

Övervakningen av polisens hemliga inhämtande av information

Myndigheternas verksamhet och deras dokument är i allmänhet offentliga för alla eller åtminstone de berörda parterna. Från denna offentlighet finns emellertid undantag på olika nivåer. Polisens hemliga inhämtande av information är ett exempel på en dylik myndighetsverksamhet.

Polisens hemliga inhämtande av information är i sig inte en etablerad eller exakt avgränsad term. I det följande avses med den för det första de i tvångsmedelslagens 5 a kapitel föreskrivna tvångsmedel som används vid förundersökning av brott, dvs. teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge och teknisk observation (avlyssning, optisk observation, spårning). För det andra innebär hemligt inhämtande av information att dessa sätt att inhämta information används för att förhindra och avslöja ett brott, om vilket föreskrivs i polislagen. Ytterligare hör till denna grupp täckoperation, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas.

Begreppet hemligt inhämtande av information har används i ett färskt betänkande av förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen (OMKM 2009:2). Kommissionen föreslår att det skall införas bestämmelser om nya hemliga tvångsmedel och sätt att inhämta information, som delvis skulle basera sig på redan förekommande sätt, men delvis vore det fråga om en helt ny reglering. Sådana vore förtäckt inhämtande av information, teknisk spårning av en person, teknisk observation av apparater, kontrollerade leveranser och styrd användning av informationskällor. Dessutom skulle enligt förslaget observation räknas som hörande till hemligt inhämtande av information.

Justitieombudsmannen får årligen av inrikesministeriet en berättelse om användningen av teleavlyssning och -övervakning samt teknisk avlyssning, ävensom om användningen av teknisk observation vid straffanstalternas. Motsvarande utredningar fås också av tullen, försvars-

makten och gränsbevakningsväsendet. Dessutom ger inrikesministeriet till justitieombudsmannen en berättelse om hur täckoperation, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas har använts. I praktiken ger inrikesministeriet en berättelse om det hemliga inhämtandet av information; av sekretesskäl är berättelsen inte till alla delar offentlig. Det skall redan här understrykas, att rapporteringsskyldigheten ingalunda omfattar närmelsevis allt hemligt inhämtande av information som görs av polisen.

Övervakningen av det hemliga inhämtandet av information betraktas som en särskild uppgift för justitieombudsmannen. Om detta har emellertid ingenting föreskrivits utöver berättelserna. Denna övervakning har också i praktiken lika mycket tagits som en särskild uppgift, som ifall den hade getts åt justitieombudsmannen. Avsaknaden av reglering har gett justitieombudsmannen stor makt att överväga hur övervakningen skall verkställas. Avigsidan med denna "frihet" är svårigheten med att definiera uppdragets innehåll.

I det följande behandlar jag en del – under inga omständigheter alla – särdrag och problem i det hemliga inhämtandet av information och i synnerhet övervakningen av det. Infallsvinkeln är uttryckligen polisens hemliga inhämtande av information. Det är inte fråga om att inte också de andra myndigheterna skulle förtjäna uppmärksamhet, utan om att en granskning som berör polisen (den myndighet som mest använder sig av dessa verktyg) är tillfyllest för att ge en tillräcklig bild av särdragen i övervakningen. Den som önskar en mera detaljerad bild av situationen kan stifta bekantskap med justitieombudsmannens årsberättelser, i vilka fr.o.m. år 1995 har ingått ett särskilt avsnitt om de verktyg som behandlas här (finns från år 2001 i elektronisk form på justitieombudsmannens webbsidor www.oikeusiamies.fi).

Frågor som gäller rättsskyddet är redan på grund av de hemliga tvångsmedlens särskilda karaktär accentuerat viktiga sett både ur synvinkeln för dem som blir föremål för tvångsmedlen och överhuvudtaget med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som oundvikligen är förenad med användningen av dessa medel gör också verksamheten till föremål för misstankar angående dess lagenlighet, oberoende om anledning till detta finns eller inte. Man har därför gått in för att säkerställa rättsskyddet med särskilda arrangemang både före tvångsmedlen tas i användning och därefter. Centrala element i rättsskyddssystemet är förfarandet med tillstånd av domstol, myndigheternas interna övervakning samt justitieombudsmannens laglighetskontroll.

