

Välttämättömyys ja valtiosääntö

ASIASANAT: perusoikeudet, yksilönsuoja, perustuslakivaliokunta, säädösvalmistelu, vaikutusten arviointi

1. Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastellaan välttämättömyyden käsitettä kotimaisessa valtiosääntödoktriinissa. Tutkimus keskittyy ennen kaikkea siihen, miten välttämättömyysvaatimus, jonka katsotaan olevan yksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä, tosiasiaassa toimii lakien perustuslainmukaisuuden takeena. Tarkastelu on ajankohtainen sikäli, että siinä pohditaan sellaisia välttämättömyyden muotoja, joita valtiosääntöoikeudessa on viime aikoina kehittynyt.

Kirjoituksessa vertaillaan niitä tapoja, joilla välttämättömyys näyttäytyy valtiosääntöisessä argumentaatiossa. Tutkimusaineistona käytetään hallituksen esityksiä, eduskunnan valiokuntien lausuntoja ja valiokunnille annettuja asiantuntijalausuntoja sekä oikeuskirjallisuutta.

Tarkastelu keskittyy kolmeen teemaan: sosiaalisiin perusoikeuksiin, salassa pidettävien tietojen luovutuksiin ja perusoikeuksien rajoittamiseen turvallisuusargumentein.¹ Näiden kolmen kontekstin kautta kartoitetaan sitä, minkä tyyppisiä funktioita välttämättömyyden vaatimuksella on. Esimerkkien avulla selvitetään, miten vaihtelevin tavoin välttämättömyys perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä toimii eri asiayhteyksissä. Esimerkit on valittu sillä perusteella, että niissä on kyse varsin erilaisten perusoikeuksien rajoittamisesta.

Tutkimuksessa osoitetaan, että välttämättömyys on valtiosäännössämme varsin monivaihteinen käsite. Sillä perustellaan perusoikeuksien rajoittamista, mutta kaikilla oikeudenalioilla, kuten sosiaalioikeudessa, välttämättömyys ei

* *Susanna Lindroos-Hovinheimo*, OTT, VTM, VT, professori, Helsingin yliopisto. Kirjoittaja on toiminut vuosina 2024–2025 esittelijäneuvoksena oikeuskanslerinvirastossa. Kiitän Toomas Kotkasta hyödyllisistä kommentteista. Kiitän myös oikeuskanslerinviraston henkilökuntaa inspiroivista keskusteluista.

1. Välttämättömyys oli yksi merkittävä rajoitusperuste myös silloin, kun perusoikeuksien rajoituksesta säädettiin covid-19-pandemian aikana. Jätän tämän teeman tarkastelun ulkopuolelle siksi, että keskityn normaaliolojen lainsäädäntöön ja siihen liittyviin tulkintapulmiin, en poikkeusoloihin. Silti tarkasteluun sisältyy myös perusoikeuspoikkeuksia, ei pelkästään perusoikeusrajoituksia.

näyttäyty merkittävänä rajoitusperusteena. Tietojen luovuttamisesta säädetäessä sen sijaan välttämättömyyskriteeri on muodostunut pääosin ratkaisevaksi, jotta luovuttamisesta voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mutta tämä doktriini toimii hieman eri tavoin kuin perusoikeuksien rajoittamisoppi yleensä. Turvallisuutta edistävien perusoikeusrajoitusten yhteydessä taas on mielenkiintoista havaita, että välttämättömyyden vaatimus on varsin epämääräinen ja että sen merkitys saattaa olla jonkinlaisessa murroksessa.

Artikkelin johtopäätöksinä hahmotellaan kritiikkiä välttämättömyyden vaatimusta kohtaan. Tässä artikkelin päättävässä luvussa pohditaan sitä, onko nykyinen – varsinkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostunut – välttämättömyysoppi johdonmukainen ja selkeä. Lisäksi arvioidaan, onko välttämättömyysvaatimus tarkoituksenmukainen sellaisena kuin se käytännössä näyttääyty.

Välttämättömyysvaatimus sisältyy myös eurooppaoikeudessa kehitettyihin perusoikeuksien rajoitusdoktriineihin. Ne jäävät kuitenkin tämän tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka niillä useita kiinteitä liityntöjä kotimaiseen valtiosääntöömme onkin.² Tässä artikkelissa ei myöskään syvennytä välttämättömyysedellytyksestä käytyyn oikeusfilosofiseen keskusteluun, jota on käyty erityisesti Robert Alexyn kirjoituksista.

