

Professori Jukka Viljanen

**HE 199/2017 vp, HALLITUKSEN ESYTYS EDUSKUNNALLE LAIKSI
TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA JA LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN 7
§:N MUUTTAMISESTA**

Perustuslakivaliokunta 9.11.2018

1. Hallituksen esitykseen sisältyvästä perus- ja ihmisoikeusproblematiikasta

Perustuslain 10 §:ään tehtyt muutokset astuivat voimaan 15.10.2018 (SK 817/2018, HE 198/2017 vp, PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanotot perustuslain muutosta koskevaan mietintöön muodostavat keskeiset periaatteet, joiden varaan myös varsinaiset tiedustelua koskevat lakipaketit on hyvä rakentaa.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin on kirjattu, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen ... ”sekä tiedonhankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Olen ollut prosessissa mukana oikeusministeriön nimittämän asiantuntijatyöryhmän jäsenenä ja laatimassa mietintöön liitettyä arviota EIT:n tiedonhankintakeinoja koskevasta tulkintakäytännöstä. Lisäksi olen lausunut muistakin tiedustelulainsäädäntöön liittyvistä luonnoksista valmistelun aikana.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään perustuslain muuttamisesta (PeVM 4/2018 vp) todennut, että sen mielestä ”on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (ks. HE 199/2017 vp, PNE 1/2018 vp). Valiokunta toteaa arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietintöasioina.”

Perustuslakivaliokunta korostaa erityisesti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia myös, koska kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka niin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa.

Tiedustelujärjestelmiä koskevassa EIT:n tulkintakäytännössä on kattavasti asetettu tietyt yleiset edellytykset valvontajärjestelmän kokonaisuudelle. Siellä on niin tuomioistuinten, parlamentin kuin

erityisten valvontaviranomaisten suorittamaa valvontaa. Kyse on siitä, miten hyvin tällainen valvontajärjestelmä täyttää vaatimuksen, että se tarjoaa riittävän vahvan, käytännöllisen ja tehokkaan valvontajärjestelmän.

Tiedusteluvaltuutetun rooli on olla keskeinen oikeudellinen valvoja. Tähän viitataan myös muissa hallituksen esityksissä. Tiedustelutoiminnan luonteesta johtuen sen valvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.

”EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu, että valvonnan on oltava riippumatonta ja tiedusteluviranomaisen hallinnonalan ulkopuolista. Tiedustelutoiminnan ulkopuolinen oikeudellinen valvonta olisikin keskitetty tiedusteluvaltuutetulle..”¹

Erilaisia tiedusteluvaltuutetun tyyppisiä malleja on arvioitu useissa tapauksissa. Erityisesti brittitapauksissa on kyse valtuutetusta, Commissioner, jolla on riittävän vahvat toimivaltuudet toimia.

Suomalaiseen malliin on kehitetty yhteistyö tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan kanssa. Lisäksi tiedustelutoimien valvonnassa tuomioistuimissa tiedusteluvaltuutetulle on suunniteltu roolia. Kuten hallituksen esityksessä todetaan reaaliaikaisen valvonnan mahdollistamiseksi säädettäisiin velvoitteesta antaa tieto tiedusteluvaltuutetulle tiedustelumenetelmiä koskevista tuomioistuimen päätöksistä ja luvista mahdollisimman pian niiden antamisen päätöksen jälkeen. Lisäksi suojelupoliisin olisi mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvaltuutetulle päätöksestä, joka koskee muuta kuin tuomioistuimen päätöksentekotoimivaltaan kuuluvaa tiedustelumenetelmää, siviilitiedustelun suojaamista, ilmaisukieltoa, rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämisen lykkäämistä. Valtuutetulla olisi laajat tiedonsaantioikeudet ja oikeus saada selvityksiä viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta. Valtuutettu voisi tehdä tarkastuksia tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi, minkä lisäksi sille ehdotetaan oikeutta päästä valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Tiedusteluvaltuutettu voisi lisäksi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

¹ Ks. HE 203/2017 vp, s. 178.