En bra lag är grundförutsättningen för rättsskyddet

Grundlagen föreskriver att i all offentlig verksamhet skall lag noggrant iakttas. Med hänsyn till detta krav vore det viktigt att lagen – som skall iakttas noggrant – är tydlig. Ändå har det allmänt erkänts, att under årens lopp regleringen av hemligt inhämtande av information genom verkställda delreformer och utökade befogenheter har blivit en splittrad och svårbehärskad helhet. Bl.a. på grund av detta har också inletts beredningen av en omfattande reform av lagstiftningen. Den redan ovan nämnda förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen gav på våren 2009 sitt betänkande, där ett tyngdpunktsområde var just det hemliga inhämtandet av information.

Eftersom jag själv har deltagit i detta arbete, är jag i viss mån jävig att bedöma resultatet. I varje fall blev åtminstone regleringens svårighet uppenbar. Den uppställda målsättningen att göra lagstiftningen tydligare klarades inte till alla delar av på det bästa möjliga sättet, åtminstone inte ännu av kommissionen. Den begränsade tid som fanns till förfogande för arbetet ledde till att förslaget i stor utsträckning bygger på den nuvarande lagstiftningens strukturer, och det fanns inte möjligheter att utveckla en lagstiftning som baserar sig på helt nya utgångspunkter. Exempelvis har man efterlyst en teknikneutral reglering, men inga konkreta modeller för detta togs fram. Man kan för all del fråga sig, hur en teknikneutral reglering i praktiken skulle kombineras med den exakta avgränsning som krävs av tvångsmedelslagstiftningen. Dessutom har i förslaget tagits befattning med ett flertal frågor som nuförtiden (enligt min uppfattning på grund av deras svårighetsgrad) inte har reglerats. Inte heller därför kan man enligt mitt förmenande förvänta sig att de skulle klaras av med särdeles enkla lösningar - som exempel kan nämnas användningen av överskottsinformation samt offentligheten för berörda parter i täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Å andra sidan har den tanken uppstått, huruvida den allt mera detaljerade och minutiösa regleringen har kommit till vägs ände. I kapploppet med den tekniska utvecklingen kommer alltid lagstiftningen på efterkälken. I många europeiska länder har man ansett att man klarar sig med en betydligt lindrigare reglering t.ex. av täckoperationer. Visserligen känner jag inte till att dessa lösningar just hade blivit testade i den europeiska människorättsdomstolen.

Behovet av att förnya lagstiftningen är i varje fall klart. Det behövs särskilt med tanke på rättsskyddet för dem som blir föremål för åtgärderna, men också för de myndigheter som tillämpar lagen i praktiken. Ju mera lagstiftningen ger rum för tolkningar, desto mera krävande är också laglighetskontrollen och erfarenheten visar, att desto mera vill myndigheterna också få tolkningsstöd av laglighetskontrollen. Det har också framförts, att justitieombudsmannen i sina beslut har granskat också synnerligen svåra lagtolkningsfrågor, vilkas tolkning mera naturligt ankommer på domstolarna (Niemi - de Godzinsky: Telepakkokeinojen oikeussuoja-

järjestelmä, Optulan tutkimuksia 243). I detta kan man i viss mån instämma. Å andra sidan är det åtminstone delvis fråga om problem, som inte kan komma att eller mycket osannolikt kommer att avgöras av domstolarna.

Övervakningen på eget initiativ har betonats

Justitieombudsmannens verksamhet består huvudsakligen i att utreda klagomål och egna initiativ samt i inspektioner. Klagomålen tar lejonparten av arbetsinsatsen i anspråk.

I fråga om hemligt inhämtande av information är situationen en annan. Det lämnas in mycket litet klagomål, i praktiken några få per år och även de om användningen av teletvångsmedel. Detta torde åtminstone delvis bero på åtgärdernas karaktär. För att vara effektivt måste inhämtandet av information hållas hemligt för objektet åtminstone i undersökningens inledningsskede. Av denna anledning är åtgärdsobjektens möjligheter att reagera på användningen av tvångsmedel i allmänhet mindre än när det gäller "vanliga" tvångsmedel, som i praktiken genast eller mycket snart kommer till kännedom. Det är också möjligt att (med tillstånd av domstol) också i efterhand låta bli att meddela objektet om att teletvångsmedel har använts. De som har varit föremål för täckoperationer och bevisprovokation genom köp har uppenbarligen inte fått vetskap om detta. När detta skrivs åtalas visserligen två polismän för brott mot tjänsteplikt i samband med bevisprovokation genom köp, och åtminstone enligt massmedia har bevisprovokationens objekt blivit medvetna om saken. I vart fall har inte föreskrivits om meddelande om täckoperationer och bevisprovokation genom köp. För att korrigera denna uppenbara brist föreslår förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen också en (dock inte undantagslös) skyldighet att meddela också om dessa åtgärder.