2. Välttämättömyysdoktriinin perusteet

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta täsmensi perusoikeuksien rajoitusoppia. Valiokunta totesi, että suurin osa perusoikeuksista on rajoitettavissa. Näin voidaan tehdä erityisesti silloin, jos perusoikeutta koskevaan perustuslain taseiseen sääntelyyn sisältyy lakivaraus tai rajoituslauseke. Muutkaan perusoikeudet eivät pääsääntöisesti ole ehdottomia, vaan niitä voidaan

2. Eurooppaoikeudessa hankaluutta aiheuttaa se, että englanniksi ilmaistu ”välttämättömyys” (necessary) käännetään suomeksi ajoittain ”välttämättömyydeksi” ja ajoittain ”tarpeellisuudeksi”. Voimakkaampaa välttämättömyyttä kuvaamaan käytetään eurooppaoikeudessa usein ilmaisua ”strictly necessary”. Tässä(kään) asiassa ei kuitenkaan aina ole havaittavissa säännönmukaisuutta.

rajoittaa.³ Valiokunta vahvisti mietinnössään, että kysymykset perusoikeuksien rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti.⁴

Perusoikeuksien rajoitusedellytykset tarkoittavat käytännössä sitä, että niitä noudattamalla perusoikeusrajoitus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sellaiset – lähtökohtaisesti kielletyt – rajoitukset perusoikeuksiin, jotka eivät pysy rajoitusedellytysten sisällä, voidaan toteuttaa säätämällä ne perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällöin rajoituksen tulee pysyä perustuslain (731/1999) 73 §:n tarkoittamalla tavalla rajattuna. Näitä ei kuitenkaan tarkalleen ottaen kutsuta rajoituksiksi vaan poikkeuksiksi.

Mielenkiintoista kyllä, rajoitusoppi oli vielä ainakin mietinnön kirjoittamisajankohtana eli vuonna 1994 dynaaminen. Perustuslakivaliokunta totesi nimittäin, että oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien sallitut rajoitukset määräytyvät kunkin oikeuden osalta tarkemmin lainsäädäntökäytännössä. Silti valiokunta johti perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina joitakin yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia. Luettelo ei ole suljettu, vaan valiokunta totesi, että näitä vaatimuksia ovat esimerkiksi seuraavat:⁵

- Rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä.
- Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.
- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

3. Valiokunta totesi, että osa säännöksistä on kirjoitettu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tällaisia ovat syrjintäkielto, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto, taannehtivan rikoslain kielto, kielto estää Suomen kansalaista saapumasta maahan ja kielto karkottaa kansalainen, ulkomaalaisen luovuttamisrajoitus ja lakiin perustumattoman työstä erottamisen kielto. Nämä kiellot kohdistuvat myös lainsäätäjään, joten niistä ei voida tavallisella lailla poiketa. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp (HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta), s. 5.

4. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

5. Myös oikeuskirjallisuudessa on useaan otteeseen todettu, että perusoikeuksien rajoitusedellytykset ovat avoimia ja tulkinnanvaraisia. Ks. esim. Ilkka Saraviita, Perustuslaki. Talentum 2011, s. 141. Toisaalta vaikka rajoituskriteereitä koskeva luettelo perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 vp sisältää sananmukaisesti esimerkkejä, on sitä kuitenkin tulkittu sellaisenaan ja laajentamatta. Ks. esim. Ilkka Saraviita, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum 2005, s. 214–215.

Tämän kirjoituksen kannalta kiinnostavin on suhteellisuusvaatimus, jonka yhteydessä välttämättömyys esiintyy. Valiokunnan mukaan

”[r]ajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.”⁶

Suhteellisuusvaatimuksen yksi elementti on siis rajoituksen välttämättömyys. Välttämättömyysedellytys sisältyi myös perusoikeuskomitean mietintöön. Siinä välttämättömyydellä tarkoitettiin muun muassa sitä, että rajoitus olisi tilanteen vaatima.⁷

Oikeuskirjallisuudessa välttämättömyysvaatimusta on yleisellä tasolla analysoinut muun muassa Veli-Pekka Viljanen, joka saksalaiseen doktriiniin nojautuen toteaa välttämättömyyden edellyttävän sitä, että ei ole olemassa muuta yhtä tehokasta keinoa, joka rajoittaa perusoikeutta vähemmän verrattuna valittuun keinoon tai ei rajoita sitä ollenkaan.⁸

Viljanen huomauttaa myös, että välttämättömyysvaatimus on empiirinen tai ainakin usein jälkikäteen empiirisesti todennettavissa oleva kriteeri. Vaatimuksen täyttymisen arvioimisessa on kyse sitä koskevasta ennusteesta, miten eri vaihtoehtojen keinojen arvioidaan vaikuttavan yksilön oikeuksiin ja miten perusoikeusrajoituksen sisältävällä lainsäädännöllä saavutetaan sillä tavoiteltu lopputulos.⁹ Ongelmana on tietysti se, että perusoikeusrajoitusta säädettäessä ei yleensä ole käytettävissä tietoa siitä, millä kaikin tavoin jokin rajoitus tosiasiasa vaikuttaa yhteiskunnassa.

