37
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 1995 . .	42

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1994/95:227

Regeringen föreslår att riksdagen
antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18–21 och 25 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

27 kap.

18 §¹

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras *via ett allmänt tillgängligt telenät* till eller från en viss *teleanläggning*, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som befordras till eller från ett *telefonnummer, en kod eller annan teleadress*, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

19 §²

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss *teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät* eller att en sådan *anläggning stängs av för telemeddelanden*.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss *teleadress* eller att *sådana meddelanden hindras från att nå fram*.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,
2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller

¹ Senaste lydelse 1993:602.

² Senaste lydelse 1993:602.

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff.

Prop. 1994/95:227

20 §³

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse *telefonapparat eller annan teleanläggning* som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse *en teleadress* som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

21 §⁴

Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och anläggning. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

I ett beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det anges vilken teleadress och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

I tillstånd till avlyssning eller övervakning skall det särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

³ Senaste lydelse 1989:650.

⁴ Senaste lydelse 1989:650.

Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen *anslutas, underhållas och återtas.*

Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen *användas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

⁵ Senaste lydelse 1993:602.

År 1989 tillsattes Datastraffrättsutredningen (Ju 1989:04; dir. 1989:54) med uppgift att se över straffrättsliga och processrättsliga frågor med anknytning till data- och teleteknikens utveckling m.m. Utredningen överlämnade i december 1992 betänkandet *Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m.* (SOU 1992:110). I denna proposition tar regeringen upp utredningens förslag när det gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr 92/4865). De lagförslag som i nu aktuella delar lades fram i betänkandet finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 20 april 1995 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har anfört vissa lagtekniska synpunkter. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Regeringen återkommer till detta, bland annat i författningskommentaren. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten.

4 Bakgrund

Radio, TV, kabelkommunikation, telekommunikation och datorkommunikation har uppfattats som klart åtskiljbara företeelser som enkelt kunnat sorteras utifrån såväl informationsinnehåll som metoder för användning och överföring av informationen. Dessa skillnader har efterhand blivit alltmer otydliga. Den nya informationstekniken (IT) har berett vägen för nya former av kommunikation där tal, text, data och bild integreras. Det förekommer också att mottagaren kan påverka informationsinnehållet, s.k. interaktiv kommunikation. Överföringen av telemeddelanden sker via såväl allmänt tillgängliga telenät som privata företagsnät. Telekommunikation via etern har också blivit vanlig.

Vid en internationell jämförelse befinner sig Sverige i frontlinjen när det gäller de fysiska kommunikationsnätens infrastruktur för tele-, data-, text- och bildöverföring. Ägarstrukturerna har emellertid förändrats på senare år till följd av bl.a. den fria telemarknaden som infördes genom den nya telelagen (1993:597). Utvecklingen har inneburit att abonnenter i stället för teleoperatörer i allt högre grad kommit att äga nät, abonnentväxlar och annan teleutrustning.

Användningen av IT har bidragit till en ökad internationalisering. Med teknikens hjälp bryts gränser mellan länder effektivt igenom. Inom Europeiska unionen har intensiteten i fråga om aktiviteter på IT-området ökat markant på senare år. En rapport har nyligen arbetats

fram (den s.k. Bangemann-rapporten) med en rad förslag till framför allt en rättslig nyordning där avreglering utgör det mest kännetecknande draget.

Målet för den svenska telepolitiken är att ge hushåll, företag och myndigheter tillgång till ett ändamålsenligt telesystem som bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Riksdagen har slagit fast att staten skall svara för att det finns ett sammanhållet och öppet telenät som täcker hela landet. Vidare har betonats vikten av att staten skapar förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utvecklingen av telenätjänster (prop. 1987/88:118 och prop. 1990/91:87).

Frågor om ändrad verksamhetsform för Televerket och en rättslig reglering av en fri telemarknad har under senare år behandlats av riksdagen (prop. 1991/92:100 bil. 7, bet. 1991/92:TU20, rskr. 1991/92:312 och prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443). Härvid har betydelsen för samhällsutvecklingen av effektiva telekommunikationer ytterligare framhållits av riksdagen och det statliga ansvaret för grundläggande telekommunikationer har utvidgats från att avse taltelefoni till att omfatta även telefax och viss datakommunikation.

Den snabba tekniska utvecklingen med nya IT-baserade rutiner, den öppna telepolitiken och den ökade internationaliseringen har förändrat förutsättningarna för att använda tvångsmedel på teleområdet. Frågan huruvida de nuvarande bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är ändamålsenliga har mot denna bakgrund kommit att hamna i fokus.

5 Nuvarande ordning

Inledning

I 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen (RF) finns en grundläggande bestämmelse om skydd för den enskildes personliga integritet. Där sägs bl.a. att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv. Skyddet för den personliga integriteten regleras genom ett flertal bestämmelser på olika konstitutionella nivåer: grundlag, vanlig lag, förordningar och myndighetsföreskrifter.

I 2 kap. RF finns bestämmelser om skydd för medborgarna mot tvångsmedel från det allmänna. Bestämmelserna innebär att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång, mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser samt mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller andra förtroliga meddelanden (2 kap. 6 § RF). Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas endast genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt

samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 12 § RF).

Genom en ändring i regeringsformen, som trädde i kraft den 1 januari 1989, har i den s.k. fri- och rättighetskatalogen i regeringsformens andra kapitel förts in en bestämmelse om skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering av personuppgifter (2 kap. 3 § andra stycket). Regeln slår fast att det skall finnas en datalagstiftning till skydd för den personliga integriteten. Föreskrifterna i tryckfrihetsförordningen om meddelarfrihet och anonymitetsskydd är också av betydelse för tvångsmedelsregleringen.

Användningen av tvångsmedel på teleområdet berör bl.a. frågor om mänskliga rättigheter och skyddet för den enskilde vid dataregistrering av personuppgifter. Förenta nationernas generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I art. 12 sägs bl.a. att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens. Grundsatsen har därefter arbetats in i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) är också av intresse på teleområdet. I art. 8 första punkten tillförsäkras envar rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Begränsningar får ske endast om åtgärden är förenlig med de strikta undantag som ställs upp i art. 8 andra punkten. I den praxis som har utvecklats hos den europeiska domstolen för mänskliga fri- och rättigheter vid tillämpningen av Europakonventionen har slagits fast att hemlig teleavlyssning kan ses som ett ingrepp i såväl privatliv som korrespondens (t.ex. fallet Klass). Enligt kommissionens praxis faller vidare frågor om dataskydd inom ramen för rätten till skydd för privatlivet (mål nr 10473/83). Sverige har anslutit sig till de nu nämnda konventionerna. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har sedan den 1 januari 1995 Europakonventionen också inkorporerats i svensk rätt.

Europarådets ministerkommitté har antagit en rekommendation om datorbrottslighet (Nr. R (89) 9) med en tillhörande rapport utarbetad av Europeiska kommittén för brottsfrågor. I rapporten berörs bl.a. hemlig teleavlyssning. Europeiska kommittén för brottsfrågor har vidare år 1992 tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att studera främst straffprocessuella frågor i ett IT-perspektiv (PC-PC). Arbetet, som bl.a. behandlar hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, har resulterat i ett förslag till rekommendation i ämnet. Ministerkommittén har också nyligen antagit en rekommendation om skydd för personuppgifter i samband med telekommunikationstjänster, särskilt avseende telefonitjänster (Nr. R (95) 4). Rekommendationen berör bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken och 21 § datalagen (1973:289) innehåller straffbestämmelser för den som olovligen bereder sig tillgång till information.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utgör lagreglerade undantag från det skydd mot intrång som ges i såväl internationella överenskommelser som grundlag och vanlig lag. Den grundläggande lagregleringen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i 27 kap. 18–25 §§ rättegångsbalken (RB). Genom en ändring i rättegångsbalken år 1989 togs nya föreskrifter om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning in i 27 kap. 18–24 §§ RB (prop. 1988/89:124, bet. 1988/89:JuU25, rskr. 1988/89:313, SFS 1989:650). Översynen grundades på förslag av Tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06), Narkotikakommissionen (S 1982:09) och en i mars 1987 tillsatt parlamentarisk kommission för att genomföra ett fortsatt granskningsarbete med anledning av mordet på statsminister Olof Palme (Edenman-kommissionen). Bestämmelserna innebar en saklig och terminologisk anpassning till ny teknik. Tillämpningsområdet för tvångsmedlen utvidgades, bl.a. genom att begreppen "telemeddelande" och "teleanläggning" infördes i en sådan betydelse att också annan telekommunikation än muntlig innefattas, t.ex. datakommunikation, telex och telefax. Redan i det lagstiftningsarbetet konstaterades emellertid att den förändrade konkurrenssituationen på telekommunikationsområdet kunde motivera ytterligare anpassningar men att denna fråga fick tas upp i ett annat sammanhang (prop. s. 40).

Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassades vidare år 1993 till den nya telelagen (1993:597). Denna reglering innebar att telemarknaden öppnades för flera operatörer. Rättegångsbalkens föreskrifter om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassades på så sätt att begränsningen till telemeddelanden som befordras av Televerket ersattes av en begränsning till telemeddelanden som befordras via allmänt tillgängliga telenät. Vidare infördes en bestämmelse rörande verkställighet av sådana åtgärder (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443, SFS 1993:602).

Utöver rättegångsbalkens bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns sådana regler också i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (1952 års tvångsmedelslag), lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (1988 års lag) och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (1991 års lag).