2. EIT ja ihmisoikeussopimuksen kanssa yhteensopiva valvontakokonaisuus

Olen aikaisemmin Perustuslain 10 §:n tarkistamistyöryhmälle toimittamassani lausunnossa käsitellyt yksityiskohtaisesti niitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvontakäytännöstä seuraavia vaatimuksia, joita salaisen tiedonhankinnan valvonnalta edellytetään.

Tapauksessa *Zakharov v. Venäjä*, EIT muistuttaa tulkintakäytännössä kehitetyistä minimiturvaa koskevista vaatimuksista, joiden tulisi estää mielivaltaisen toiminta käytettäessä salaisia tiedonhankintamenetelmiä. Kyse on tiettyjen vaatimusten kirjaamisesta riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lainsäädäntöön. Vaatimukset kytkeytyvät tekoihin, joissa menetelmiä voidaan käyttää, henkilöitä, joihin niitä voidaan kohdistaa, määrääjat toimenpiteiden käytölle, menettelyt miten tutkitaan, käytetään ja varastoidaan tietoja sekä miten toimitaan, jos nauhoitteet voidaan tai täytyy poistaa tai hävittää.

In its case-law on secret measures of surveillance, the Court has developed the following minimum safeguards that should be set out in law in order to avoid abuses of power: the nature of offences which may give rise to an interception order; a definition of the categories of people liable to have their telephones tapped; a limit on the duration of telephone tapping; the procedure to be followed for examining, using and storing the data obtained; the precautions to be taken when communicating the data to other parties; and the circumstances in which recordings may or must be erased or destroyed.

EIT on korostanut, että valvontaa harjoittavan toimielimen pitää olla **riittävän itsenäinen** toimeenpanovallan käyttäjistä. Sen ei siis tarvitse olla tuomioistuin. Myös ei-tuomioistuinmallinen (non-judicial) valvontaelin voi täyttää sopimuksen vaatimukset, kunhan se on riittävän itsenäinen.

Myös **toimivaltuuksien riittävydestä** on pidettävä huolta. Tämä nousi esille erityisesti Szabo ja Vissy tapauksessa. EIT ei ollut vakuuttunut siitä, että valvonta olisi riittävästi pystynyt korjaamaan salaisen tiedonhankinnan aiheuttamia haittoja tai valvomaan niitä tehokkaasti, erityisesti tavoilla, jotka vaikuttavat operaatioihin, tiedusteluviranomaisten päivittäiseen toimintaan, koska Unkarin lainsäädäntö ei antanut komitealle pääsyä tarvittaviin asiakirjoihin. Unkarin tapauksessa Komitean valvontamahdollisuudet olivat siten rajattuja, että ne muodostuivat ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden näkökulmasta ongelmallisiksi.

Esimerkiksi tapauksessa *Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta* on pohdittu varsin perusteellisesti niitä vaatimuksia, joita tiedustelun koko valvontajärjestelmältä edellytetään (159-169). Brittien valvontaregiimi oli riittävällä tasolla täyttääkseen EIS:n asettamat vaatimukset. Kyse oli sellaisesta valvontaregiimin kombinaatiosta, jossa oli mukana yleiset mielivaltaa estävät prosessuaaliset

suojakeinot, yleisemmät suojakeinot, jotka perustuivat tiedusteluvaltuutetun (Interception of Communications Commissioner) sekä IPT:n (Investigatory Powers Tribunal) suorittamaan laillisuusvalvontaan.

EIT:n arvioinnissa erityisesti brittiläisen tiedusteluvaltuutetun ja tribunalin laajat toimivaltuudet ja merkittävä rooli saavat tunnustusta.

The Court considers that the Commissioner's role in ensuring that the provisions of RIPA and the Code are observed and applied correctly is of **particular value** and his biannual review of a random selection of specific cases in which interception has been authorised provides an **important control** of the activities of the intercepting agencies and of the Secretary of State himself.