Oikeuskirjallisuudessa on myös suhteellisuusvaatimuksesta puhuttaessa annettu merkitystä sille, miten merkittävästä perusoikeusrajoituksesta on kysymys. Pekka Länsineva esittää, että kun on kyse vahvinta suojaa nauttivan oikeuden oleellisesta rajoittamisesta, edellytetään välttämättömyysedellytyksen täyttymistä. Jos taas kyse on perifeerisemmästä oikeudesta, ei rajoitusperusteen tarvitse olla aivan yhtä välttämätön vaan hyväksyttävän yleisen edun kannalta tarpeellinen peruste voi olla riittävä. Tällöinkin on otettava huomioon se, kuinka

6. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

7. Perusoikeuskomitean mietintö – Betänkande av Kommittén för grundläggande fri- och rättigheter. Oikeusministeriö 1992.

8. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY 2001, s. 21 ja Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139–170 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 157–159.

9. Ks. Viljanen 2001, s. 213.

oleellisesta rajoittamisesta on kysymys.¹⁰ Doktriini on täten joustava, ja siinä painottuu nimenomaan rajoituksen suhteellisuuden arviointi. Joissakin tilanteissa edellytetään välttämättömyyttä mutta aina ei.

Välttämättömyysvaatimus kytkeytyy siis sekä perustuslakivaliokunnan käytännössä että oikeuskirjallisuudessa suhteellisuusvaatimukseen. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, mitä välttämättömyysvaatimus itsessään tarkoittaa, sekä siitä, onko se itsenäinen rajoitusedellytys laisinkaan. Ajoittain välttämättömyysedellytyksen tarkasteluun sisällytetään myös pohdintaa siitä, onko rajoitus tehokas tavoitteen saavuttamiseksi. Tehokkuus on kuitenkin eri asia kuin välttämättömyys.¹¹ Tämä epäselvyys välttämättömyyden eri valtiosääntöoikeudellisista merkityksistä heijastuu jäljempänä tarkastellussa aineistossa.

Epämääräisyyttä lisää se, että doktriinimme erottelee perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden ja välttämättömyyden, joista jälkimmäinen sisältyy suhteellisuusvaatimukseen. Näiden ero ei kuitenkaan aina ole selvä. Hyväksyttävyyksvaatimuksessa on kyse siitä, että rajoitukselle tulee olla riittävän hyvä syy. Riittävän hyvä syy lienee sekin, että rajoitus on välttämätön. Siten nämä kaksi rajoitusedellytystä liukuvat ajoittain hyvin lähelle toisiaan.

Välttämättömyys on aina kontekstisidonnaista, sillä perusoikeusrajoituksen tulee olla välttämätön jonkin hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Tältäkin osin välttämättömyysarviointi kietoutuu hyväksyttävyyssarviointiin.

Välttämättömyysvaatimus herättää hämmennystä myös siksi, että oikeuskirjallisuudessa se ajoittain hahmotellaan sellaiseksi vaatimukseksi, jota voidaan mitata janalla. Tällöin vaikuttaa siltä, että jokin perusoikeutta rajoittava lainsäädäntöhanke voi olla enemmän tai vähemmän välttämätön. Tämänkaltaisen arvottaminen on kuitenkin omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä, sillä välttämättömyys edellyttäne suppeassa mielessä nimenomaan binääristä joko–tai-arviota. Jokin lainsäädäntöhanke voi olla enemmän tai vähemmän tarpeellinen mutta ei vähän välttämätön. Tämäkin välttämättömyyteen liittyvä epätarkkuus vaikuttaa siihen, miten ja missä yhteyksissä välttämättömyysvaatimusta valtiosääntöoikeudellisessa argumentaatiossa käytetään.

Huomionarvoista on myös se, että doktriinin lisäksi välttämättömyysedellytys löytyy myös perustuslain tekstistä. Esimerkiksi perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.¹² Aina välttämättömyysvaatimus ei siten ole pelkästään doktriinin varassa.

10. Pekka Lämsineva, *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002, s. 249–250.

11. Ks. esim. Viljanen 2001, s. 214.

12. Välttämättömyysedellytys sisältyy seuraaviin perustuslain perusoikeussäännöksiin: PL 9 §, PL 10 §, PL 12 § ja PL 23 §.

Silti välttämättömyys on valtiosääntöoikeudellisesti hankala myös silloin, kun siitä on perustuslain tekstissä säädetty, sillä sen täsmällinen merkitys on häilyvä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut suhteellisuusvaatimuksen täytymistä useasti, mutta aina ei ole ollut kyse siitä, että arvioitaisiin perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä. Oikeasuhtaisuutta on saatettu arvioida toisin sanakääntein. Joissakin tilanteissa valiokunta on kuitenkin ottanut kantaa nimenomaan siihen, onko jokin toimi välttämätön keino tavoitteen saavuttamiseksi.

Seuraavaksi tarkastellaan sosiaalisten perusoikeuksien rajoittamista esimerkkinä oikeudenalasta, jossa suhteellisuusvaatimus näyttäytyy jossain määrin erilaisessa valossa kuin perinteinen perusoikeuksien rajoitusoppi edellyttäisi.