Visserligen är det numera sällsynt att om exempelvis teleavlyssning eller teleövervakning inte meddelas. Med avseende därpå är det beaktansvärt, att synnerligen få klagomål framställs angående användningen av dessa tvångsmedel.

De berättelser som fås av polisen, tullen, gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten om det av dem bedrivna hemliga inhämtandet av information är en viktig del av övervakningen av denna verksamhet. De är ändå inte tillräckliga i sig. Eftersom objekten för hemligt inhämtande av information har sämre möjligheter än normalt att själva reagera på användningen av tvångsmedel och verksamheten inte heller i övrigt är särskilt transparent utåt, har man ansett att det finns skäl för att satsa mera än normalt på inspektioner och annan verksamhet på eget initiativ, t.ex. året runt fungerande kontakter med i synnerhet centralkriminalpolisen och polisens högsta ledning. Justitieombudsmannen har således inte nöjt sig med att pas-

sivt ta emot berättelserna från inrikesministeriet och övriga aktörer, utan man har gått in för att – inom ramen för resurserna – på eget initiativ gallra fram och klargöra eventuella problempunkter.

Justitieombudsmannen och domstolarna

Den dömande makten utövas av oberoende domstolar. Justitieombudsmannens övervakningsbehörighet sträcker sig emellertid också till domstolarna. När en väsentlig del av rättskyddssystemet vid teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning är att för användning av dessa verktyg behövs tillstånd av domstol, har det varit klart att justitieombudsmannen har intresserat sig för domstolarnas verksamhet. Domstolarna ger ju inte någon berättelse till justitieombudsmannen, utan i fråga om dem måste man själv skaffa sig informationen. Visserligen ingår i inrikesministeriets berättelse naturligtvis också statistiska data gällande domstolarna. Dessutom utvärderas i berättelsen också domstolarnas verksamhet, om än synnerligen sporadiskt. I beslut om täckoperationer och bevisprovokation genom köp har domstolarna ingen roll.

Justitieombudsmannen kan givetvis inte styra domstolarna med bindande prejudikat eller förpliktande lagtolkningar. Hos tingsrätterna har i vart fall gjorts inspektioner som fokuserats på teletvångsmedelsfrågorna, men deras karaktär har i hög grad varit diskuterande. Med inspektionerna vill man få information om domarnas erfarenheter och dessutom fästa deras uppmärksamhet vid de observationer som justitieombudsmannen har gjort i sin laglighetskontroll. Såsom också i allmänhet, baserar sig även här verkan av justitieombudsmannens verksamhet uttryckligen på att man går in för att motivera ställningstagandena väl. Jämfört med den traditionella laglighetstillsynen över domstolarna har säkert gått synnerligen långt, låt vara att i minnet har hållits att den dömande makten utövas av oberoende domstolar och att de i denna sin uppgift har en omfattande prövningsrätt i fråga om lagtolkningen. Detta har emellertid inte ansetts utgöra ett hinder för att lyfta fram tolkningar och förfaranden som laglighetsövervakaren har betraktat som problematiska. Samtidigt har man också kunnat sprida information till tingsrätterna om lösningsmodeller som har utvecklats för olika problem. Det må konstateras, att det inte heller är sällsynt att domarna tar kontakt med justitieombudsmannens kansli för att diskutera lagtolkningsfrågor. Härvid kan givetvis inte ges något tillstånd till eller godkännande i efterhand av något visst beslut, men ingenting torde hindra att man diskuterar hurudana tolkningar som har förekommit vid ärenden av en viss typ.