Rättegångsbalken

Hemlig *teleavlyssning* innebär att telemeddelanden som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät till eller från en viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket RB). För att sådan avlyssning skall få ske krävs att någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket minimistraflet är fängelse i två år eller

för försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff (18 § andra stycket). Prop. 1994/95:227

Hemlig *teleövervakning* innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät eller att en sådan anläggning stängs av för teledelanden. Sådan övervakning får användas om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket minimistraffet är fängelse i sex månader, för brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller för försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 19 § RB).

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan också komma i fråga vid misstanke om anstiftan eller medhjälp till brottslighet av angivet kvalificerat slag.

För tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning krävs – utöver att någon är skäligen misstänkt för brott av viss svårhet – att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Vidare får åtgärden endast avse telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte (20 §). En teleanläggning *till* vilken den misstänkte kan antas komma att ringa får alltså inte avlyssnas.

Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Ett tillstånd skall meddelas att gälla viss tid och anläggning. Tiden, som inte får bestämmas längre än nödvändigt, får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (21 §). Hemlig teleavlyssning får inte ske av teledelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det kommer fram att en avlyssning avser ett sådant meddelande skall avlyssningen avbrytas och upptagningar eller uppteckningar som omfattas av förbudet omedelbart förstöras (22 §). Föreskrifter finns också om hävande av beslut (23 §), om tid för granskning och förstöring av upptagningar och uppteckningar (24 §) och om rätt att – när tillstånd lämnats till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning – ansluta, underhålla och återta de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen (25 §).

1952 års tvångsmedelslag

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Lagen, som är tidsbegränsad, gäller vid förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa andra grova brott. Efter den senast gjorda förlängningen gäller lagen till utgången av år 1995 (prop. 1994/95:33, bet. 1994/95:JuU4, rskr. 1994/95:42, SFS 1994:1489).

1952 års tvångsmedelslag gäller vid förundersökning angående dels allmänfarliga brott, t.ex. mordbrand och sabotage, dels vissa högmålsbrott såsom uppror och olovlig kårverksamhet, dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri. Lagen gäller också försök, förberedelse och stämpling till dessa brott om sådan gärning är straffbar. I förhållande till regleringen i rättegångsbalken innebär lagen utvidgade möjligheter att använda vissa tvångsmedel, bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Sålunda får rätten enligt 5 § i 1952 års tvångsmedelslag lämna tillstånd till tvångsmedel på teleområdet även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt rättegångsbalken. Åklagaren får i brådskande fall själv besluta om användning av tvångsmedlen. Har åklagaren gjort detta, skall anmälan ofördröjligen göras hos domstolen, som skyndsamt skall pröva ärendet (6 §).

1988 års lag

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. regleras hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i 28 §. Där stadgas att åklagaren får besluta om sådan åtgärd om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Om åklagaren har fattat ett sådant beslut skall han genast anmäla det hos rätten, som snabbt skall pröva ärendet.

1991 års lag

Enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll får i vissa fall tvångsåtgärd såsom t.ex. hemlig teleavlyssning tillgripas. För detta krävs att åtgärden är påkallad för att utröna om en utlännings eller en organisation eller en grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet. Tvångsmedlen har alltså i detta sammanhang ett brottsförebyggande syfte. Lagen är inte tidsbegränsad. Den parlamentariska kontrollen av lagens tillämpning sker, liksom av 1952 års tvångsmedelslag, genom att regeringen årligen lämnar en skrivelse om denna till riksdagen.

Telelagen

Uppgifter om telemeddelanden som bevaras av en teleoperatör, t.ex. för debiteringsändamål eller av säkerhetsskäl, kan hämtas in med stöd av telelagen (1993:597) eller, om operatören är en myndighet, i enlighet med regler i sekretesslagen (1980:100). Med telemeddelande avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av

radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (1 § telelagen).

Prop. 1994/95:227

Enligt telelagen får den som i televerksamhet har fått tillgång till uppgift om teleabonnemang, innehållet i ett telemeddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till (25 § första stycket). Tystnadsplikten gäller dock inte i förhållande till den som tagit del i utväxlingen av ett telemeddelande eller som på annat sätt sänt eller tagit emot sådant meddelande. Tystnadsplikten i fråga om uppgift om teleabonnemang och annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande gäller inte heller i förhållande till innehavare av det abonnemang som använts vid kommunikationen (25 § andra stycket).

Enligt telelagen gäller tystnadsplikt också för angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § RB och för uppgift som hänför sig till åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 9 § samma kapitel. På begäran av åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot ett brott skall emellertid den som driver televerksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 25 § första stycket lämna uppgift som angår misstanke om brott. Denna uppgiftsskyldighet är begränsad till uppgift om teleabonnemang (namn, titel, adress och telefonnummer, etc.) och annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande, t.ex. uppgift om mellan vilka abonnemang ett telemeddelande har förmedlats. Undantaget från tystnadsplikten såvitt avser uppgift om teleabonnemang gäller endast om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter. För annan uppgift som angår ett särskilt telemeddelande gäller undantaget endast om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (27 §). Beträffande uppgifter om innehållet i ett telemeddelande genombryts tystnadsplikten inte i något fall.

För *myndigheter* som driver televerksamhet gäller i stället 9 kap. 8 § och 14 kap. 2 § *sekretesslagen*. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak regleringen i telelagen. Enligt sekretesslagen kan emellertid också – när förutsättningarna är uppfyllda – uppgifter om innehållet i telemeddelanden lämnas ut.

Den straffrättsliga regleringen m.m.

Bestämmelserna om brytande av telehemlighet, olovlig avlyssning och dataintrång i 4 kap. 8 och 9 a §§ brottsbalken samt 21 § datalagen (1973:289) föreskriver straffansvar för den som olovligen bereder sig tillgång till information. Bestämmelsen om brytande av telehemlighet omfattar emellertid endast meddelanden som ett post- eller telebefordringsföretag förmedlar som telemeddelande. Den som olovligen bereder sig tillgång till ett telemeddelande som befordras av annan än ett sådant företag kan således inte fällas till ansvar för brytande av telehemlighet. Ansvar för olovlig avlyssning kommer i fråga endast vid avlyssning

eller upptagning med tekniskt hjälpmedel av tal i enrum, samtal mellan andra, etc. Data, text och bild skyddas således inte. Bestämmelsen om dataintrång gäller endast upptagningar för automatisk databehandling. Med sådan upptagning avses även uppgifter som är under befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling.

Meddelanden som befordras via etern skyddas inte av bestämmelserna om dataintrång och brytande av telehemlighet. Bestämmelsen om olovlig avlyssning däremot omfattar upptagning och avlyssning såväl genom direkt användning av en mikrofon för att fånga upp vad som sägs i t.ex. ett rum (en slags spridning via etern) som genom att uppsnappa trådbundna signaler, t.ex. samtal via snabbtelefoner. Bestämmelsens tillämpningsområde är dock inskränkt till tal, samtal, etc.

Regleringen av avlyssning och övervakning i ett europeiskt perspektiv

Vid en genomgång av andra europeiska länders reglering av avlyssning och övervakning på teleområdet framträder stora skillnader såväl lagtekniskt som materiellt. Ett grundläggande problem är svårigheten att i anknytning till moderna telekommunikationer *tolka bestämmelser som förbjuder avlyssning*. Detta gäller såväl internationella åtaganden som grundlagar och vanliga lagar. Vid en jämförelse av rättsregler i olika länder om förbud mot avlyssningar framträder vidare stora skillnader i *tillämpningsområdet* för sådana förbudsregler. I vissa länder kriminaliseras endast avlyssning och upptagning av meddelanden som förmedlas genom allmänna eller allmänt tillgängliga nät. Vidare gäller vissa bestämmelser endast muntlig kommunikation, inte t.ex. telefax och andra elektroniska meddelanden. I andra länder förbjuds avlyssning och upptagning oberoende av formen för kommunikation och oberoende av om överföringen sker via nät eller etern. Oklarheter framträder särskilt vid eterkommunikation och i de fall där användningen av sådan kommunikation flyter samman med nätbaserad överföring. Som exempel på detta kan nämnas mobiltelefoni.

På motsvarande sätt framträder svårigheter att *tolka bestämmelser som tillåter avlyssning*. I vissa länder grundas befogenheterna att utreda brott på sådana *generella bestämmelser* att varje form av kommunikation torde kunna avlyssnas. Om bestämmelserna inte är utformade så att det på rimliga grunder kan förutses vilka inskränkningar i skyddade rättigheter som kan förekomma kan emellertid en avlyssning stå i strid med den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (fallen Malone, Huvig och Kruslin). Skyddet i grundlag för den enskildes fri- och rättigheter varierar också mellan länderna.

I andra länder är *tillämpningsområdet* för bestämmelser som tillåter avlyssning begränsat på olika sätt. Vissa begränsningar är avsiktliga medan andra synes ha framträtt till följd av utvecklingen på teleområdet. I vissa länder omfattas endast viss typ av kommunikation, t.ex. samtal, men inte datakommunikation. I andra länder omfattas

endast kommunikation mellan individer – inte direkt mellan datorer – eller mellan människa och dator, t.ex. tangenttryckningar som överförs från terminal till dator och kommunikation till eller från röstbrevlådor. Begränsningar förekommer också så att endast allmänt tillgängliga telenät får avlyssnas, inte företagsnät och enskilda informationssystem, medan regleringen i andra länder inte skiljer mellan allmänt tillgängliga respektive privata nät. Det förekommer dock att rätten till avlyssning, i länder där privata nät inte får avlyssnas, omfattar privata nät som baseras på linjer som hyrs från det allmänna nätet.