3. Sosiaalisten perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeuksien luonteeseen kuuluu se, että ne rajoittavat lainsäätäjän ja hallinnon valtaa takaamalla oikeuksien subjekteille tiettyjä oikeuksia ja vapauksia. Sosiaaliset perusoikeudet toimivat oikeudellisina normeina, joita lainsäätäjän tulee kunnioittaa sekä lainsäädäntö- että budjettivaltaansa käyttäessään. Silti näitäkin oikeuksia koskeva sääntely on osin alisteista demokraattiselle päätöksenteolle eli eduskunnan säätämille rajoituksille.¹³ Sosiaalisia perusoikeuksia rajoitetaan, eli niiden tuomaa turvaa heikennetään tyypillisesti julkisen talouden sopeuttamisen yhteydessä.¹⁴

Sosiaalisilla perusoikeuksilla tarkoitetaan pääasiassa perustuslain 19 §:ään sisältyviä oikeuksia.¹⁵ Säännös sisältää useita sosiaalisia perusoikeuksia, mukaan lukien 1 momentin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Lisäksi pykälän 3 momentin voidaan katsoa sisältävän kolme oikeutta, jotka asettavat julkiselle vallalle velvollisuuden turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvelut, velvollisuuden edistää väestön terveyttä sekä velvollisuuden tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia

13. Ks. sosiaalisista oikeuksista ja demokratiasta Kaarlo Tuori – Toomas Kotkas, *Sosiaalioikeus*. Alma Talent 2023, s. 225–228. Ks. myös Raija Huhtanen, *Sosiaaliset perusoikeudet perustuslakivaliokunnan käytännössä*, s. 161–191 teoksessa Toomas Kotkas – Eeva Nykänen – Marja Pajukoski – Maija Sakslin – Sakari Hänninen (toim.), *Muuttuva sosiaalioikeus*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.

14. Ks. myös Toomas Kotkas, *Tulevien sukupolvien oikeudet ja sosiaaliturvajärjestelmän taloudellinen kestävyys*. Lakimies 1/2025 s. 75–96.

15. Toisenlainen rajausta olisi mahdollinen otettaessa huomioon, että sosiaalisten oikeuksien kannalta merkityksellistä lainsäädäntöä sisältyy myös ainakin vero-oikeuteen, yleiseen hallinto-oikeuteen sekä perhe- ja jäämistöoikeuteen.

turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.¹⁶ Pykälän 4 momentissa perustuslaki edellyttää myös, että julkinen valta edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukee asumisen omatoimista järjestämistä.

Pykälän 1 momentti eroaa muista siinä, että se perustaa jokaiselle kuuluvan subjektiivisen oikeuden. Säännös on välittömästi sovellettava, ja yksilö voi vedota siihen suoraan, joskin oikeuden tosiasialliseen turvaamiseen tarvitaan alemmanasteista lainsäädäntöä. Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus on myös viimesijainen. Sen edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa omalla toiminnallaan eikä saa sitä myöskään esimerkiksi muista sosiaaliturvaetuksista.¹⁷

Perusoikeuksien rajoitusopin soveltumista sosiaalisiin perusoikeuksiin on tutkittu Suomessa jonkin verran.¹⁸ Erityisen mielenkiintoinen on Raija Huhtasen vuonna 2013 julkaisema analyysi perustuslakivaliokunnan käytännön kehitymisestä. Hän toteaa, että 2000-luvulla antamissaan lausunnoissa valiokunta on kehittänyt aiempaa tulkintaansa tukeutumalla selvemmin perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin, kun se on arvioinut sitä, milloin perustuslaki sallii vastasuorituksen vaatimisen turvan saamisedellytyksenä ja kuinka ankaria seuraamuksia suorituksen laiminlyöntiin on mahdollista liittää. Valiokunta on 2000-luvulla arvioinut tiukennusten perustuslainmukaisuutta hyväksyttävyyshaavimuksen ja suhteellisuusvaatimuksen pohjalta. Suhteellisuusvaatimuksen avulla valiokunta on arvioinut erityisesti vastasuorituksen laiminlyömiseen liittyvien sanktioiden perustuslainmukaisuutta. Huhtasen käyttämän aineiston perusteella perustuslakivaliokunta on tarkastellut myös oikeutta asuntoon koskevia heikennyksiä 2000-luvulla sekä rajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden, tavoitteen hyväksyttävyyden ja suhteellisuusvaatimuksen että oikeusturvajärjestelyjen riittävyyden kannalta.¹⁹

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että suhteellisuusvaatimus esiintyy yhä 2020-luvulla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, mutta systemaattista arviota juuri sen tai siihen sisältyvän välttämättömyysedellytyksen merkityksestä sosiaalisiin perusoikeuksiin tehtävien heikennysten säätämisessä ei ole tehty. Keskityn tässä kirjoituksessa tältä osin vain perustuslakivaliokunnan viime vuosina luomaan lausuntokäytäntöön, joka luo kuvan – vaikkakin jossain määrin suppean – siitä, miten vähän merkitystä välttämättömyysvaatimuksella on tällä oikeudenalalla. Tarkastelusta ilmenee, ettei sosiaalisten perusoikeuksien

16. Huhtanen 2013, s. 166 ja Tuori – Kotkas 2023, s. 271–281.

17. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1997 vp (HE 217/1997 vp laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta).