Min uppfattning är, att justitieombudsmannens verksamhet klart har haft inverkan på domstolarna. För det första kan nämnas en ändring av sättet att handlägga framställningar gällande

tvångsmedel. Vid en del av tingsrätterna var praxis att handlägga framställningarna gällande tvångsmedel genom ett rent skriftligt förfarande. Efter kritik som framförts av biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio började man iaktta ett lagenligt förfarings sätt, som bidrar till en grundlig behandling av tvångsmedelsärendet och sålunda för sin del tryggar rättsskyddet. Klart viktigare än detta är enligt min åsikt, att de fall, där domstolen ger tillstånd till att helt låta bli att meddela om tvångsmedlet åt dess objekt, har minskat synnerligen betydligt i antal. Så skedde efter att biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio på eget initiativ utredde praxis och fann den vara problematisk. Meddelande inom bestämd tid (ett år) är enligt lagen huvudregeln, och undantag borde göras endast i nödvändiga fall. Detta därför, att i en rättsstat kan förekomma hemlig myndighetsverksamhet och i synnerhet för objektet helt fördold användning av tvångsmedel endast i mycket begränsad omfattning. När åt objektet i efterhand meddelas om att tvångsmedlet har använts, har han om han så önskar möjlighet att få lagenligheten i myndigheternas verksamhet prövad. Om han inte vet om tvångsmedlet, faller denna synnerligen centrala del av rättsskyddet bort. Enligt min uppfattning hade man vid domstolarna inte alltid varseblivit sakens faktiska betydelse före biträdande justitieombudsmannens beslut, utan polisens framställningar hade godkänts rutinartat och delvis på svaga grunder. Också i fortsättningen följs med hur man har avstått från att lämna meddelanden åtminstone på statistiknivån, och vid behov utreds dessa fall på eget initiativ.

Vid inspektionerna hos domstolarna har ett mycket centralt diskussionstema varit beslutens motiveringar. På basis av observationerna vid inspektionerna var inte heller högsta domstolens (HD) prejudikat HD 2007:7 någon överraskning. I detta beslut upphävde HD tillstånd som beviljats för teknisk avlyssning. Tillståndsbeslut av samma typ och som motiverats mycket schematiskt var enligt observationerna vid laglighetskontrollen inte några särskilda undantagsfall. Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis, att tillstånd allmänt hade beviljats utan de i lagen föreskrivna förutsättningarna. Det kan t.ex. vara fråga om att muntligt framförda motiveringar som har framförts utöver den skriftliga framställan inte har annoterats. Också ett sådant förfarande är mycket problematiskt, emedan grunderna för beviljande av tillstånd naturligtvis borde annoteras bl.a. för att besluten skall kunna kontrolleras.

Också Niemi och de Godzinsky kom i Optulas ovan nämnda undersökning fram till resultat som i stor utsträckning överensstämde med observationerna vid justitieombudsmannens inspektioner. Enligt dem var merparten av motiveringarna till tillståndsbesluten tämligen schematiska. Enbart en av polisen anmäld grundad misstanke, att det finns skäl att misstänka en viss person för ett brott, var motiveringen till framställan i 5 % av fallen.

Det bör emellertid märkas, att materialet för denna undersökning var från november 2005. Enligt mina egna observationer har motiveringarna till besluten (och framställningarna)

utvecklats från denna tidpunkt. Dessutom var ovan nämnda beslut av HD enligt min uppfattning också en väckningssignal för domarna. I sitt beslut underströk HD bl.a., att domstolens uppgift när den behandlar en framställan angående tvångsmedel är att sörja för den misstänktes rättsskydd. Domstolen skall klargöra de faktauppgifter, på vilka brottsmisstanken påstås bygga. Enbart att den tjänsteman som gör framställan hänvisar till i undersökningen erhållna uppgifter eller en slutsats som han gör utgående från dem, kan inte betraktas som ett tillräckligt klargörande av att förutsättningarna för att använda teletvångsmedel är uppfyllda. Till stöd för kravet bör framläggas konkreta omständigheter, på basis av vilka det är möjligt för domstolen att i det enskilda fallet göra själv en bedömning av det huruvida tröskeln "skäl att misstänka" har överskridits.

Enligt min uppfattning är det inte berättigat att tala om domstolarna som "gummistämplor", dvs. säga att tingsrätterna utan att granska saken närmare skulle godkänna alla krav från polisens sida. Däremot kommer från polisen alltså respons om det, att domstolarnas sakkunskap lämnar övrigt att önska. I vanliga fall, t.ex. teleavlyssning av mobiltelefon, förekommer inte problem, men när man förflyttar sig till datanätvärlden kan ärendets avgörande ställa särskilda krav på domarens sakkunskap. Det samma gäller givetvis också för laglighetskontrollen. Emellanåt känns den egna tekniska sakkunskapen som nog så otillräcklig.