Toisaalta valvontaregiimin kuvauksessa korostuu myös tiedustelutoimenpiteistä vastaavan tuomioistuimen (IPT) asema valvontajärjestelmän osana. Erityisesti esille nousevat vahvat toimivaltuudet, joita tribunaali pystyy hyödyntämään. Sillä on pääsy materiaaleihin, joita se pitää relevantteina. Se voi kumota tiedustelutoimenpiteen ja määrätä rahallista korvausta. Tuomioiden julkistaminen puolestaan edistää tiedustelutoimenpiteisiin kohdistunutta valvontaa. Tämä korvausten määräämisoikeus on noussut esille myös uudemmissa tapauksissa (Big Brother Watch kohta. 379).

3. Miten malli täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä sille johdettavat vaatimukset?

Hallituksen esitys perustuu uuden laillisuusvalvontaa suorittavan toimijan tiedusteluvaltuutetun tehtävän perustamiseen. Valvontajärjestelmän kokonaisarvioinnissa on kyse siitä, onko valvontaregiimille turvattu riittävän vahvat toimivaltuudet. Riittävistä toimivaltuuksista muodostuvan kokonaisuuden arviointia hankaloittaa varsin monimutkaisen kokonaisuuden

Tiedusteluvaltuutetulla olisi laaja tiedonsaantioikeus sekä oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista hallintotehtävää hoitavilta selvityksiä tiedustelutoiminnasta. Valtuutettu voisi myös tehdä tarkastuksia viranomaisten ja muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimitiloissa.

Kuten edelle viitattiin, Unkaria koskevassa Szabo ja Vissy tapauksessa nimenomaan toimivaltuuksien riittävyys osoittautui ihmisoikeussopimuksen kannalta ongelmalliseksi. Pääsy riittävästi vaikuttamaan operatiiviseen tiedustelutoimintaan ja esimerkiksi riittävä mahdollisuus saada asiakirjoja asetettiin keskeiseksi kriteeriksi.

Tehtävät on määritelty 7 §:ssä. Niitä ovat tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuuden valvonta, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta tiedustelutoiminnassa, oikeusturvan toteutumisen

edistäminen ja siihen liittyvien hyvien käytäntöjen edistäminen sekä lainsäädännön toimivuuden arviointi ja seuranta ja mahdollisten kehittämis ehdotusten tekeminen.

Tarkemmin on määritelty laajat tiedonsaantioikeudet, oikeus saada selvityksiä sekä tarkastusoikeus. Lisäksi on määritelty, että tiedusteluvaltuutetulle voidaan kannella ja kohde voi esittää tutkimuspyynnön. Lisäksi merkittävimpänä valtuutena voidaan pitää sitä, että valtuutettu voi keskeyttää tai lopettaa määräyksellään tiedustelumenetelmän käytön. Hän voi myös määrätä lainvastaisen tiedon hävitettäväksi. Hän voi esittää lainvastaisen toiminnan osalta esitutkinnasta päättävälle viranomaiselle lainvastaisesta toiminnasta ja antaa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä.

Näkisin erityisen tärkeänä, että tässä kaiken kaikkiaan hyödynnettäisiin EU:n perusoikeusviraston suosituksia, joita on esitelty hallituksen esityksessä (s. 31). Yhtenä poikkeuksena tuoreimmista suosituksista² on se, että tiedusteluvaltuutetulle ei säädettäisi oikeutta määrätä maksettavaksi vahingonkorvausta tai hyvitystä lainvastaiseksi katsomansa tiedustelumenetelmän käytön kohteelle. Kiinnitin jo aikaisemmassa vaiheessa huomiota **vahingonkorvaus/hyvitysmahdollisuuteen** ja pitäisin tärkeänä, että sitä kehitettäisiin. Tämä on keskeinen kysymys arvioitaessa valvontajärjestelmän tehokkuutta ja riittävyttä. Oikeussuoja saattaa olla ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta tehoton myös, jos asiaa ratkaisevalla taholla ei ole toimivaltaa määrätä valittajalle vahingonkorvausta. Tähän kysymykseen ei kuitenkaan oteta sen tarkemmin esityksessä kantaa. Mielestäni nykyaikaisen oikeussuojajärjestelmän tulee aina sisältää jonkinlainen rahallinen hyvitysjärjestelmä. Suomessa on otettu onnistuneesti käyttöön omia sisäisiä oikeussuojakeinoja esimerkiksi oikeudenkäynnin keston osalta, joten vastaavan tyyppistä kansallista ratkaisua voidaan pitää perusteltuna myös valvonnan keinovalikoimaa rakennettaessa.