Motsvarande frågor framträder vid *hemlig teleövervakning*. Sådana åtgärder kan avse att spåra den källa från vilken telekommunikationen härrör ("trap and trace"), dvs. att spela in impulser av vilka framgår från vilka telefonnummer eller andra "elektroniska adresser" telemeddelanden som når en viss teleanläggning kommer. Avsikten kan också vara att med teknisk utrustning (s.k. "dialled number recorder" eller "pen register") notera vilka telefonnummer etc. som rings från en viss teleanläggning, dvs. destinationen för utgående telemeddelanden. Därvid registreras tid, klockslag och kommunikationens varaktighet.

I vissa länder tillåts teleövervakning inom ramen för föreskrifterna om teleavlyssning, i andra länder är rättsläget oklart. Några länder har – såsom Sverige – fört in särskilda bestämmelser om teleövervakning.

6 Behov av förändringar

Nuvarande regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning är inte anpassade till dagens telekommunikationer. Utvecklingen har fört med sig nya tekniska, administrativa och rättsliga förutsättningar som hindrar eller försvårar en tvångsmedelsanvändning på teleområdet.

Det råder enighet om att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i vissa fall måste kunna tillgripas i samband med utredning om brott. Särskilt i kampen mot narkotikan och den organiserade grova brottsligheten samt vid brott mot rikets inre och yttre säkerhet är dessa tvångsmedel oundvikliga. Den snabba utveckling som följt har dock ytterligare skärpt motsättningarna mellan effektivitet och integritet på teleområdet.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utgör allvarliga ingrepp i den grundlagsstadgade rätten att fritt och utan obehörigt intrång använda telekommunikationer för meddelanden. Behovet av tillit till att telehemligheten respekteras är väsentligt inte bara från de enskilda medborgarnas perspektiv utan också från allmän synpunkt. Om denna tillit rubbas uppstår en misstro bland medborgarna som kan ge upphov till en för samhällslivet skadlig otrygghet och ryktesspridning. Tvångsmedlen på teleområdet måste därför begränsas så att medborgarna i gemen är beredda att godta det allvarliga ingreppet med hänsyn till de intressen som utgör motiv för åtgärden (jfr prop. 1988/89:124 s. 37). Behovet av skydd för den enskildes personliga integritet vid dataregistrering av personuppgifter (jfr 2 kap. 3 § andra

Det hemlighållande som är nödvändigt för att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall kunna fungera ger dessa tvångsmedel en särställning, eftersom en sådan bevakning från medborgarnas sida mot missbruk som är möjlig inom ramen för de flesta andra tvångsmedel inte kan ske här. Därför är det angeläget att ha regler som inte är tånjbara och att eftersträva ett beslutsförfarande som så långt det är möjligt garanterar en korrekt tillståndsgivning.

Den beskrivna utvecklingen på teleområdet har inneburit att traditionella gränser mellan tal, text, data och bild delvis suddats ut och att olika kommunikationsformer och tjänster knutits samman. Samtidigt har de nationella gränserna blivit av allt mindre betydelse för telekommunikationer. Vidare genomförs numera betalningstransaktioner och sluts avtal etc. i allt större omfattning via de kvasimateriella utrymmen – populärt kallat "cyberspace" – i vilka data sekunds snabbt överförs, bearbetas och lagras. Denna utveckling har öppnat nya vägar också för kriminella aktiviteter vilket kräver en IT-anpassning bl.a. av den straffprocessuella regleringen och av polisens brottsutredande verksamhet.

Till följd av den begränsning till allmänt tillgängliga telenät som gäller enligt rättegångsbalken och den fortgående privatiseringen har de brottsutredande myndigheternas åtkomst till kopplingsskåp, televäxlar och annan teleutrustning för verkställighet av ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning inskränkts alltmer. I de fall avlyssning eller övervakning alltjämt kan beslutas medför åtgärden i många fall att stora mängder överskottsinformation tas upp. Detta medför ökade risker för intrång i den enskildes personliga integritet och i företagets intressen av skydd för information. I de fall där företagen har byggt upp egna telenät står telekommunikationen helt utanför tillämpningsområdet för de aktuella tvångsmedlen. Samtidigt har de tekniska förändringarna lett till rutiner som i vissa fall inte kan förenas med begränsningarna i gällande rätt till viss teleanläggning (se vidare avsnitt 7). På sikt leder detta till att möjligheterna att ingripa mot den grova och organiserade brottsligheten allvarligt urholkas. Det kan antas att i vart fall den resursstarka brottsligheten väljer sådana kommunikationsvägar m.m. som inte kan bli föremål för hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. Enligt regeringens mening behöver de brottsutredande myndigheternas befogenheter på teleområdet därför ses över.

Redan i 1989 års lagstiftningsärende om vissa tvångsmedelsfrågor konstaterades att den förändrade konkurrenssituationen på telekommunikationsområdet kan ha återverkningar på möjligheterna att utnyttja avlyssning som straffprocessuellt tvångsmedel (prop. 1988/89:124 s. 40). Regeringens IT-kommission har också lyft fram behovet av att genomlys informationsteknikens inverkan på olika rättsområden. I propositionen om en ny telelag uttalade departementschefen att frågorna om en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning lämpligen kan tas upp

i samband med beredningen av Datastraffrättsutredningens betänkande eller i annan särskild ordning (prop. 1992/93:200 s. 261).

Prop. 1994/95:227

Reglerna i brottsbalken och rättegångsbalken har huvudsakligen tillkommit vid en tid när modern IT-användning inte förekom. Det finns således ett behov av att se över dessa regler. En samlad översyn av den straff- och processrättsliga regleringen på området är synnerligen omfattande och komplicerad och rymmer såväl tekniska och administrativa som ekonomiska och marknadsmässiga aspekter. Det är ytterst tveksamt om en sådan samlad översyn är det mest lämpliga angreppssättet. De invändningar som framförts under remissbehandlingen av utredningens betänkande illustrerar svårigheterna med att i ett sammanhang reformera den straff- och processrättsliga lagstiftningen utifrån ett IT-perspektiv. Regeringen begränsar sig därför till att i detta lagstiftningsärende ta upp vissa angelägna frågor avseende hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som hänför sig till den tekniska utvecklingen på teleområdet och den förändrade situationen på telemarknaden. Frågan om skyldighet för den som bedriver televerksamhet att möjliggöra verkställighet av beslut om tvångsmedel på teleområdet kommer att behandlas i ett annat sammanhang.

7 Begränsningen till viss teleanläggning

Regeringens förslag: Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassas till den tekniska utvecklingen på teleområdet genom att nuvarande begränsning till viss *teleanläggning* ersätts av en begränsning till viss *teleadress*.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast skall få avse telemeddelanden som kan antas vara under befordran eller ha beställts till eller från den misstänkte. Tillstånd till åtgärden skall få avse teleanläggning, abonnemang eller enskild anknytning som innehas eller kan antas komma att användas av den misstänkte. Tillstånd får också avse telemeddelanden beträffande vilka det genom ett tekniskt eller administrativt förfarande är sannolikt att den misstänkte är sändare eller mottagare.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. Flera remissinstanser anser att förslaget brister i konkretisering eller är svårtolkat och att förslaget till lagtext behöver förtydligas. Andra anser att förslaget innebär en utvidgning av befogenheterna som inte kan godtas från integritetssynpunkt. Några remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag: Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning innebär att telemeddelanden avlyssnas eller tas upp respektive att uppgifter hämtas in om sådana meddelanden. Hemlig teleavlyssning får emellertid endast avse meddelanden som befordras via ett

allmänt tillgängligt telenät till eller från en viss teleanläggning och hemlig teleövervakning får avse endast telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från viss teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät (27 kap. 18 och 19 §§ RB). Dessa begränsningar till vissa telenät och teleanläggningar kompletteras av en föreskrift att åtgärden får avse endast telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte (20 §). Av rättens tillstånd skall bl.a. framgå vilken anläggning beslutet avser (21 §).

Utvecklingen på teleområdet har inneburit att de beskrivna närmast fysiska avgränsningarna som bygger på teleanläggningar och telenät inte längre kan tillämpas konsekvent. Ett samband mellan den misstänkte och viss plats, ledning och telefon var tidigare en naturlig och närmast självklar utgångspunkt för en tydlig avgränsning av tvångsmedlen på teleområdet. Nya IT-baserade rutiner har emellertid fört med sig att förutsättningarna förändrats. Numera kan det vanligtvis inte förutsägas vilken typ av teleanläggning – telefax, telefon, modem, etc. – som ansluts till en viss telelinje. Kombinationer har blivit vanliga, t.ex. att telefon, telefax och telefonsvarare ansluts till samma abonnentledning. Vidare har sambandet mellan abonnentnummer och abonnentledning delvis suddats ut. Telemeddelanden kan t.ex. kopplas vidare och flyttas med. Sådana omdirigeringar av telemeddelanden sker redan i teleoperatörens växel så att telemeddelandena aldrig når ursprungligen avsedd abonnentledning. Andra exempel på frikoppling från viss teleanläggning kan hämtas från mobil telefoni och moderna företagsväxlar. Alla telemeddelanden till ett visst mobilteleabonnemang styrs direkt i teleoperatörens växel till den radiosändare inom vilkens räckvidd mottagaren befinner sig. Är abonnemanget GSM-baserat kan valfri telefon användas under förutsättning att den har försetts med mottagarens personliga kort. På motsvarande sätt ger vissa televäxlar möjligheter att – efter en indikation via t.ex. personsökare – ta emot ett samtal vid den fysiska anknytning där mottagaren för tillfället befinner sig. Mottagaren anger en kod genom vilken meddelandet dirigeras till den aktuella telefonapparaten. Ett annat exempel där t.ex. telefonapparater inte fysiskt knyts till viss plats är televäxlar som nu börjat marknadsföras vilka knyter telefonapparaten till televäxeln via radio-kommunikation.