18. Ks. esim. Toomas Kotkas, Constitutional Social Rights in Pre-enactment Constitutional Review in Finland: Interfering with Policy-Making or Constitutional Fine-Tuning? *Nordic Journal of Human Rights* 43(2) 2025, s. 168–189.

19. Huhtanen 2013, s. 179–185.

rajoittamista ole suomalaisessa valtiosäännössä viime aikoina sidottu välttämättömyysvaatimukseen.

Perustuslakivaliokunta on viime vuosina kehittänyt lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslain 19 §:ssä suojattujen oikeuksien rajoittamisen yhteydessä ei tehdä tavanomaista arviota perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä.²⁰ Sen sijaan että valiokunta arvioisi esimerkiksi sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, valiokunta on arvioinut sitä, turvaako ehdotettu sääntely muutoksen jälkeenkin perustuslain 19 §:n mukaiset oikeudet. Valiokunta on tehnyt näin sekä niissä tilanteissa, joissa on ollut kyse sosiaalietuuksien tason arvioinnista perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta, että niissä tilanteissa, joissa on ollut kyse sosiaali- ja terveystalvelujen riittävyyden arvioinnista perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.²¹

Vuosina 2023 ja 2024 säädettiin useita sosiaaliturvan säästölakeja. Työtömyysturvalain (1290/2002) muutosta koskevassa lausunnossaan valiokunta arvioi kyllä ehdotettujen toimien tavoitteita, joita olivat ensisijaisesti säästäminen sekä työllisyyden lisääminen. Valiokunta muistutti myös siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi. Indeksijäädtytystä koskevassa lausunnossaan valiokunta ilmoitti myös pitävänsä huolestuttavana sitä, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin.²² Silti valiokunnan lausunnoista ei löydy arviota heikennysten oikeasuhtaisuudesta eikä valiokunta ota kantaa lainsäädännön välttämättömyyteen.²³

20. Esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2023 vp (HE 56/2023 vp laeiksi lastensuojelulain sekä varhaiskasvatuslain 6 ja 60 §:n muuttamisesta); perustuslakivaliokunnan lausunto 59/2024 vp (HE 149/2024 vp laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi), kappale 20 ja perustuslakivaliokunnan lausunto 45/2024 vp (HE 135/2024 vp laeiksi työtömyysturvalain ja työtömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta).

21. Ks. kritiikistä Toomas Kotkaksen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 17.9.2025.

22. Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2023 vp (HE 75/2023 vp laiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta).

23. Asiantuntijat kyllä arvioivat ehdotetun lainsäädännön oikeasuhtaisuutta. Ks. esim. Raija Huhtasen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 16.11.2023. Hän viittaa perustuslakivaliokunnan aiempaan käytäntöön ja toteaa lausuntonsa sivulla 4, että ratkaisevia seikkoja ehdotuksen oikeasuhtaisuusarvioinnin kannalta ovat perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen tukijärjestelmän kokonaisuus, ehdotettua heikennystä mahdollisesti kompensoivat toimenpiteet ja viime kädessä se, vaarantuisiko perustuslain asettama tukemisvelvollisuus ehdotuksen johdosta. Kaarlo Tuori toteaa lausunnossaan: ”Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten soveltamisesta nyt ehdotettuihin leikkauksiin totean, että viimeistään nyt suhteellisuuden ja perusoikeuden ydinosan suojan arvioinnissa on syytä ottaa vakavasti hallituksen eri esityksissään ehdottamien leikkausten kokonaisvaikutus.” Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 17.11.2023, s. 2.

Terveysdenhuoltolain (1326/2010) muuttamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi melko täyteläisesti perustellun lausunnon, jossa se ei kuitenkaan ottanut kantaa ehdotetun lainsäädännön välttämättömyyteen. Kyseessä oli sääntely, jolla muutettiin terveydenhuollon päivystystä ja leikkaustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Sääntelyllä vähennettiin niiden sairaaloiden määrää, joissa saa ja on velvoite ylläpitää monierikoisalaista ympärivuorokautista päivystystä. Valiokunta arvioi erityisesti ehdotuksen vaikutuksia perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momenttiin. Vaikka valiokunta tiedosti, että sääntelyn myötä terveystalvelujen saatavuus heikkenee ja etäisyydet lisääntyvät osalle väestöä, ei se antautunut pohtimaan sitä, olivatko heikennykset suhteellisuusvaatimuksen mukaisia tai välttämättömiä hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi.²⁴

Lausunnossaan kunnille myönnettävän palkkatuen muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä valiokunta katsoi melko suoraviivaisesti, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintavalta niiden keinojen valinnassa, joilla se pyrkii turvaamaan perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämisvelvoitettaan. Ehdotuksen tavoitteena oli leikata työllisyysmäärärahoja vuosittain noin 37 miljoonaa euroa ja kohdentaa palkkatuki erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Oliko perusoikeusheikennys välttämätön jonkin hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi, jäi valiokunnan lausunnossa käsittelemättä. Suhteellisuusvaatimuksen noudattamista valiokunta ei ylipäänsä arvioinut.²⁵