En intressant diskussion kommer säkert att föras om förundersöknings- och tvångsmedelskommissionens förslag, enligt vilket för användning av täckoperationer och bevisprovokation genom köp med vissa undantag borde fås tillstånd av domstol. Nuförtiden är det ju polisen som helt självständigt beslutar om användningen av dessa tvångsmedel. I Optulas ovan nämnda undersökning gällande teletvångsmedel föreslogs för sin del som några alternativ att utöka en offentlig ombudsmans verksamhetsområde (enligt svensk modell till teleavlyssning) och/eller ge åklagaren uppgifter i tillståndsprocessen. Förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen föreslog inte sådana ändringar.

Polisens interna övervakning har förbättrats

Ett huvudsakligt syfte med justitieombudsmannens verksamhet har varit att förbättra polisens interna övervakning. Åtminstone i fråga om teletvångsmedlen har situationen förbättrats avsevärt. Ett särdeles viktigt framsteg i övervakningen var ibruktagandet av SALPA-systemet (systemet för behandling av ärenden gällande hemliga tvångsmedel). Alla teletvångsmedel annoteras i SALPA, varför tillförlitliga uppgifter om använda tvångsmedel numera finns tillgängliga. Via systemet kan man också övervaka användningen av teletvångsmedel rentav i realtid. Enligt mitt förmenande har överhuvudtaget det att verksamheterna kan centraliseras

till att skötas via centralkriminalpolisen inneburit en ny kvalitet och systematik i verksamheten och övervakningen av den.

Det fanns också skäl till en förändring. Den av inrikesministeriet tillsatta utredningsmannen, justitiekansler Jaakko Jonkka, konstaterade i november 2004 bl.a. följande: "Under de första åren har efterövervakningen inte fungerat på avsett sätt. Polisenheterna underlät att sända uppgifter till inrikesministeriet och detta för sin del rapporterade summariskt till justitieombudsmannen. Jag anser, att polisen på alla organisationsnivåer i detta skede försummade sin övervakningsskyldighet på ett förvånande sätt, vilket har undergrävt hela övervakningssystemets trovärdighet. Riksdagens justitieombudsmans kansli har upprepade gånger haft att ta befattning med detta, likaså riksdagens utskott." Enligt min egen uppfattning var det åtminstone delvis fråga om att när verksamheten expanderade kraftigt, utvecklades övervakningen inte på det sätt som denna expansion krävde.

Numera är således strukturerna för övervakningen av teletvångsmedel ändå i tämligen gott skick. Vad dem beträffar är den mera fråga om hur mycket det finns anledning till en särskild övervakning och hur mycket resurser man vill offra på den. Väsentligt i detta är även här den övervakning av och det stöd till underlydande som hör till ett normalt förmansarbete. För närvarande varierar övervakningsnivå vid polisinsatserna nog så mycket, likaså helt uppenbart också övervakarnas sakkunskap.

Vad gäller täckoperationer, bevisprovokation genom köp och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas har den interna övervakningen inte utvecklats lika väl. I synnerhet av polisens högsta hade man förväntat sig en aktivare roll. Åtminstone under verksamhetens tidigare år var övervakningen i mycket en intern sak för centralkriminalpolisen. I sig satsade man också vid centralkriminalpolisen på besluts- och dokumenteringsprocesserna i synnerhet vid täckoperationer. Man kan ändå fråga, hur trovärdigt centralkriminalpolisen själv kan övervaka funktioner, om vilka beslut och i sista hand även i övrigt svarar centralkriminalpolisens chef.

Det borde därför satsas mera än tidigare på övervakningen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp, även om situationen alldeles under de senaste åren har förbättrats i någon mån. Det är fråga om den allra hemligaste delen av polisens verksamhet, och (åtminstone hittills) har de berörda inte haft egen möjlighet att reagera, emedan de inte har kännedom om de åtgärder som har riktats mot dem. Linjedragningarna i verksamheten kan inte lämnas enbart åt själva aktörerna, utan det är en skyldighet för polisens högsta ledningen att vid behov ta ställning till tolkningarna.