En fysisk gränsdragning i de nu beskrivna fallen medför närmast slumpvis att vissa, men inte andra, av de telemeddelanden som befordras via televäxeln till eller från den misstänkte kan tas upp. Traditionella gränser har i allt högre grad suddats ut och vedertagna rutiner för att knyta telemeddelanden till viss teleanläggning har ersatts av flexibla IT-baserade rutiner som inte är beroende av vilken telefonapparat, telelinje eller annan teleanläggning som används i det enskilda fallet. Följden blir – som på andra områden där IT-rutiner genomförs och de traditionella, närmast fysiska avgränsningarna faller bort – att kvar finns endast sådana avgränsningar som följer av ändamål, funktioner och tekniska strukturer som byggs upp.

Svårigheten att på IT-området tillämpa sådana traditionella fysiska avgränsningar som följer av lagtextens rekvisit "viss teleanläggning" framträder tydligt i de nu redovisade fallen. Sambandet med viss teleledning, telefon, etc. har kommit att ersättas av en tillhörighet till visst abonnemang eller andra tekniska och administrativa avgränsningar för att förmedla och debitera telemeddelanden. Domstolarnas tillståndsgivning enligt 27 kap. 18–25 §§ RB anknyter i viss mån redan nu till dessa nya förutsättningar genom att beslut om teleavlyssning vanligtvis knyts till visst abonnentnummer, i vissa fall inskränkt till viss anknytning under en abonnentväxel. Verkställigheten kan också knytas till detta nummer genom en inkoppling direkt i teleoperatörens växel.

Skyddet av dessa nya strukturer för telekommunikationer kan jämföras med inriktningen på säkerhetsarbetet för IT-området i stort. Det *fysiska* skyddet, inriktat på t.ex. datorhallar, terminalrum, kopplingspunkter, etc, kompletteras eller ersätts i allt högre grad med *logiska* skydd såsom personliga lösenord, personliga kort, m.m. En inriktning av skyddet för vissa anläggningar har sålunda delvis ersatts av ett skydd knutet till viss information. Denna utveckling kännetecknar i hög grad också IT-användningen på teleområdet och övergången till sådana skyddsåtgärder kommer sannolikt att accelerera.

Mot bakgrund av den nu beskrivna utvecklingen finns det anledning att ändra reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning så att polisens möjligheter att verkställa tvångsmedel på teleområdet bibehålls. En sådan reglering måste innehålla minst samma grad av skydd för den personliga integriteten som följer av dagens bestämmelser. Det är alltså av stor betydelse att i möjligaste mån undvika att personer som är ovidkommande för en brottsutredning drabbas av tvångsmedlet.

Det främsta skälet till att polisens möjligheter att verkställa hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har minskat är, som ovan redovisats, att åtgärden endast får avse telefonapparat eller annan teleanläggning. Denna fysiska begränsning har i praxis vanligtvis tolkats så att ett telemeddelande som beställts till den teleanläggning beslutet avser inte får avlyssnas när samtalet har kopplats vidare eller flyttats med till en annan teleanläggning än den avlyssnade. Telemeddelanden som har kopplats vidare eller flyttats med *till* den anläggning som avses med åtgärden har emellertid fått avlyssnas. Även i de övriga fall där det saknas ett samband mellan telemeddelandet och viss teleanläggning, t.ex. GSM-baserad mobiltelefoni, utgör begränsningen till viss teleanläggning hinder mot att avlyssna telemeddelanden till eller från den misstänkte samtidigt som denna begränsning innebär att risken för avlyssning av för brottsutredningen ovidkommande personer ökar.

Frågan om vilken teleanläggning som bör få avlyssnas har aktualiserats i Tvångsmedelskommitténs och Narkotikakommissionens utredningar. Bland annat föreslogs att en anläggning som den misstänkte inte innehar och som inte huvudsakligen används av honom skulle få avlyssnas under särskilda förutsättningar och att kravet på brottsmisstanke knuten till en viss person skulle kunna frångås på så sätt att misstanken alternativt skulle kunna knytas till en viss plats eller telefon.

Slutligen väcktes frågan om en telefon *till* vilken man med säkerhet vet att den misstänkte brukar ringa skulle kunna få avlyssnas. Den sist nämnda tanken avvisades i 1989 års lagstiftningsärende om vissa tvångsmedelsfrågor, eftersom en sådan avlyssning skulle öka risken för att – för brottsutredningen – helt ovidkommande personer skulle komma att utsättas för åtgärden (prop. 1988/89:124 s. 45 f). Även förslaget att "knyta misstanken till telefonen" avvisades, då det skulle innebära att man gick ifrån principen att avlyssning får ske endast beträffande den som är skäligen misstänkt för brott. I sammanhanget anfördes vidare att man vid tillståndsprövningen bör göra skillnad på telefoner som innehas eller huvudsakligen brukas av den misstänkte och telefoner som har en lösare anknytning till den misstänkte. Detta ansågs i 1989 års lagstiftningsärende bli tillgodosett inom ramen för proportionalitetsprincipen (samma prop. s. 46).

Enligt regeringens mening är de invändningar som framfördes mot Tvångsmedelskommitténs och Narkotikakommissionens förslag alltför giltiga. En grundläggande tanke vid regleringen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning bör även i fortsättningen vara att åtgärden endast får avse den som är skäligen misstänkt för brott. Det är med denna utgångspunkt inte begränsningen till teleanläggning *som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte* som utgör det huvudsakliga problemet. Det är i stället begränsningen till *teleanläggning* som hindrar att tvångsmedlen på teleområdet effektivt kan verkställas. För att komma till rätta med detta problem är det nödvändigt att frigöra bestämmelserna från denna fysiska begränsning och knyta regleringen till något annat än själva teleanläggningen. Samtidigt måste skyddet för den personliga integriteten bevaras på något annat sätt än genom en begränsning till viss teleanläggning.

Utredningens förslag går ut på att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske av telemeddelanden som kan antas vara under befordran eller ha beställts till eller från den misstänkte. Därutöver föreslår utredningen att tillstånd till åtgärden skall få avse teleanläggning, abonnemang eller enskild anknytning som innehas eller kan antas komma att användas av den misstänkte samt sådana meddelanden där det genom bl.a. ett tekniskt förfarande är sannolikt att den misstänkte är sändare eller mottagare.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning avser enligt den gällande ordningen telemeddelanden som har en viss anknytning till den misstänkte. Som framhållits under remissbehandlingen utgör utredningens förslag i denna del inte någon nyhet. Utredningens förslag att åtgärden endast får avse telemeddelanden som kan antas vara under befordran eller ha beställts till eller från den misstänkte innebär enligt regeringens mening ingen lösning på det grundläggande problemet eftersom *tillståndsgivningen* enligt utredningens förslag fortfarande knutits till viss teleanläggning, abonnemang etc.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det inte är möjligt att reglera tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast genom att låta åtgärden avse telemeddelanden med viss anknytning till den misstänkte. Det är nödvändigt, inte minst

från integritetssynpunkt, att en bestämmelse om vad som får avlyssnas och övervakas är så utformad att domstolen kan ta ställning till den konkreta åtgärd som avses vid tillståndsgivningen. Men framför allt är det från tillämpningssynpunkt ett oeftergivligt krav att ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning kan konkretiseras. I annat fall blir beslutet inte praktiskt verkställbart.

Frågan är då vad som kan ersätta begränsningen till en viss teleanläggning. Varje gång ett beslut om tvångsmedel på teleområdet skall verkställas måste polisen hitta ett sätt att fånga och identifiera det meddelande som skall avlyssnas eller övervakas. Hur kan en identifiering ske utan att teleanläggningen behöver anges? Om man tar som exempel en vanlig telefon kopplad till det fasta nätet faller det sig naturligt att utgå från telefonnummret. Det är ju själva samtalet till den misstänkte som är av intresse oavsett om det dirigeras om i en växel till en annan telefon än den som innehas av den misstänkte. Motsvarande gäller förstås även för mobiltelefoni. Är det fråga om GSM-baserad mobiltelefoni blir det än tydligare att det är telefonnumret som är av intresse medan själva anläggningen är av helt underordnad betydelse. När det gäller en telefax gör sig samma resonemang gällande. Ett telefaxnummer kan vara identiskt med ett telefonnummer eller utgöra ett särskilt abonnentnummer. I de nu beskrivna fallen, liksom vid andra former av telekommunikationer, t.ex. datorkommunikation, finns det en koppling mellan meddelandet och den misstänkte genom en identifiering av den logiska adress som meddelandet skickas från eller till. Ett meddelande som fysiskt dirigeras om på väg till adressaten genom en vidarekoppling är fortfarande på väg till den misstänktes adress. Den adressen kan vara ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan motsvarande tillförlitlig identifieringsmetod. Som gemensam benämning på dessa olika identifieringsmetoder kan man använda uttrycket *teleadress*. Genom att knyta bestämmelserna för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till en sådan teleadress undviker man de begränsningar som följer med dagens bestämmelser om att åtgärden endast får avse viss anläggning. Samtidigt uppnår man det krav på konkretion som fordras, dels från integritetssynpunkt, dels för att rättsens beslut skall bli verkställbart i praktiken. Genom att man inte uttömmande anger vilka identifieringsmöjligheter som får användas kan tvångsmedlen tillämpas oberoende av om det är fråga om en traditionell fysisk avgränsning, t.ex. en viss ledning till en viss byggnad med en viss telefonapparat, eller om IT-användningen har skapat nya möjligheter till identifiering av vissa telemeddelanden. En sådan reglering gör det alltså möjligt att anpassa tillståndsprövningen till nya förutsättningar på teleområdet och komplicerade resonemang om vilka tekniska åtgärder som aktualiseras kan delvis undvikas.