Perustuslakivaliokunta arvioi syksyllä 2024 opintotuen ja asumistuen muutosta koskevaa hallituksen esitystä.²⁶ Esityksessä ehdotettiin siirrettäväksi opintotuen piirissä olevat muut kuin lasta huoltavat opiskelijat yleisestä asumistuesta opintotuen asumislisän piiriin. Esityksen tavoitteena oli vähentää opiskelijoiden asumisesta aiheutuvia valtion menoja.²⁷ Perustuslakivaliokunta lausui tässäkin yhteydessä, että perustoimeentuloturvaetuuksien tason määrittämisessä on otettava huomioon julkisen talouden tila. Valiokunta muistutti myös, että se on esimerkiksi perustoimeentulon turvaa koskevan säännöksen yhteydessä pitänyt lainsäätäjälle asetettavan toimintavelvoitteen luonteen mukaisena sitä, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti.²⁸ Valiokunta totesi, että ehdotetulla sääntelyllä voi olla pienituloisille merkittäviä vaikutuksia, jotka voivat vaikeuttaa tai estää ruokakuntaa jatkamasta asumista nykyisessä asunnossa. Valiokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei kui-

24. PeVL 59/2024 vp.

25. Perustuslakivaliokunnan lausunto 55/2024 vp (HE 120/2024 vp laeiksi työvoimatalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta). Tässäkin asiassa asiantuntijoiden lausunnoissa tehdään kyllä suhteellisuusarviota. Ks. Raija Huhtasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 11.11.2024.

26. Perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2024 vp (HE 160/2024 vp laeiksi opintotukilain ja yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta).

27. HE 160/2024 vp.

28. Tältä osin valiokunta viittaa mietintöönsä PeVM 25/1994 vp, s. 10/II.

tenkaan kokonaisuutena arvioiden muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 16 §:n 2 momentin ja 19 §:n 4 momentin kannalta. Valiokunta ei arvioinut sitä, olivatko ehdotetut perusoikeusheikennykset suhteellisuusperiaatteen mukaisia.²⁹

Vaikka suhteellisuus ja siihen sisältyvä välttämättömyysvaatimus kuuluvat perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin, vaikuttaa siltä, ettei niitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä juurikaan sovelleta sosiaalisiin perusoikeuksiin. Varsinkaan välttämättömyysvaatimukseen liittyvää pohdintaa ei valiokunnan lausunnoista löydy. Valiokunta ei säännönmukaisesti pohdi esimerkiksi sitä, onko sosiaalisen perusoikeuden rajoitus sellainen, ettei sillä tavoiteltu vaikutus ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Yhtä vähän se tarkastelee sitä, meneekö sosiaalisen perusoikeuden heikennys pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon heikennyksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Kotkaksen mukaan valiokunnan viimeaikainen lausuntokäytäntö, jossa se ei arvioi perusoikeusrajoituksia yleisten rajoitusedellytysten valossa, on ongelmallinen. Valiokunta vaikuttaa päättelevän, että kun palveluiden myöntäminen perustuu aina viime kädessä yksittäistapaukselliselle tarveharkinnalle, eivät merkittävätkään heikennykset palveluiden saatavuuteen vaikuttaviin tekijöihin ole valtiosääntöisesti ongelmallisia. Sama pätee rahamääräisiin etuuksiin, joissa sovelletaan tarveharkintaa. Kotkas huomauttaa kuitenkin, että palveluiden saatavuus ja saavutettavuus riippuvat mitä suurimmassa määrin hoitoon pääsyn enimmäismääräaikaisten ja hoitajamitoituksen kaltaisista tekijöistä. Kotkas toteaa, että valiokunnan käytäntö voisi soveltua paremmin perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaa turvaaviin rahamääräisiin etuuksiin ehdotettavien heikennysten arviointiin, sillä kyseiset etuudet eivät pääsääntöisesti perustu tarveharkinnalle. Eli jos yksittäinen etuus ei heikennyksen jälkeenkään alittaisi euromääräisesti määriteltä vähimmäistasoa, heikennystä ei olisi pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Tähänkin päättelyyn liittyy kuitenkin ongelmia, kuten se, että perusturvaetuuksien on jo pitkään katsottu alittavan eri tavoin määritellyt vähimmäistasot. Muun muassa Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on useammassa järjestökanteluratkaisussaan todennut perusturvaetuuksien olevan alle komitean määrittelemän vähimmäistason. Kotkas katsookin, ettei valiokunnan päättely sovellu myöskään perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaa turvaaviin rahamääräisiin etuuksiin ehdotettavien heikennysten perustuslainmukaisuuden arviointiin.³⁰

Perustuslakivaliokunnan nykykäytäntöön voi olla monia syitä. Yksi lienee se, että valtiontalouden sopeuttamisen yhteydessä tehtävät toimet ovat monivivahteisia ja niiden välttämättömyyden arvioiminen kokonaisuudessaan voisi

29. PeVL 54/2024 vp.

30. Toomas Kotkaksen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 17.9.2025.

olla perustuslakivaliokunnan kaltaiselle elimelle hyvin hankalaa. Silti on otettava huomioon, että melko suuri osa talouden sopeuttamiseksi tehtävistä toimista toteutetaan juuri sote-menoja leikkaamalla, mikä puoltaa sen arvioimista, ovatko kaikki leikkaukset oikeasuhtaisia ajatellen niitä vaikutuksia, joita niillä yksilöille on. Voi olla, että tämänkaltaisen arvio veisi valiokunnan sen mukavuusalueelta poliittisen ja taloudellisen harkinnan puolelle.

Yhtä kaikki, johtopäätöksenä voidaan esittää, ettei suhteellisuusvaatimus, eikä varsinkaan välttämättömyysvaatimus, näyttele juuri minkäänlaista roolia sosiaalisten perusoikeuksien rajoittamisessa. Siten yleiseen perusoikeuksien rajoitusoppiin voidaan sisällyttää poikkeus: rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi – paitsi silloin, kun kyse on sosiaalisten perusoikeuksien rajoittamisesta.

4. Salassa pidettävien tietojen luovutuksista säättäminen

4.1. Yleistä

Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan piiriin kuuluva tietojen keräämistä, käsittelyä ja luovuttamista koskeva lainsäädäntö on viime aikoina ollut toistuvasti valtiosääntöoikeudellisen huomion kohteena. Jos perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä etsii viittauksia välttämättömyysvaatimukseen, löytää niitä varmimmin juuri tähän aihepiiriin kytkeytyvien lainsäädäntöhankkeiden yhteydestä.

Perustuslakivaliokunta ei lähtökohtaisesti arvioi ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen, vaan se on ensisijaisesti hallituksen esityksen laatineen ministeriön ja toissijaisesti mietintövaliokunnan tehtävä. Henkilötietojen suoja on pitkälti harmonisoitu sääntelyn ala, jossa perusoikeuden tarkka sisältö määrittyy lähes yksinomaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sekä sitä täydentävien asetusten ja direktiivien mukaisesti.³¹ Siten valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa perusoikeuden sisällöstä ja rajoittamismahdollisuuksista ei voida

31. Ks. yleisesti esim. Päivi Korpisaari – Olli Pitkänen – Eija Warma-Lehtinen, Tietosuoja. 2. uud. p. Alma Talent 2022; Susanna Lindroos-Hovinheimo, Euroopan unionin tuomioistuimen punnintaa yksityisyydestä ja julkisuudesta, s. 94–105 teoksessa Päivi Korpisaari (toim.), Vapaita sanoja – Viestintäoikeuden vuosikirja 2022. Helsingin yliopisto 2023; Susanna Lindroos-Hovinheimo, Tietosuojan vaikutus oikeudenkäynteihin – rajoittaako tietosuoja-asetus todistelua? Defensor Legis 2/2023, s. 367–376; Susanna Lindroos-Hovinheimo, Yksityisyyttä vai avoimuutta? Tietosuojan vaikutus julkisuusperiaatteeseen. Lakimies 5/2022, s. 749–773 ja Susanna Lindroos-Hovinheimo, Who controls our data? The legal reasoning of the European Court

täysin välttää EU-oikeudelliselta arviolta. Tältä osin valiokunta onkin varsin viisaasti todennut, että tietosuoja-asetuksen sääntely riittää monissa tilanteissa suojaamaan perustuslain 10 §:ssä säädettyjä oikeuksia.³² Viime aikoina on tosin osoittautunut, että henkilötietojen suojasta ja tietojen liikkeistä on tarpeen säätää myös monissa kotimaisissa erityislaeissa.³³

Perustuslakivaliokunnan esille nostama tietosuoja koskeva välttämättömyysvaatimus on useimmiten liittynyt sääntelyyn, jossa mahdollistetaan arkaluonteisten tai tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely. Valiokunta on katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä.³⁴ Tällainen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.³⁵ Rajausta on valiokunnan käytännössä usein pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä.³⁶

Perustuslakivaliokunta edellytti esimerkiksi poliisin henkilötietolaista (616/2019) antamassaan lausunnossa, että arkaluonteisten tietojen käsittely tuli

of Justice in Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein and Tietosuojavaluutettu v Jehovan todistajat. Information & Communications Technology Law 28(2) 2019, s. 225–238.

32. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämään ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättävästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran rajoissa. Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2018 vp (HE 9/2018 vp EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi), s. 4–5.
33. Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhuihin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5.
34. Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 37/2013 vp (HE 149/2013 vp laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta), s. 2 ja perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2021 vp (HE 35/2021 vp Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi), s. 3.
35. Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2017 vp (U 3/2017 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS)), s. 5.
36. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 vp (HE 16/2018 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 15/2018 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeviksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamisesta sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien), s. 40.

sitoa välttämättömään.³⁷ Valiokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen tulee lisätä yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä oli täydennettävä pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä.