Esityksessä viitataan, että muiden korvaus- ja hyvitysmenettelyiden vuoksi sekä ottaen huomioon tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus tiedusteluvaltuutetun erityistä toimivaltaa määrätä esimerkiksi kantelijalle tai tutkimuspyynnön tekijälle rahallista hyvitystä tiedustelutoiminnan lainvastaisuuksista ei voida pitää välttämättömänä osana tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan keinovalikoimaa. Itse näkisin, että juuri tämä on nostettu merkittäväksi toimivaltuudeksi esim. brittitapauksissa, joista tuoreimpana mainittakoon Big Brother Watch (tuomion kohta 379).

² Ks. Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU Vol 2, (2017) http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-surveillance-intelligence-services-vol-2_en.pdf , s.114, “Equipping complaint-handling bodies with mere powers of recommendation is insufficient and does not constitute an ‘effective remedy’. Instead, these bodies should be given quasi-judicial remedy powers, such as the power to award financial compensation.” *Born, H. and Wills, A. (2012), p. 195*

Itse näen tärkeänä muodostaa sellaisen kokonaisuuden, jossa tiedusteluvaltuutetulla olisi jopa muista poikkeavia ja tilannetta yksilön kannalta tasoittavia toimivaltuuksia. Raha on tärkeä insentiivi nykyaikaisessa oikeussuojajakeinojen järjestelmässä. Jos virheistä voidaan määrätä suoraan hyvitystä asettaa tämä viranomaisille sopivia toimivaltuuksien käyttöä hillitseviä vastineita.

Valvontajärjestelmän kokonaisuus edellyttää tuomioistuinten osallistumista ja siten, että niillä on käytännössä riittävä mahdollisuus arvioida tiedustelumenetelmien käyttöä. Centrum för Rättvisa -tapauksessa yksityiskohtaiseen tarkasteluun joutunut Ruotsin malli perustuu erityistuomioistuimeen (puolustustiedustelutuomioistuimeen), jossa toimivat myös erityiset yksityisyydensuojaa valvovat valtuutetut. Toistan sotilastiedustelua koskevasta lausunnostani saman kommentin eli pitäisikö tapauksesta vetää suorat johtopäätökset, että juuri tällaista mallia pitäisi myös suomalaisessa tiedusteluvalvonnassa korostaa. Tuomareiden ammattitaito pitää olla uudella tasolla verrattuna normaaleihin salaisia pakkokeinoja koskeviin käsittelyihin. Ainakin on selkeästi nähtävissä, että Ruotsin malli täyttää EIT:n vaatimukset. (ks. HE 203/2017 vp s. 63)³. Tuomioistuimen ja tiedusteluviranomaisten lisäksi mallissa ovat yksityisyyden suojaan valvovat valtuutetut.

Nyt ehdotetun lain 14 § sisältää tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden tuomioistuimissa. Aikaisemmissa kuulemisissa on nostettu esille näkemyksiä, että tätä oikeutta olisi vahvistettava ja sisällytettävä myös muita oikeuksia. Tämä keskustelu liittyy tarpeeseen muodostaa tuomioistuinprosessissa jonkinlainen vastapaino tiedusteluviranomaisten argumentoinnille. Olen useammassa lausunnossa viitannut *Chahal v. Yhdistynyt Kuningaskunta* tapauksessa esitettyyn **Kanadan malliin**.⁴ Koska tuomarille tuleva tieto on yksipuolista, vain tiedusteluviranomaisten