En effektiv styrning av verksamheten förutsätter givetvis information om det, hurdana verksamheten och problemen i den i praktiken är. Polisens högsta ledning borde därför regelbundet göra inspektioner, vid vilka tillräckligt konkret och övergripande går igenom själva verksamheten. Utan en mångsidig inspektion av dokumenten kan man inte få en tillräcklig bild av verksamheten. Exempelvis enbart genom att gå igenom besluten om täckoperationer yppas inte nödvändigtvis eventuella problem i verksamheten. Å andra sidan är det synnerligen arbetsdrygt att heltäckande gå igenom rapporteringen av en enda täckoperation.

Till uppgifterna för den av inrikesministeriet år 2001 tillsatta styrningsgruppen för täckoperationer och bevisprovokation genom köp hörde bl.a. att följa upp verksamheten och utbildningen, att rapportera om från laglighets synpunkt viktiga omständigheter till polisens högsta ledning och att ställa förslag till utveckling. Enligt min uppfattning var man inte särskilt nöjd med gruppens insatser. Särskilt saknade man konkreta riktlinjer för styrning av verksamheten. Utredningsmannen Jonkka föreslog år 2004 att det skulle övervägas att utöka styrningsgruppen med personer utanför polisförvaltningen, eller att ett helt nytt övervakningsorgan skulle tillsättas. Detta ledde till att i den nuvarande uppföljningsgruppen är förutom polisen representerade Riksåklagarämbetet, tullverket, gränsbevakningsväsendet och domstolsväsendet. Det återstår att se, om ansvällningen av den redan förut stora gruppen leder till ett bättre slutresultat - tvivel har framförts. År 2008 lades till gruppens uppgifter att följa upp den verksamhet som berör informationskällor och åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas. Vid centralkriminalpolisen har inrättats en arbetsgrupp för utvecklande av det hemliga inhämtandet av information som bl.a. skall bereda de ärenden som framläggs för uppföljningsgruppen; förhoppningen är att man på detta sätt skall uppnå bättre resultat än tidigare.

Behöver vi en särskild övervakning?

Frågan kan ställas, huruvida en särskild övervakning av det hemliga inhämtandet av information behövs, eller om också här den sedvanliga laglighetskontrollen räcker till. Frågan har allt emellanåt väckts bl.a. när åt polisen har getts nya befogenheter, och som en garanti för rättskyddet har föreslagits (och oftast föreskrivits om) rapportering till justitieombudsmannen.

Väsentligt är polisens normala dagliga förmansarbete - till vilket hör att stöda de underlydande - och polisens övriga interna övervakning. Ju närmare övervakningen befinner sig själva verksamheten, desto bättre kan den observera och omedelbart ta befattning med också mindre problem. Inom polisen har man ändå att särskilt se till, att det hemliga inhämtandet av information inte blir så hemligt, att det försvinner ur förmännens synfält. Ledningen måste

.....

veta på vilka sätt resultaten åstadkoms. I informationsinhämtandet kan man redan i tekniskt avseende, för att inte tala om juridiken, röra sig på så vanskliga områden att det sätter övervakarnas yrkeskunskap på prov.

I vart fall finns det också behov av justitieombudsmannens verksamhet. Emellanåt visar det sig emellertid, att det råder orealistiska uppfattningar om hur täckande justitieombudsmannens övervakning av det hemliga inhämtandet av information är. Området för särskild övervakning av det hemliga inhämtandet av information har hela tiden breddats. I början var det fråga om övervakning av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning (av ett visst slag). Under de första åren var också antalet fall mycket litet. Numera beviljas enbart tillstånd till teletvångsmedel i tusental, och nya verktyg att övervaka har ständigt kommit till. Övervakningens natur har därigenom förändrats väsentligt. Det kan konstateras, att förundersöknings- och tvångsmedelskommissionen har föreslagit att området för övervakningen skall vidgas ytterligare.

Om man talar om konkreta enskilda fall, kan justitieombudsmannens särskilda övervakning redan av resursskäl på sin höjd ha karaktären av stickprov. När det gäller hemligt inhämtande av information är det fråga om en i efterhand utförd och även i bästa fall nog så översiktlig "övervakning av övervakningen". Justitieombudsmannen befinner sig mycket avlägset från själva verksamheten, och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet, och inte heller i övrigt vara en viktig uppställare av gränser som skulle lägga bristerna i lagstiftningen till rätta. De berättelser och utredningar som ges åt justitieombudsmannen kan inte vara någon patentrösning på rättsskyddsproblemen.