Mot bakgrund av vad som nu anförts föreslår regeringen att bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ändras så att tvångsmedlen, i stället för att avse viss teleanläggning, skall avse en *teleadress*. I enlighet med *Lagrådets* förslag bör det nya begreppet teleadress exemplifieras i lagtexten.

Förskjutningen från viss teleanläggning till viss teleadress föranleder inte några ändringar när det gäller vilket samband som skall föreligga mellan den misstänkte och teleadressen. Sålunda skall teleadressen – i stället för teleanläggningen – fortsättningsvis innehas eller annars kunna antas komma att användas av den misstänkte. På samma sätt som i dag blir det inte heller möjligt att bedriva hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning av en teleadress till vilken den misstänkte kan komma att ringa eller sända meddelande. Den föreslagna regleringen ger alltså uttryck för samma synsätt som råder i dag såvitt avser den avvägning mellan effektivitet och integritet som alltid måste göras i dessa ärenden. Personer som är helt ovidkommande för brottsutredningen måste givetvis, så långt det är möjligt, skyddas från att utsättas för integritetsintrång. Genom en begränsning av tvångsmedlen till viss teleadress går det att undvika att en stor mängd överskottsinformation tas upp, vilket annars skulle kunna inträffa om en avlyssning avsåg en stor mängd linjer knutna till en växel hos ett företag. I sådana fall bör om möjligt en annan identifieringsmetod väljas, vilket även följer av proportionalitetsprincipen. Ett tillstånd bör således, när förutsättningar föreligger, begränsas till en viss anknytning eller avse en annan precisering till vissa telekommunikationer som kan antas beröra den misstänkte.

Genom att man ersätter begränsningen till viss teleanläggning med viss teleadress kommer den form av hemlig teleövervakning som innebär att en teleanläggning stängs av för telemeddelanden att kunna anpassas till moderna telekommunikationer. Syftet med den bestämmelsen är att man i kritiska lägen skall kunna hindra en misstänkt från att sätta sig i förbindelse med t.ex. en medbrottsling eller att nås av ett samtal med en varning. Kopplingen till viss teleadress möjliggör att olika tekniska förfaranden kan användas för att uppnå dessa syften.

8 Begränsningen till allmänt tillgängliga telenät

Regeringens förslag: Nuvarande begränsning enligt vilken hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast får avse allmänt tillgängliga telenät ersätts av en föreskrift som undantar telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät, som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. I tillstånden till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast skall få avse sådana telemeddelanden

som befordras med hjälp av teleanläggning som kan användas för kommunikation via allmänt tillgängligt telenät.

Remissinstanserna: Förslaget har i denna del godtagits eller lämnats utan erinran av några remissinstanser. Förslaget har emellertid ifrågasatts av flera, som pekar på risker för intrång i den enskildes personliga integritet och i företagens intresse av skydd för information. Länsrätten i Stockholms län menar att säkerheten i IT-miljön utsätts för alltför stora påfrestningar om en tvångsmedelsanvändning tillåts i större företags interna telenät. Det allmännas intresse bör därför enligt länsrätten ge vika för den enskildes skydd mot integritetsintrång och andra tillvägagångssätt tillgripas för att tillgodose behovet av att bekämpa brott. Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund har också anfört att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast kan godtas i allmänt tillgängliga telenät. De har därvid huvudsakligen åberopat att privata nät som byggs upp för företags- och koncernintern användning måste kunna användas utan risk för att hemliga och interna uppgifter kommer på avvägar. Redan misstanken om "läckagerisker" kan begränsa användningen av telekommunikationer. Svenska Arbetsgivarföreningen och Sveriges Industriförbund har vidare anfört att uttrycket "kan användas för kommunikation via allmänt tillgängliga nät" torde innebära att exempelvis förekomsten av en från Telia hyrd ledning som ingår i ett internt nät medför att hela nätet blir avlyssningsbart och att utgångspunkten i stället måste vara den faktiska användningen av nätet.

Skälen för regeringens förslag: Det har aldrig funnits något rättsligt monopol i Sverige för anläggning av telenät eller för att erbjuda teletjänster. Under 1950-talet kom Televerket att äga hela produktionssystemet för teletjänster med telefoner och andra apparater, ledningar och växlar och verket hade under lång tid ett de facto-monopol inom stora delar av telemarknaden (SOU 1992:70 s. 71). Tvångsmedlen på teleområdet har därför i praktiken kommit att begränsas till denna struktur.

Bestämmelser om telefonavlyssning har sedan rättegångsbalkens ikraftträdande år 1948 funnits i 27 kap. RB. En lagstadgad begränsning till telemeddelanden som befordras av Televerket infördes först genom 1989 års ändringar, efter att Lagrådet erinrat om att det föreslagna begreppet hemlig teleavlyssning givits en något mer begränsad innebörd i motiven än i lagtexten. Departementschefen anförde därvid, som tidigare nämnts, att de åtgärder som vidtagits för att konkurrensen på telemarknaden skall fungera på rimliga villkor kan ha återverkningar på möjligheterna att utnyttja avlyssning som ett straffprocessuellt tvångsmedel men att detta problem får tas upp i annat sammanhang (prop. 1988/89:124 s. 40, 72 och 74). Även i samband med 1993 års författningsändringar, som innebar en utvidgning till allmänt tillgängliga telenät, uttalades, som ovan redovisats, att frågan huruvida hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning bör ges en vidare tillämpning i enlighet med vad Telelagsutredningen eller Datastraffrättsutredningen föreslagit, lämpligen kunde tas upp i samband med beredningen av

Telenät som inte är allmänt tillgängliga har under senare tid blivit mer vanligt förekommande. Ett typexempel är de interna företagsnäten, vilka dock regelmässigt kan användas för att kommunicera via de allmänna telenäten. Utvecklingen mot en fri telemarknad och mot abonnentägda nät, växlar och annan teleutrustning, har därvid lett till delvis önskade avgränsningar mellan nät och anläggningar som faller inom respektive utanför tillämpningsområdet för de nuvarande bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Med dagens flexibla strukturer har det, i vart fall för större företag, blivit möjligt att delvis disponera över frågan huruvida företagets telekommunikationer skall undantas från tvångsmedlen på teleområdet. Det kan inte anses tillfredsställande att de allvarliga ingrepp i den personliga integriteten som hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utgör skall bygga på sådana avgränsningar. Det är inte heller önskvärt att effektiviteten i brottsbekämpningen inskränks på detta sätt. Valet av verksamhetsform för t.ex. ett företags telekommunikationer bör vid annars jämförbara förhållanden inte leda till att den som byggt ett eget nät är undantagen från en tvångsmedelsanvändning.

En begränsning till allmänt tillgängliga telenät innebär vidare att mängden överskottsinformation ökar till följd av att avlyssningen inte kan verkställas nära den misstänkte. Vid verkställighet av tvångsmedel på teleområdet är det på grund av tvångsmedlens hemliga karaktär extra angeläget att personer som är ovidkommande för brottsutredningen berörs i så liten utsträckning som möjligt. Det är därför viktigt att mängden överskottsinformation minimeras.

Det förefaller tveksamt om de risker för informationssäkerheten som några remissinstanser har åberopat utgör tillräckliga skäl för att vidmakthålla nuvarande avgränsning. Motsvarande risker framträder bl.a. när husrannsakan och beslag avser enskilda telenät; åtgärder som kan vara nog så ingripande. Utifrån det synsätt som har förts fram i de aktuella remissvaren borde således all tvångsmedelsanvändning, såvitt gäller enskilda nät, anses utesluten av hänsyn till informationssäkerheten. Detta resonemang illustrerar de hinder som kan aktualiseras för grundläggande samhällsfunktioner, t.ex. brottsbekämpning, när det blir allt vanligare att känsliga uppgifter behandlas inom stora och komplicerade informationssystem.

Trots att överskottsinformationen minskar ju närmare den misstänkte avlyssningen kan verkställas förhåller det sig givetvis så att en utvidgning av tvångsmedlens användning till teledokumentation i alla nät skulle innebära att den totala mängden överskottsinformation ökar. Det är självklart att färre avlyssningsmöjligheter medför att mindre överskottsinformation tas upp. Avgränsningar där skillnader i ägande och nyttjande blir avgörande inom ramen för i övrigt likvärdiga förhållanden kan emellertid inte få spela en avgörande roll för om och när avlyssning skall få ske. Frågan om i vilken omfattning hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall medges behöver återföras till den principiella frågan hur samhällets behov av att utreda

brott bör avvägas mot integritetsskyddet och skyddet för företags-hemligheter m.m. sedan förhållandena på teleområdet har ändrats.