³ Signaalitiedustelu edellyttää aina erityistuomioistuimena toimivan puolustustiedustelutuomioistuimen lupaa. Kaapelitiedustelua koskevan lupahakemuksen tulee sisältää kuvaus tiedonkeräystehtävästä, tieto siitä, mihin kaapelin kuituihin tiedonhankinta halutaan kohdistaa, käytettävät hakuehdot, luvan kesto ja muut seikat, joihin signaalitiedusteluviranomainen haluaa vedota. Laissa on myös annettu tarkat edellytykset sille, milloin tuomioistuin voi myöntää luvan, ja mitä luvasta tulee käydä ilmi. Myöntämisedellytykset liittyvät erityisesti toiminnan ja tehtävän lainmukaisuuteen ja suhteellisuuteen. Lupa voi olla voimassa korkeintaan kuusi kuukautta ja se voidaan uusita korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Tuomioistuimessa kansalaisten yksityisyyttä edustavat erityiset **yksityisyydensuojaa valvovat valtuutetut** (integritetsskyddsombud), jotka ovat tai ovat olleet tuomareita tai asianajajia.

⁴ *Chahal v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (EIT 1996). Tuomion kohta 131. The Court recognises that the use of confidential material may be unavoidable where national security is at stake. This does not mean, however, that the national authorities can be free from effective control by the domestic courts whenever they choose to assert that national security and terrorism are involved (see, mutatis mutandis, the *Fox, Campbell and Hartley v. the United Kingdom* judgment of 30 August 1990, Series A no. 182, p. 17, para. 34, and the *Murray v. the United Kingdom* judgment of 28 October 1994, Series A no. 300-A, p. 27, para. 58). The Court attaches significance to the fact that, as the intervenors pointed out in connection with Article 13 (art. 13) (see paragraph 144 below), in Canada a more effective form of judicial control has been developed in cases of this type. This example illustrates that there are techniques which can be employed which both accommodate legitimate

tuottamaa. Turvallisuusluokiteltujen asianajajien käyttäminen mahdollistaa tiedusteluintressien oikeutuksen kyseenalaistamisen. Jos valintana on tiedusteluvaltuutetun roolin vahvistaminen, se voidaan ajatella tarjoavan vastapainon, mutta koska kyse on laillisuusvalvojasta, vastapaino ei ole samanlainen kuin nimenomaan tiedustelun kohteen asiaa ajava Ruotsin mallin mukainen yksityisyyden suojaa valvova valtuutettu (*integritetskyddsombud*). Jos halutaan lisätä tiedusteluvaltuutetun toimivaltuuksia, voidaan saada varmaan jonkinlainen etu tiedustelun kohteen näkökulmasta, mutta missään nimessä puheoikeus ei ratkaise tätä epätasapainoa kattavasti. Tiedusteluvaltuutettu tulee tarkastelemaan tiedustelutoimintaa enemmän järjestelmätason ongelmista käsin, kun aitona vastapainona tuomioistuimessa puolustamassa tiedustelun kohdetta. Tässä näkyy suomalainen perinne, joka sopii huonosti uusien toimivaltuuksien valvontaan. Valtuutetun tehtävänä on antaa yleisiä ohjeita ja kehittää hyviä käytäntöjä, mutta on vaikea kuvitella tiedusteluvaltuutettua aidosti haastamassa yksittäisen lupahakemuksen käsittelyssä tiedusteluviranomaisia. Tiedusteluvaltuutetun perusrooli asettaa rajat mahdollisuudelle toimia täysipainoisesti siinä asemassa, jota Chahal-tapauksessa esitellyltä asiamieheltä vaaditaan.

Valvontaelinten riippumattomuus on otettu ehdotuksessa huomioon. Valittu uuden tiedusteluvaltuutetun tehtävän perustaminen tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen, on yksi mahdollinen ratkaisu, joka täyttää valvontaelimen riippumattomuudesta esitetyn vaatimuksen. Ihmisoikeusarkkitehtuurin kokonaisuuden näkökulmasta voidaan valittuun malliin kuitenkin esittää kritiikkiä. Olen itse useassa yhteydessä puoltanut eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan ”ihmisoikeustalon” ajatusta. Näen, että tämäkin **ratkaisu jatkaa hajanaisen ja heikon ihmisoikeusvalvonnan mallia**. Uusien toimielinten perustaminen muodostaa aina sellaisen kohdan,

security concerns about the nature and sources of intelligence information and yet accord the individual a substantial measure of procedural justice.