Det bör också märkas, att justitieombudsmannen inte med undantag för de teletvångsmedel som behandlas av domstol, och som förutsätter medverkan av teleoperatörerna, har någon utanför polissektorn befintlig kontrollmöjlighet att försäkra sig om att justitieombudsmannen överhuvudtaget får kännedom om allt det hemliga inhämtande av information som bedrivs av polisen. Övervakningen baserar sig i det avseendet på förtroende. I och för sig kan man ju tänka sig, att det hemliga inhämtandet av information inte annoteras på ett adekvat sätt, och att det sålunda förblir dolt för justitieombudsmannen och kanske också för de polisiära förmännen. För klarhetens skull understryker jag, att sådan avsiktlig "mörkläggning" inte har observerats.

Med beaktande av dessa begränsningar kan justitieombudsmannen anses ha en viktig roll i den externa övervakningen av verksamheten. Vad teletvångsmedlen beträffar har uttryckligen han möjlighet att lyfta fram sådana domstolsförfaranden som han anser vara problematiska. Exempelvis var praxis att låta bli att meddela om användning av tvångsmedel förstås inte

problematiser från polisens synpunkt, när domstolarna godkände undersökningsledningarnas framställningar. Det behövdes ett ställningstagande av biträdande justitieombudsmannen, med vilket saken togs upp ur tvångsmedelsobjektens synvinkel, och det gick även att ändra på praxis. Polisens interna övervakning kan överhuvudtaget inte själv ta befattning med domstolarnas verksamhet; i en del fall har justitieombudsmannen visserligen tagit domstolens förfarande till granskning på basis av information som lämnats av polisen.

Allmänt sett kan den externa övervakningen yppa systemfel i organisationen eller juridiskt ohållbara förfaranden, som aktörerna själva inte märker vara problematiska. I allt arbete finns en risk för att bli blind för de egna sätten att agera, och förfarandena kan småningom glida allt längre bort från ursprungligen kanske helt motiverade avgöranden. Det är också fråga om att i ett demokratiskt samhälle får inget utövande av offentlig makt lämnas utan övervakning. Justitiekansler Jonkka har också betonat, att endast en trovärdigt övervakad maktutövning kan vara genuint förtroendeväckande. Självt ville jag tillägga till detta, att övervakningens uppgift inte är att upprätthålla trovärdigheten i myndigheternas verksamhet. Om oegentligheter yppas, måste befattning tas med dem.

Lika klart som att en extern övervakning behövs, är enligt min åsikt att justitieombudsmannen inte passivt kan sitta och vänta på att någon eventuellt framställer ett klagomål gällande hemligt inhämtande av information. Redan de ovan beskrivna exemplen på hur justitieombudsmannens avgöranden har påverkat domstolspraxis visar enligt mitt förmenande mycket klart, att just verksamhet på eget initiativ har de största effekterna. Detta är fallet särskilt vad beträffar hemligt inhämtande av information, bl.a. för att på grund av sakens natur de som är objekt för åtgärderna har sämre möjligheter än normalt att reagera. Enbart klagomål skulle ha gett och även i framtiden ge endast en ytterst snäv och slumpmässig bild av problemen med hemligt inhämtande av information.

Dessa egna initiativ är emellertid förenade med vissa randvillkor. Efter att i ett tiotal år ha följt med dessa frågor har jag ofta varit tvungen att konstatera, att intressanta frågor som varit värda att utredas har måst lämnas åt sidan eller skjutas på framtiden. Den ständiga ökningen av antalet klagomålsärenden begränsar mycket effektivt möjligheterna till verksamhet på eget initiativ. Under en lång tid var den här övervakningen också beroende av en enda föredragande, vilket givetvis var ett sårbart arrangemang och inte heller i övrigt någon situation att önska. Numera har ansvaret vidgats.

Strävan har också varit att se till, att de egna initiativen och de fortlöpande kontakterna med polisen inte leder till att den övervakades och den övervakandes roller skulle fördunklas. Finland är ett litet land och det finns inte många experter på hemligt inhämtande av informa-