Enligt regeringens mening bör samhället inte acceptera en begränsning av möjligheterna att utreda brott enbart för att tillgodose företagens i och för sig berättigade intresse av skydd för IT-baserad information. Det torde därutöver vara betydelsefullt även för näringslivet att brott i IT-miljön som är riktade mot företag kan utredas och lagföras. Behovet av informationssäkerhet bör tillgodoses på annat sätt, bl.a. genom särskilda åtgärder till skydd för företagen vid verkställigheten av tvångsmedelsbeslut, genom utbildning av dem som handlägger och verkställer sådana åtgärder och genom ett vidgat samarbete mellan näringslivet och det allmänna för att öka informationssystemens säkerhet. Av hänsyn till informationssäkerheten och skyddet för den enskilde bör den som vidtar åtgärden t.ex. inte få göra ingrepp via telenät i de datorer m.m. som används för att befordra telemeddelanden.

Mot bakgrund av vad som nu anförts bör den nuvarande begränsningen till allmänt tillgängliga telenät slopas. Frågan är då hur en ny begränsning av tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning bör utformas.

Utredningens förslag att - i stället för en begränsning till allmänt tillgängliga telenät - inte tillåta avlyssning av sådana telemeddelanden som befordras med hjälp av en teleanläggning som inte kan användas för kommunikation via allmänt tillgängliga nät skulle i huvudsak undanröja de komplikationer som den fortskridande privatiseringen för med sig för användningen av tvångsmedel på teleområdet. Därmed skulle helt intern kommunikation såsom snabbtelefoner i en bostad uteslutas medan telenät som inte är allmänt tillgängliga, t.ex. privata företagsnät för tele- och datatrafik, omfattas om de kan användas för utväxling av telemeddelanden via allmänt tillgängliga telenät. Enligt utredningen kan det genom dess förslag antas bli möjligt att i de allra flesta fall undvika tekniska gränsdragningar när det gäller vad som är ett allmänt tillgängligt nät (betänkandet s. 439).

Den av utredningen föreslagna lösningen kan emellertid ifrågasättas från flera utgångspunkter. Enligt regeringens mening finns det en risk för att den berörda gränsdragningsfrågan ersätts av en annan teknikbunden gränsdragning, nämligen frågan om vilka teleanläggningar som kan respektive inte kan användas för kommunikation via ett allmänt tillgängligt telenät. Vidare uppkommer frågan om det föreslagna uttrycket "kan användas för kommunikation via allmänt tillgängliga nät" skall syfta på vad som är *tekniskt möjligt* eller på vad som är möjligt inom ramen för den teknik som *faktiskt används*. I utredningens betänkande uttalas endast att begränsningen inte gäller om utrustning eller anknytning i övrigt visar att det går att sända meddelanden till eller från anläggningen via allmänt tillgängligt nät (betänkandet s. 439).

Frågan om avgränsningar i IT-miljön bör baseras på vad som är tekniskt möjligt eller på användarens avsikt att utnyttja de tekniska möjligheterna (den faktiska användningen) har behandlats av Datalagsutredningen i betänkandet En ny datalag (SOU 1993:10) bl.a. med avseende på datalagens begrepp "personregister". Utredningen

fann att de tekniska möjligheterna att genom ADB-teknik göra personuppgifter tillgängliga, ensamma borde bestämma datalagens tillämpningsområde. Som grund för detta ställningstagande återopades dels den tekniska utvecklingen, dels att det – jämfört med en utgångspunkt i användarens avsikter – blir möjligt att göra en mera objektiv bedömning och att rättssäkerheten därmed ökar (s. 109). Med den andra lösningen skulle det inte vara tillräckligt att konstatera att ett visst informationssystem som används medger strukturering av personuppgifter, utan den ansvariges uppgivna och faktiska användning måste närmare undersökas (s. 104).

Enligt regeringens mening finns det skäl att anta att den av Datastraffrättsutredningen föreslagna begränsningen, i belysning av det nu anförda, skulle få allt mindre betydelse till följd av den tekniska utvecklingen. Den snabba IT-anpassningen av utrustning för kommunikation suddar delvis ut traditionella gränser och olika tillämpningar flyter samman. Som exempel kan nämnas att datorer kan användas för telekommunikation via modem, att de fysiska anslutningarna vanligtvis är standardiserade och att det finns programvaror som ger datorer funktioner som televäxel och telefonsvarare för internt och externt bruk. En begränsning till telemeddelanden som befordras med hjälp av teleanläggning som inte kan användas för kommunikation via allmänt tillgängliga telenät förefaller därför mindre lämplig. Det är inte heller önskvärt med en begränsning som förutsätter en omfattande kontroll hos användarna. En sådan kontroll torde för övrigt knappast gå att genomföra i praktiken.

En första begränsning av tillämpningsområdet följer av den numera lagstadgade proportionalitetsprincipen. Denna begränsning är emellertid inte tillräcklig. Skyddet för den enskilde gör det angeläget att utforma regleringen så att det i lagtexten – utöver proportionalitetsprincipen – anges vilka undantag som åsyftas.

Det skulle inte heller vara tillräckligt med en regel som begränsar tillämpningsområdet till sådana telekommunikationer som förut ägde rum via allmänna nät men som nu, under annars likvärdiga förhållanden, sker via privata företagsnät etc. Den beskrivna utvecklingen på teleområdet innebär nämligen att olika tillämpningar blir allt mindre beroende av traditionella gränser. En reglering byggd på t.ex. vad som är allmänt tillgängliga nät till skillnad från privata företagsnät eller på vad som är intern till skillnad från extern kommunikation torde därför leda till gränsdragningar som riskerar att snabbt föråldras. Telelagsutredningen har lyft fram de svåra gränsdragningar som blir följderna av varje försök att lagreglera tillämpningsområdet utifrån skillnader mellan intern och extern kommunikation samt mellan olika former av intern kommunikation såsom bostadsintern, företagsintern eller globalt intern. Det var för att undvika just dessa svårigheter som såväl Telelagsutredningen som Datastraffrättsutredningen förordade att begränsningarna ges en generell utformning. Telelagsutredningens förslag, att falla tillbaka endast på proportionalitetsprincipen, leder emellertid, som ovan angivits, till en alltför tånjbar reglering.

Enligt regeringens mening bör regleringen i största möjliga utsträckning göras oberoende av den tekniska utvecklingen. Två viktiga komponenter är hur viss teknisk utrustning fungerar och hur den faktiskt används. Regleringen måste av uppenbara skäl ges en generell och något mindre konkret utformning för att inte riskera att snabbt bli överspelad av utvecklingen. Målet bör vara att åstadkomma en ordning som inskränker tvångsmedlens användning till i huvudsak sådana telekommunikationer som, före de snabba förändringarna på telemarknaden, befordrades via Televerkets allmänna nät eller, efter 1993 års ändringar, allmänt tillgängliga telenät, det vill säga till telenät som har någon betydelse för telesystemet som helhet. Från tillämpningsområdet bör undantas, så som det uttryckts av *Lagrådet*, områden för telekommunikationer som är särskilt integritetskänsliga eller som annars får anses tillhöra den privata sfären. Det råder t.ex. ingen tvekan om att intern telekommunikation i och intill en bostad via t.ex. snabbtelefoner, porttelefoner, PC-nät och liknande utrustning är av sådan liten betydelse att de skall undantas från hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Detsamma gäller hörselslingor för hörselskadade och interna system för personsökning i form av fasta installationer. Interna telekommunikationer på mindre arbetsplatser bör också falla utanför tillämpningsområdet. Om däremot teleadressen utnyttjas för kommunikation via ett allmänt tillgängligt telenät eller ett större företagsnät bör förhållandet vara det motsatta.

Det nu anförda bör, i enlighet med *Lagrådets* förslag, lagtekniskt utformas så att telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät, som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt undantas från tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Regeringen föreslår att en bestämmelse härom tas in i 27 kap. 20 § andra stycket RB.

Det hemlighållande som är nödvändigt för att tvångsmedlen på teleområdet skall fungera förhindrar den bevakning från medborgarnas sida som är möjlig inom ramen för de flesta andra tvångsmedel. Tidigare tillgodosågs behovet av kontroll delvis genom att Televerket verkställde domstolens beslut om avlyssning eller övervakning. Polisen kunde därmed lätt värja sig mot obefogade anklagelser för otillbörlig avlyssning (jfr Narkotikakommissionens promemoria, PM nr 5, s. 79 ff.). Denna kontrollfunktion har i praktiken bevarats genom att ett begränsat antal teleoperatörer övertagit Televerkets funktion på området. Regeringens förslag i detta ärende gör det emellertid möjligt att vidta åtgärder för verkställighet också utanför de nät som sådana operatörer äger eller annars administrerar.

Enligt regeringens mening bör det inte godtas att polisen, sedan domstolen lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning, fritt får bestämma om intrång utanför allmänt tillgängliga telenät. Regeringen föreslår därför att domstolen i tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning särskilt skall ange om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät. En sådan bestämmelse bör tas in i ett nytt tredje stycke i 27 kap. 21 § RB.

Regeringens förslag: Polisens befogenhet att verkställa rätts tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning genom att använda de tekniska hjälpmedel som behövs för verkställigheten förtydligas (27 kap. 25 § RB).

Utredningens förslag: Utredningen föreslår föreskrifter om rätt att öppna hus, rum eller slutet förvaringsställe med våld om tillträde för verkställighet vägras samt om aktiv medverkan vid verkställigheten från den som skäligen kan antas känna till ett visst informationssystem eller tekniska förutsättningar för behandlingen av vissa data.

Remissinstanserna: Frågor om verkställighet på teleområdet har berörts av endast två remissinstanser vilka i huvudsak invänt att den föreslagna regleringen inte klargör vem som bestämmer var anslutningen av avlyssningsutrustning får ske och om våld får användas. Blandade synpunkter har förts fram beträffande utredningens förslag till en bestämmelse om aktiv medverkan från tredje man vid verkställigheten av tvångsmedel.

Skälen för regeringens förslag: De nuvarande bestämmelserna i 27 kap. 25 § RB om att ansluta, underhålla och återta de tekniska hjälpmedel som behövs för en avlyssning eller en övervakning fördes in i rättegångsbalken i samband med telelagens tillkomst år 1993. Den ökade användningen av IT har fört med sig att verkställigheten, i stället för att avse en inkoppling av särskilda hårdvaror, i allt högre grad behöver ske genom användning av datorprogram som styr telekommunikationerna. Det har emellertid ifrågasatts om bestämmelsen i 25 § även innefattar en verkställighet med hjälp av datorprogram.

Begreppet "tekniskt hjälpmedel" förekommer i flera sammanhang. År 1975 infördes det i 4 kap. 9 a och 9 b §§ brotsbalken, med en innebörd som närmast avser avlyssnings- och inspelningsapparater såsom mikrofoner, bandspelare och radiosändare. Samma uttryck återfinns i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 3 §, jfr 6 §). Här avses såväl hårdvaror som datorprogram (SOU 1988:64 s. 134).

År 1988 föreskrevs i taxeringslagen att taxeringsrevisorn vid verkställighet av taxeringsrevision på begäran skulle ges tillfälle att själv använda terminal eller annat "tekniskt hjälpmedel". I det sammanhanget uttalades i propositionens specialmotivering att rätten att ta del av handlingar innebar att granskaren också skall få tillgång till datorprogram. Innebörden i uttrycket "tekniskt hjälpmedel" berördes emellertid inte närmare (prop. 1987/88:65 s. 77). Av sammanhanget framgår dock att även datorprogram avsågs eftersom en terminal inte är användbar utan tillhörande program. Vid den översyn av tvångsmedlen på skatteområdet som nyligen har ägt rum aktualiserade Lagrådet frågan om vad "tekniskt hjälpmedel" bör avse. I enlighet med Lagrådets förslag kom begreppet att innefatta även s.k. mjukvara, dvs. dataoperativsystem, bokföringsprogram, revisionsprogram och andra

program som behövs för att granska ett material som finns lagrat på disk eller annat medium som bara kan läsas med hjälp av ADB (prop. 1993/94:151 s. 256 f.).

Vid 1989 års ändringar av bestämmelserna om telefonavlyssning föreskrevs i 27 kap. 18 § RB att telemeddelanden får tas upp genom ett "tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet". I det sammanhanget berördes inte begreppets närmare innebörd. Enligt kommentaren till rättegångsbalken skulle bestämmelsen i praktiken innebära att meddelanden spelas in på band (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, s. 27:32). De författningsändringar som genomfördes år 1989 syftade emellertid till att också datorkommunikation skulle kunna avlyssnas och övervakas och sådana åtgärder kräver vanligtvis både dator och program.

Uttrycket "tekniskt hjälpmedel" infördes, som ovan anförts, år 1993 också i bestämmelsen om verkställighet i 27 kap. 25 § RB. Den närmare innebörden av uttrycket behandlades emellertid inte i Telelagsutredningens betänkande Telelag (SOU 1992:70) eller regeringens proposition 1992/93:200 om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m. Datastraffrättsutredningen har med begreppet "tekniskt hjälpmedel" även avsett datorprogram, men utredningens användning av begreppet är inte helt konsekvent.

Enligt regeringens mening råder det inte någon tvekan om att bestämmelsen i 27 kap. 25 § RB även omfattar verkställighet med hjälp av datorprogram. Däremot anser regeringen att bestämmelsen bör förtydligas så att det klart framgår att polisen får verkställa beslut om tvångsmedel på teleområdet inte bara genom att använda traditionell avlyssningsutrustning utan också genom att använda såväl hårdvaror som datorprogram. Eftersom det språkligt inte är helt lyckat att med uttrycken "anslutas" och "återtas" beskriva en verkställighet som sker genom att datorprogram tillförs eller modifieras respektive att avsluta en sådan verkställighet föreslår regeringen den justeringen att de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen får *användas*.

Datastraffrättsutredningen har som ett andra stycke i 27 kap. 25 § RB föreslagit en lagreglering av rätten att använda tvång när tillträde för verkställighet vägras. Utredningen har också föreslagit en särskild bestämmelse om medverkan från tredje man vid verkställigheten.

Frågan om vilka befogenheter som kan härledas ur ett beslut om tvångsmedel har diskuterats i olika sammanhang. Riksdagens justitieutskott har i denna fråga med anledning av en motion om befogenheten att ta med någon för blodprov uttalat bl.a. att det av en lagstadgad rätt att bruka ett tvångsmedel i åtskilliga fall måste följa en befogenhet att också vidta visst ingrepp eller andra åtgärder som är nödvändiga för att rätten att bruka tvångsmedlet inte skall bli ändamålslös (bet. 1983/84:JuU27 s. 40). Det ligger i sakens natur att användandet av tvångsmedel kan innebära ett visst intrång utöver vad som följer av själva tvångsmedlet och att detta får godtas. Lika självklart är att även utomstående kan drabbas av effekterna av ett tvångsmedel (jfr SOU 1994:131 s. 269).

De verkställighetsfrågor som aktualiseras torde i praktiken kunna lösas inom ramen för de befogenheter som följer redan av föreliggande reglering. Inte heller frågan om tredje mans medverkan torde vid den praktiska tillämpningen ha vållat några särskilda svårigheter. I vart fall bör dessa frågor, som kan bli aktuella vid all tvångsmedelsanvändning, behandlas i ett större sammanhang än inom ramen för tvångsmedlen på teleområdet. Någon särskild reglering av dessa frågor föreslås därför inte i detta lagstiftningsärende.

10 Kostnader

De föreslagna ändringarna syftar till att anpassa rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till den tekniska utvecklingen på teleområdet och den förändrade telemarknaden. Ändringarna är av juridisk-teknisk karaktär och förutsätter inte att de brottsutredande myndigheterna tillförs ytterligare medel. De nu framlagda förslagen medför därför inte några ökade kostnader för det allmänna.

11 Ikraftträdande

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1996. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

12 Författningskommentar

27 kap.

18 §

Paragrafen, som har fått sin slutliga utformning på förslag av *Lagrådet*, innehåller grundläggande bestämmelser om hemlig teleavlyssning. *Första stycket* har ändrats till följd av att begränsningen till allmänt tillgängliga telenät och viss teleanläggning har slopats. Begreppet teleanläggning har ersatts av ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress. Detta har behandlats i avsnitt 7 och 8. Se härom vidare i kommentaren till 20 §.

19 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om hemlig teleövervakning. *Första stycket* har i likhet med 18 § ändrats genom att begränsningen till allmänt tillgängliga telenät och viss teleanläggning har ersatts av en begränsning till viss teleadress (avsnitt 7 och 8). Vidare har *första stycket* ändrats så att olika tekniska möjligheter kan användas för att hindra ett teledokument från att nå fram (avsnitt 7).

I paragrafen anges de närmare förutsättningarna som skall vara uppfyllda för att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall få ske. Detta har behandlats i avsnitt 7.

I *första stycket* har den tidigare bestämmelsen om att åtgärden endast fick avse viss teleanläggning ersatts med en regel som innebär att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast får avse en teleadress som innehåller eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning omfattar enligt den nya lydelsen teledokument som befordras till eller från en viss *teleadress*. Med teleadress avses en identifiering av den icke fysiska adress som ett teledokument skickas till eller från. En sådan adress kan vara t.ex. ett abonnemang, en enskild anknytning, en kod eller adressen för elektronisk post. Även andra tillförlitliga identifieringar av teledokument som den tekniska utvecklingen ger möjlighet till omfattas av begreppet teleadress.

Andra stycket är nytt och skall läsas tillsammans med ändringen i 27 kap. 18 § som innebär att begränsningen till allmänt tillgängliga telenät har slopats. Bestämmelsen i förevarande stycke, som utformats enligt *Lagrådets* förslag, innebär att teledokument som endast befordras inom ett telenät som får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt undantas från tvångsmedlens tillämpningsområde. Med telenät av mindre betydelse avses bl.a. system för snabbtelefoner, porttelefoner, PC-nät och liknande utrustning inom eller intill en bostad samt hörselslingor för hörselskadade och interna system för personsökning i form av fasta installationer. Även interna telekommunikationer på mindre arbetsplatser via t.ex. PC-nät och liknande utrustning utgör telenät av mindre betydelse. Motsatsen gäller vanligtvis beträffande sådana telenät som är uppkopplade mot och används för kommunikation via allmänt tillgängliga telenät eller större företagsnät. Detsamma gäller fristående datorer som är försedda med modem och datorer i t.ex. små interna nätverk som via andra nätverk kommunicerar med varandra eller med t.ex. elektroniska anslagstavlor, informationsdatabaser eller andra informationssystem. Om telekommunikationen endast sker internt inom ett slutet nät bör det krävas att nätet är av större omfattning för att en tvångsåtgärd skall få äga rum. Det är emellertid inte bara antalet anslutningar och den geografiska spridningen som är avgörande. Frågan huruvida ett telenät skall anses vara av mindre betydelse eller inte måste prövas utifrån en samlad bedömning av de olika omständigheter som rör ett telenäts betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. Hur en viss utrustning fungerar och faktiskt används utgör två viktiga omständigheter vid denna prövning (avsnitt 8).