144. The intervenors (see paragraph 6 above) were all of the view that judicial review did not constitute an effective remedy in cases involving national security. Article 13 (art. 13) required at least that some independent body should be appraised of all the facts and evidence and entitled to reach a decision which would be binding on the Secretary of State.

In this connection, Amnesty International, Liberty, the AIRE Centre and JCWI (see paragraph 6 above) drew the Court's attention to the procedure applied in such cases in Canada. Under the Canadian Immigration Act 1976 (as amended by the Immigration Act 1988), a Federal Court judge holds an in camera hearing of all the evidence, at which the applicant is provided with a statement summarising, as far as possible, the case against him or her and has the right to be represented and to call evidence. The confidentiality of security material is maintained by requiring such evidence to be examined in the absence of both the applicant and his or her representative. However, in these circumstances, their place is taken by a security-cleared counsel instructed by the court, who cross-examines the witnesses and generally assists the court to test the strength of the State's case. A summary of the evidence obtained by this procedure, with necessary deletions, is given to the applicant.

jossa on mahdollisuus tehdä merkittäviä rakenteellisia korjauksia ja yhdistää ihmisoikeusvalvonnan resurssit saman katon alle.

4. Yhteenveto huomioista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön pohjalta

Kokonaisuutena kehitetty valvontajärjestelmä täyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä nousevat vaatimukset. Kyseessä on valvontajärjestelmä, joka takaa riittävät toimivaltuudet ja sopivan kombinaation ennakollista ja jälkikäteistä valvontaa, yhdistelmän tuomioistuinvalvontaa, riippumatonta laillisuusvalvontaa ja parlamentaarista valvontaa.

Lainvalmistelijoille voi antaa tunnustuksen siitä, että ei olla menty siitä kohtaan missä aita on matalin. Toisaalta nykyisessä mallissa ei ole otettu kaikkia valvontakeinoja käyttöön. Erityisesti kansainvälinen tulkintakäytäntö on kiinnittänyt huomiota siihen, että tehokkaassa järjestelmässä on mahdollisuus määrätä yksilölle korvauksia ihmisoikeusloukkauksesta. Pidän riittämättöminä niitä perusteluita, jotka hallituksen esitykseen on kirjattu. Kun kyseessä on hyvin poikkeuksellisesta laillisuusvalvojasta kyse, jolla on riittävät toimivaltuudet esimerkiksi tiedonsaannin kautta, on huolehdittava, että se pystyy myös keskeyttämis- ja lopettamismääräysten lisäksi samalla kertaa määräämään korvauksista yksilölle. Paras keino viranomaisten sisäisen valppauden lisäämiseen on liittää ulkoiseen valvontaan jonkinlainen mahdolliseen rahalliseen hyvitykseen.

Pidän myös tärkeänä, että mallin seuranta tehdään erityistä huolellisuutta noudattaen. Tämä on yhdistettävissä siihen toiveeseen yhteistyöstä akateemisten tutkijoiden kanssa, jonka kirjasin lausuntoon PNE 1/2018 vp koskien tiedusteluvalvontavaliokunnan roolia. Seurantaa vaatii erityisesti sen arvioiminen, täyttääkö käsiteltyyn tiedustelulainsäädäntökokonaisuuteen liittyvä valvontaregiimi riittävässä määrin ne vaatimukset, joiden mukaan valvonnan pitää toimia paitsi teoriassa myös käytännössä. Linjakkuus valvontamallissa on haasteena. Liian suuret odotukset tiedusteluvaltuutetun toiminnan niskaan saattavat aiheuttaa epäluottamuksen koko valvontarakennelman ympärille. Tiedusteluvaltuutetulta vaaditaan nyt sellaista itsearviointia ja sen miettimistä mikä on realistisesti mahdollista ja millaisia mahdollisia muita toimijoita tarvitaan esitetyn mallin tueksi. Kalliin järjestelmän kohdalla ei saa tinkiä valvonnassa. Jos henkilötöyvuosia lisätään merkittävästi tiedusteluviranomaisiin, on myös huolehdittava vastaavasti valvonnan resursseista.

Tampereella 9.11.2018

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto