

Veli-Pekka Viljanen

HE 203/2017 vp LAIKSI SOTILASTIEDUSTELUSTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 25.10.2018

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Laki olisi kokonaan uusi. Sillä puututtaisiin merkittävästi erinäisiin yksilön perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvattuihin yksityiselämän suojaan, kotirauhan suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Hallituksen esitys sisältää erittäin laaja-alaisen sääntelykokonaisuuden. Esitykseen sisältyy laajahko lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva perusteluosio (HE, s. 347-365). Käytettävissä olevan ajan vuoksi olen rajoittanut jäljempänä tarkastelun joihinkin keskeisiin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin, eikä lausuntoni ole tarkoitettu esitykseen sisältyvien lakiehdotusten tyhjentäväksi valtiosääntöoikeudelliseksi arvioksi. En ole myöskään samasta syytä esitellyt tarkemmin teemaan liittyvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin oikeuskäytäntöä, josta sisältyy seikkaperäinen katsaus myös hallituksen esitykseen (HE, s. 47-61: uusimmista asiaan liittyvistä EIT:n tuomioista ks. Centrum för rättvisa v. Ruotsi 19.6.2018 ja Big Brother Watch ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta 13.9.2018).

1. Luottamuksellisen viestin salaisuus

Perustuslain uuden 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslakivaliokunta esitti perustuslain muutoksen yhteydessä erinäisiä tulkinnallisia lähtökohtia, erityisesti koskien kansallisen turvallisuuden uhkaa viestin rajoittamisperusteena (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8-9). Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korosti,

että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskee vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi ehdotettu sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korosti muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa.

Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdensi myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (PeVM 4/2018 vp, s. 8-9).

Sotilastiedustelun kohteista ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 4 §:ssä. Sen 1 momentissa luetellaan seitsemän kohdetta, joista tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoja, jos toiminta on luonteeltaan sotilaallista. Kyseinen luettelo vastaa perustuslain 10 §:n 4 momentin edellytystä, jonka mukaan lailla voidaan säätää viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta. Tiedustelutoiminnan kohteita on tältä osin myös seikkaperäisesti eritelty esityksen perusteluissa (HE, s. 181-191).

Ongelmallisempi on kuitenkin lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan lisäksi tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka ”voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan

elintärkeitä etuja”. Tältä osin säännöksessä ei ole nimenomaista edellytystä, että kyse olisi tiedon hankinnasta sotilaallisesta toiminnasta. Perusteluissa todetaan, että sotilastiedustelun kohteena voisi olla myös toiminta, joka aiheuttaa vakavaa uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toiminoille (HE, s. 191). Näin ollen säännöstä ei voida kokonaisuudessaan perustella perustuslain 10 §:n 4 momentin sotilaallista toimintaa koskevan rajoitusperusteen avulla. Kyseeseen tulee sen sijaan rajoituslausekkeeseen lisätty maininta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi ”sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Lakivaraus asettaa siten vaatimuksen, jonka mukaan kansallisen turvallisuuden uhkan tulee olla vakava.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti ei kuitenkaan aseta tällaista uhkan vakavuutta koskevaa kynnystä, vaan se mahdollistaa tiedustelutoiminnan sellaisesta toiminnasta, joka ”voi vaarantaa” Suomen maanpuolustusta tai ”vaarantaa” yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Ainakin kielellisesti asetetut vaatimukset näyttävät lievemmillä kuin perustuslain 10 §:n 4 momentti edellyttää. Nähdäkseni 4 §:n 2 momenttia tuleekin täydentää edellyttämällä maanpuolustuksen vaarantamisen uhkalta vakavuutta samoin kuin edellyttämällä, että tiedustelun kohteena oleva toiminta vaarantaa vakavasti yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tämä vastaisi myös perustuslakivaliokunnan perustuslain muutoksen yhteydessä esittämää kantaa, jonka mukaan perustuslaista johtuu tarve tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä asettaa uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8-9).

Lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan suunnitelmallinen tarkkailu on mahdollista, jos sillä voidaan ”perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutoiminnan kannalta”. Vastaava säännös sisältyy teknisen kuuntelun osalta 24 §:n 2 momenttiin, teknisen katselun osalta 26 §:n 2 momenttiin sekä telekuuntelun osalta 32 §:n 3 momenttiin. Peitetoiminnan ja valeoston osalta kynnys on määritelty toisin asettamalla sille välttämättömyysvaatimus (41 § 2 mom. ja 45 § 2 mom.: ”jos sen käyttö on välttämätöntä tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta”). Vastaavasti muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun edellytyksenä on, että tiedustelun ”voidaan olettaa olevan välttämätöntä tiedon saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta” (67 § 1 mom.).

Tältä osin on syytä todeta, että perustuslain 10 §:n 4 momentti edellyttää viestin salaisuuteen puuttumiselta välttämättömyyttä. Tämä edellyttää ainakin sitä, että arvioitaessa toimivaltuuksien käytön edellytyksiä tulee ottaa huomioon lisäedellytyksenä myös 5 §:n suhteellisuusperi-

aate ja 6 §:n vähimmän haitan periaate. Joka tapauksessa vaatimus, jonka mukaan tiedustelumenetelmän käytön edellytyksenä on se, että sillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutoiminnan kannalta, on sittenkin varsin alhainen perustuessaan oletukseen tiedustelumenetelmän käytön tuloksellisuudesta nimenomaan tietojen saamisen kannalta.

Kiinnitän tässä yhteydessä myös yleisellä tasolla huomiota siihen, että merkittävä osa sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetuista tiedustelumenetelmistä vastaisi poliisin poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Kyseiset keinot on poliisilaissa annettu poliisille rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi. Nämä toimivaltuudet on nyt kuitenkin pääosin samansisältöisinä otettu uudelleen käyttöön. Vaikka kyseiset toimivaltuudet on säädetty poliisille perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp), ei tästä seuraa vielä se, että ne olisivat ongelmattomia tiedusteluviranomaisen toimivaltuuksina ilman vastaavaa rikosepäilykytkentää.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. esim. PeVL 67/206 vp, s. 3 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Tässä yhteydessä minun ei ole mahdollista arvioida, ovatko kaikki ehdotetut tiedustelumenetelmät todella tarpeen sotilastiedusteluviranomaisten itsenäisinä toimivaltuuksina. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa tähän asiaan tulisi kuitenkin vielä kiinnittää huomiota hallituksen esityksen jatkokäsittelyssä ja arvioida eri tiedustelumenetelmien tarpeellisuus nimenomaan sotilastiedusteluviranomaisten itsenäisinä toimivaltuuksina.

2. Kotirauhan suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Hallituksen esityksen säätämisperustelujen perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisiä tiedustelumenetelmiä olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhan-

kinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, peitetoiminta, valeosto ja paikkatiedustelu. Perustelujen mukaan mitään näistä tiedustelumenetelmistä ei saisi kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan (HE, s. 351).

Lakiehdotuksen 41 §:n 3 momentin mukaan peitetoiminta asunnossa on sallittua vain, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Lakiehdotuksen 45 §:n 4 momentti sisältää vastaavan säännöksen valeoston osalta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut säännöstä peitetoiminnan harjoittamisesta asunnossa asuntoa käyttävän myötävaikutuksella nimenomaan puuttumisena kotirauhan suojaan (PeVL 5/1999 vp, s. 6) pitäen tällaista sääntelyä tietyin edellytyksin valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Tilanne sotilastiedustelun osalta kuitenkin eroaa olennaisesti poliisilain tiedonhankintavaltuuksista. Peitetoiminta poliisilain mukaan täyttää perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslain 10 §:n 3 momentin rikosten selvittämisen vaatimuksen. Sotilastiedustelussa peitetoiminta ja valeosto eivät kuitenkaan täytä kaikissa tapauksissa rikosten selvittämisen edellytystä, koska tiedustelu voi kohdistua toimintaan, joka ei ainakaan vielä ole rikollista. Toimenpidettä ei voi myöskään perustella pelkästään asianosaisen suostumuksella eli tässä aktiivisella myötävaikutuksella. Valiokunta on nimittäin edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista (esim. PeVL 30/2010 vp, s. 7). Suostumusta ei voida pitää aitona ja vapaaseen tahtoon perustuvana, jos kyse on peitetoiminnan tai valeoston kaltaisesta epäkonventionaalisesta tiedonhankintamenetelmästä.

Lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin mukaan telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuin on antanut luvan siihen. Pykälä antaisi siten sotilastiedusteluviranomaisen palveluksessa olevalle virkamiehelle oikeuden mennä kotirauhan piirissä olevaan tilaan laitteen tai vastaavan asentamiseksi. Tältäkin osin ongelmana on se, että mainitut tiedustelumenetelmät olisivat sotilastiedustelussa käytössä muutoinkin kuin rikosten selvittämiseksi. Käsitykseni mukaan ehdotettu säännös on ristiriidassa perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa, joka mahdollistaa kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet vain ”perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi”. Pidän selvänä, että tässä tapauksessa kyseiset edellytykset eivät täyty. Tuomioistuimen lupa ei voi korvata tätä

puutetta. Perustuslain 10 §:n 3 momentin johdosta ensimmäisen lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin säännös on poistettava lakiehdotuksesta. Samalla 1 momentin säännöstä on täydennettävä rajauksella, joka sulkee pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat asentamisoikeuden ulkopuolelle.

3. Muita huomautuksia

5 §. *Suhteellisuusperiaate*. Ehdotetun säännöksen muotoilu on osin epäonnistunut. Yhtenä suhteellisuusarviointiin vaikuttavana seikkana säännöksessä mainitaan ”muille tiedustelutoimenpiteen käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen”. Ilmaisusta ”oikeuksien loukkaaminen” viitataan valtiosääntöoikeudellisessa kielenkäytössä kiellettyyn puuttumiseen yksilön oikeuksiin. Tiedustelutoiminnassa ei voi olla kyse tällaisesta kielletystä puuttumisesta, vaan suhteellisuusperiaate vaikuttaa siihen, milloin toisen oikeuksiin voidaan ylittää puuttua. Säännöstä tulisi ainakin tältä osin tarkistaa siten, että oikeuksien loukkaamisen sijasta puhuttaisiin esimerkiksi oikeuksien rajoittamisesta.

8 §. *Syrjinnän kieltö*. Pykälän toisen virkkeen mukaan sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa perustua ”ainoastaan” siinä mainittuihin tietoihin. Virkkeen oikeudellinen merkitys on epäselvä. Perustelujen mukaan kohdentaminen pykälässä tarkoitetuilla tiedoilla saataisi kuitenkin olla tietyissä tilanteissa välttämätöntä, kuten esimerkiksi kansalaisuuden perusteella. Tämä edellyttäisi kuitenkin objektiivisia ja riittäviä perusteita (HE, s. 195). Tältä osin pykälä ja sen perustelut ovat keskenään ristiriitaisia, koska esimerkiksi kansalaisuus on mainittu säännöksessä nimenomaisena kiellettyinä kohdentamisperusteena. Ilmaisusta ”ainoastaan” voidaan tulkita myös oikeutukseksi kohdentaa tiedustelua pykälässä mainituilla kielletyillä syrjintäperusteilla, kunhan kohdentaminen ei perustu yksinomaan johonkin mainittuun perusteeseen. Kun säännöksen tarkoituksena lienee turvata tiedustelun kohdentumisen syrjimättömyys, tulisi säännöksen muotoilua tarkistaa tätä tarkoitusta vastaavasti.

58 §. *Radiosignaalityedustelu*. Pykälän 2 momentin mukaan puolustusvoimien tiedustelulaitos tai puolustushaarat voi kohdistaa radiosignaalityedustelua säännöksessä määriteltyihin radio-

aaltoihin. Puolustushaaran käsitettä ei määritellä laissa. Käsitteen sisältö ilmennee puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 27 §:stä, jossa säädetään maa-, meri- ja ilmavoimista. Sielläkin käsite ”puolustushaarat” ilmenee vain kyseisen pykälän otsikosta. Perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä puolustushaaran käsitettä olisi syytä tässä tarkentaa esimerkiksi viittauksella kyseiseen puolustusvoimista annetun lain pykälään.

104 §. *Sotilastiedustelun ulkoinen valvonta.* Pykälän mukaan puolustusministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Eduskunnan käsiteltävänä olevan ehdotuksen laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp) mukaan tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Parlamentaarista valvontaa harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Puhemiesneuvoston ehdotuksen (PNE 1/2018 vp) mukaan tiedusteluvalvontavaliokunnan tulee muun muassa valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tiedusteluvalvontavaliokunnan parlamentaarinen valvontatehtävä huomioon ottaen pidän perusteltuna, että puolustusministeriö antaisi pykälässä mainitun kertomuksen oikeusasiamiehen ja tiedusteluvaltuutetun ohella myös eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

108 §. *Tallenteiden tutkiminen.* Pykälän 2 momentin mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikön määräyksestä tiedustelumenetelmien käytössä kertyneitä tallenteita saisi tutkia myös sotilastiedusteluviranomaisen ulkopuolinen asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa. Tallenteiden tutkimisella tarkoitetaan perustelujen mukaan tiedustelutehtävään liittyvien asiakirjojen ja muiden tallenteiden käyttämistä, käsittelyä ja analysointia tiedustelutehtävän edellyttämän tiedon tuottamiseksi ja tiedustelutehtävän päämäärän toteuttamiseksi (HE, s. 335).