21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om domstolens prövning av ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. I *andra stycket* har den ändringen gjorts att det i ett beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall anges vilken teleadress, i

stället för teleanläggning, tillståndet gäller. Vidare har några språkliga ändringar gjorts. Prop. 1994/95:227

Tredje stycket är nytt och föreskriver att domstolen i tillståndet särskilt skall ange om tvångsmedlet får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät. Detta har behandlats i avsnitt 8.

25 §

Paragrafen ger polisen de befogenheter som behövs för att polisen skall kunna verkställa domstolens beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning. I bestämmelsen har gjorts en språklig justering för att klargöra att dessa befogenheter innebär att verkställigheten kan ske både med hjälp av traditionell avlyssningsutrustning för analoga telesystem och med hjälp av de hårdvaror jämte datorprogram som behövs för verkställigheten i andra fall (avsnitt 9).

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs

dels att 27 kap. 18–21 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i rättegångsbalken skall införas två nya paragrafer 21 a och 25 av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

Hemlig teleavlyssning innebär att *samtal eller andra* telemeddelanden, som *befordras av televerket till eller från en viss telefonapparat eller annan teleanläggning*, i hemlighet avlyssnas eller upptas genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, *som avses i 20 § andra stycket*, i hemlighet avlyssnas eller upptas genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller

2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

19 §²

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet lämnas av *televerket om samtal eller andra* telemeddelanden som *har expedierats eller beställts till eller från en viss telefonapparat eller annan teleanläggning* eller att *en sådan anläggning avstängs för samtal eller* meddelanden.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet lämnas eller *hämtas in* om telemeddelanden *som avses i 20 § andra stycket* eller att *sådana meddelanden hindras från att nå fram*.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,

¹ Senaste lydelse 1989:650.

² Senaste lydelse 1989:650.

2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller

Prop. 1994/95:227
Bilaga 1

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff.

20 §³

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. *Åtgärden får endast avse telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller kan antas komma att användas av den misstänkte.*

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Åtgärden får avse endast telemeddelanden som kan antas vara under befordran eller ha beställts till eller från den misstänkte, dock inte sådana telemeddelanden som befordras med hjälp av teleanläggning som inte kan användas för kommunikation via allmänt tillgängliga nät.

21 §⁴

Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid *och anläggning*. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

21 a §

Tillstånd får avse teleanläggning, abonnemang eller enskild anknytning som innehas eller kan antas komma att användas av den misstänkte.

Tillstånd får också avse telemeddelanden beträffande vilka det genom ett tekniskt eller administrativt förfarande är

³ Senaste lydelse 1989:650.

⁴ Senaste lydelse 1989:650.

sannolikt att den misstänkte är
sändare eller mottagare.

Prop. 1994/95:227
Bilaga 1

25 §

Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen anslutas, underhållas eller återtas.

Om tillträde för verkställighet vägras får hus, rum eller slutet förvaringsställe öppnas med våld. Vid verkställighet enligt första stycket tillämpas bestämmelserna i 28 kap. 7 a §.

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över betänkandet Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m. (SOU 1992:110)

Prop. 1994/95:227
Bilaga 2

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Kommerskollegium, Överbefälhavaren, Överstyrelsen för civil beredskap, Postverket, Televerket, Telestyrelsen, Luftfartsverket, Statskontoret, Tullverket, Statistiska centralbyrån, Finansinspektionen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Riksarkivet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Centralnämnden för fastighetsdata, Samrådsgruppen för samhällets säkerhet inom dataområdet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Svenska Arbetsgivareföreningen, Landsorganisation i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Centralorganisationen SACO/SR, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges åklagare, Föreningen Sveriges kronofogdar, Sveriges Industriförbund, Sveriges Köpmannaförbund, Informationstekniska Standardiseringen, Företagens Uppgiftslämnardelegation, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Bankföreningen, Leverantörföreningen Kontor och data, Scandinavian Airlines System, Journalistförbundet, Tidningsutgivarföreningen, Publicistklubben, Comviq GSM AB, Tele2 AB, Näringslivets Telekommitté, TeleTrusT Sweden, Dataföreningen i Sverige, Kabelnämnden, International Federation of the Phonographic Industry, Sveriges Television AB, AB NordicTel, FilmNet Sverige AB, Film- och Videobranschens samarbetskommitté, Svenska Kabel TV-föreningen, CopySwede, Nordisk Television AB, IndustriförvaltningsAB Kinnevik, Konstrnärliga och Litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS).

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18–21 och 25 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

18 §¹

Hemlig teleavlyssning innebär att teledokument, som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät till eller från en viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning innebär att teledokument, som befordras till eller från en viss teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

Hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

19 §²

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledokument som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät eller att en sådan anläggning stängs av för teledokument.

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledokument som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader,
2. brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller sådant brott enligt 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling som avser narkotika eller

¹ Senaste lydelse 1993:602.

² Senaste lydelse 1993:602.

3. försök, förberedelse eller stämpling till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff.

Prop. 1994/95:227

Bilaga 3

20 §³

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse *telefonapparat eller annan teleanläggning* som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse *en teledress* som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte.

Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som är av mindre betydelse.

21 §⁴

Frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och anläggning. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Av ett beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det framgå vilken teledress och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

I tillstånd till avlyssning eller övervakning skall det särskilt anges om åtgärden får vidtas utanför allmänt tillgängliga telenät.

25 §⁵

Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de

Har rätten lämnat tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, får de

³ Senaste lydelse 1989:650.

⁴ Senaste lydelse 1989:650.

⁵ Senaste lydelse 1993:602.

tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen *anslutas, underhållas och återtias.*

tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen *användas så länge tillståndet gäller.*

Prop. 1994/95:227
Bilaga 3

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1995-05-08

Närvarande: justitierådet Torkel Gregow, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt en lagrådsremiss den 20 april 1995 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Johan Kvart.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

27 kap.

18 §

Enligt paragrafens första stycke i dess gällande lydelse innebär hemlig teleavlyssning att telemeddelanden, som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät till eller från viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivande av innehållet i meddelandet.

I lagrådsremissen föreslås att begränsningen till allmänt tillgängliga telenät slopas. Vidare föreslås att "teleanläggning" byts ut mot "teleadress".

Av remissen framgår att informationsteknologins snabba utveckling lett till att det blivit allt svårare att få till stånd en effektiv teleavlyssning, om den skall vara knuten till en viss teleanläggning t.ex. en telefonapparat. Syftet med att ersätta begreppet teleanläggning med teleadress anges vara att frigöra bestämmelserna om teleavlyssning från den traditionella fysiska avgränsningen och att knyta regleringen till "en identifiering av den logiska adress" som ett meddelande skickas från eller till. En sådan adress kan vara t.ex. ett telefonnummer, en kod eller adressen för elektronisk post.

Lagrådet har inget att erinra mot att tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning – eller hemlig teleövervakning (se 19 §) – avgränsas på det sätt som föreslagits i remissen. Begreppet teleadress är emellertid helt nytt och definieras inte i lagtexten, något som kan komma att medföra tillämpningssvårigheter. Enligt Lagrådets mening skulle förståelsen av bestämmelsen underlättas om lagtexten kunde kompletteras med en exemplifiering av vad som avses med begreppet teleadress.

Med en sådan komplettering kan första stycket förslagsvis ges följande lydelse:

"Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden, som befordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan liknande anordning (teleadress), i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet."

Ett alternativ är följande: "--- till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas ---".

Prop. 1994/95:227
Bilaga 4

20 §

Paragrafen innehåller de närmare förutsättningarna för att hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall få ske. I ett nytt andra stycke föreslås ett undantag från tillämpningsområdet, vilket undantag skall ersätta den nuvarande, i 18 och 19 §§ angivna, begränsningen till allmänt tillgängliga telenät. I andra stycket anges sålunda att avlyssning eller övervakning inte får avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät som är av mindre betydelse.

Bestämmelsen torde främst syfta till att från tillämpningsområdet undanta områden för telekommunikationer som är särskilt integritets-känsliga, dvs. där förtroliga meddelanden är vanligt förekommande, eller som annars får anses tillhöra den privata sfären. Detta har ansetts kunna uppnås genom att bestämmelsen utformas med avseende på den betydelse som ett telenät har. Vad den föreslagna bestämmelsen innehåller härom avser enligt motiveringen i remissen telenätets betydelse för telesystemet som helhet, varvid bl.a. telenätets omfattning skall beaktas.

Lagrådet har inte någon erinran mot att en bestämmelse med det angivna syftet ges en utformning som tar sikte på ett telenäts betydelse i enlighet med vad nu angetts. Av den föreslagna lydelsen framgår emellertid inte i vilket hänseende ett telenät skall ha mindre betydelse för att falla utanför tillämpningsområdet. Bestämmelsen bör förtydligas i det avseendet.

Mot bakgrund av det sagda kan andra stycket i paragrafen ges förslagsvis följande lydelse:

"Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät, som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 maj 1995

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Sahlin, Peterson, Hellström, Thalén, Freivalds, Tham, Blomberg, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Lindh, Johansson

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 1994/95:227 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.