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle. Tältä osin ehdotettu sääntely on hyvin väljä. Perustelujen mukaan määräyksen antaja vastaisi siitä, että kyseisellä henkilöllä olisi tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi (HE, s. 335). Kun otetaan huomioon tiedustelutiedon luonne ja sen keräämiselle asetetut merkittävät rajoitukset, ei voida pitää asianmukaisena, että tiedustelutoiminnassa kertyneiden tallenteiden tutkinta voitaisiin antaa näin avoimesti ulkopuolisille henkilöille, joiden ei myöskään edellytetä olevan vir-

kamiehiä. Sääntelyssä tällaisten henkilöiden osuus tulee rajata selvästi sotilastiedusteluviranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaiseen välittömään ohjaukseen. Samalla olisi syytä arvioida, onko riittävä määre tällaiselle henkilölle ”muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa” vai pitäisikö jo laissa säätää joistakin vähimmäisehdoista, jotka kyseisen henkilön tulee täyttää.

4. Lopuksi

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimus on siten yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, jonka täytyminen on edellytyksenä, että rajoituksesta voidaan säätää lailla.

Hallituksen esitys sisältää erinäisiä oikeusturvaan liittyviä järjestelyjä. Erityisesti on syytä mainita, että pidemmälle menevien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää tuomioistuimen lupaa (vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu, 25 §; vapautensa menettäneen henkilön tekninen katselu, 27 §; tekninen seuranta, 29 §; tekninen lait tarkkailu 31 §; telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, 34 §; televalvonta, 36 §; tukiasematietojen hankkiminen, 38 §; kotirauhan piiriin tai vast. ulottuva paikkatiedustelu, 53 §; muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu, 68 §). Myös tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeusturvatakeen, vaikkakin kyse on jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta (86 §).

Erityisesti käsillä olevan kaltaisten yksityiselämän suojan piiriin ulottuvien tiedusteluvaltuuksien osalta on välttämätöntä luoda uskottavia korvaavia oikeusturvatakeita, koska asian luonteen vuoksi esimerkiksi normaali muutoksenhakumenettely tuomioistuimeen ei tule kyseeseen.

Keskeisessä roolissa oikeusturvankin toteutumisen kannalta on se, että tiedusteluvaltuuksien käyttöä kontrolloidaan vahvan valvontajärjestelmän avulla. Erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä esittämän kannan mukaisesti kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy

tehokas ja kattava valvontajärjestelmä. Valiokunta totesi arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietintöasioina (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan kokonaisuuden perusteella parlamentaarisesta valvonnasta säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Viittaussäännöstä olisi aiheellista tarkistaa myös parlamentaarisen valvonnan osalta myös viittauksella eduskunnan työjärjestykseen.

Arvioni mukaan sotilastiedustelulain säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan sotilastiedustelun tehokas valvonta. Ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Valtiosääntöprosessuaalisena ongelmana on, että ehdotus laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2017 vp) ja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskeviksi eduskunnan työjärjestyksen säännöksiksi (PNE 1/2018 vp) ovat eduskunnassa käsiteltävinä muodollisesti erillisinä esityksinä. Oman käsitykseni mukaan sotilastiedustelulain säätäminen tavallisena lakina edellyttää kuitenkin, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti sotilastiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa. Asianmukainen menettelytapa lienee, että hallituksen esitys 199/2017 vp ja puhemiesneuvoston ehdotus 1/2018 vp otetaan perustuslakivaliokunnan mietintöjen pohjalta päätettäväksi samassa eduskunnan täysistunnossa kuin nyt käsiteltävänä oleva esitys, kuitenkin niin, että tiedustelutoiminnan valvontaa koskevat esitykset hyväksytään ennen sotilastiedustelua ja siviilitiedustelua koskevia aineellisia lakeja.