4.2. Salassa pidettävien tietojen luovutussääntelyn sitominen välttämättömään

Tietojen sääntely on yhä useammin tietojen liikkeiden sääntelyä. Huomion kohteeksi onkin viime vuosina noussut yhä useammin se, miten ja missä laajuudessa viranomaisten välisten – taikka viranomaisten ja yksityisten välisten – tietojen liikkumisesta on säädetty.

Asian ytimessä on perustuslain 10 §:n näkökulmasta kysymys niistä rajoituksista henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan, joita johtuu tietojen lisääntyvästä käsittelystä eri yhteyksissä.³⁸ Toisaalta merkittäviä ovat myös ne riskit, joita laajoja tietomassoja sisältäviin rekistereihin sisältyy. Nämä voivat olla yhtä lailla tietosuoja- kuin tietoturvariskejä.³⁹ Digitalisaation edistäminen edellyttää toisaalta paljon tietoa ja sitä, että tieto liikkuu.

Perustuslakivaliokunta on luonut varsin vakaan opin siitä, miten viranomais-ten tietojen saamisesta ja luovutuksista on säädetty. Se ei koske pelkästään henkilötietoja⁴⁰ vaan soveltuu kaikkiin julkisuuslain tai muun lainsäädännön nojalla salassa pidettäviin tietoihin, joita voivat olla esimerkiksi liikesalaisuudet. Valiokunnan mukaan tietojen luovuttaminen on sidottava välttämättömyyskriteeriin niissä tapauksissa, kun lainsäädännössä ei ole lueteltu tyhjentävästi luovutettavia tietoja:

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja mahdollisuus luovuttaa tietoja salassapidon estämättä ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosi-

37. Perustuslakivaliokunnan lausunto 51/2018 vp (HE 242/2018 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 7.

38. Ks. yleisesti esim. Helinä Tiura-Virta – Evgeniya Kurvinen, Poliisin oikeus saada potilaan henkilöllisyystietoja selvitetäessä rikosta. Lakimies 5/2023, s. 727–746; Evgeniya Kurvinen, KKO 2023:24 – Oma-aloitteinen tietojen antaminen toiselle viranomaiselle. Lakimies 5/2023, s. 801–810; Helinä Tiura-Virta, Poliisin oikeus luovuttaa henkilötietoja muille viranomaisille. Defensor Legis 3/2024, s. 330–351 ja Helinä Tiura-Virta, Poliisin oikeus saada henkilötietoja muiden viranomaisten rekistereistä – tiedonsaantioikeuksien uusi systematiikka. Defensor Legis 1/2023, s. 110–134.

39. Riskit eivät luonnollisestikaan kohdistu pelkästään henkilöihin, vaan kyse on usein myös turvallisuusriskeistä, mukaan lukien yleinen ja kansallinen turvallisuus.

40. Huomionarvoista on, että henkilötiedot eivät aina ole salassa pidettäviä mutta ne voivat olla sitä salassapitosäännösten nojalla.

sällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tällaisia tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta.⁴¹ Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin.⁴²

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että joissakin tilanteissa viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan.⁴³

Perustuslakivaliokunta on viime vuosina ollut pääosin aika tarkka siitä, että sen luomaa välttämättömyysoppia noudatetaan. Esimerkiksi lausunnossaan laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta se totesi muun muassa, että ehdotettuja tiedonluovutussäännöksiä ei ollut hallituksen esityksessä sidottu tarpeellisuus- tai välttämättömyyskriteeriin perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä edellyttämällä tavoin. Säännösten perusteluissa viitattiin vaihtelevasti tietojen luovutuksen tai saannin tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen tietyn käyttötarkoituksen kannalta, vaikka tämä ei käynyt suoraan ilmi ehdotetuista säännöksistä. Esityksen perustelujen mukaan ehdotetuista säännöksistä osa oli sidottu välttämättömyyskriteeriin, osa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain logiikassa omaksuttuun kriteeriin, osaa ei mihinkään kriteeriin. Valiokunnan

41. Esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2024 vp (HE 16/2024 vp laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain 2 §:n sekä lastensuojelulain 27 ja 41 §:n muuttamisesta), s. 4.

42. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2000 vp (HE 137/1999 vp laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi), s. 3 ja perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2002 vp (HE 9/2002 vp Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemiin etuuksiin liittyviin tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten muuttamiseksi), s. 2. Uudemmassa käytännöstä ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 34/2024 vp (HE 79/2024 vp laiksi valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 3.

43. PeVL 15/2018 vp, s. 39. Perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvässä lausuntokäytännössään pitänyt EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi selvänä, että asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut tietopyynnön perustelemissa vaatimuksen merkitystä sääntelyn hyväksyttävyydelle todeten sen mahdollistavan pyynnön lainmukaisuuden arvioimisen ja saattamisen ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi, mikä ehkäisee yleisluontoisen sääntelyn lisäämää vaaraa salassapitointressien melko automaattisesta syrjäytymisestä. Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto 17/2016 vp (HE 15/2016 vp tupakkalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 58/2016 vp tupakkalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2016 vp) täydentämisestä), s. 6.

mielestä esityksessä esitetyt lähinnä voimassa olevassa lainsäädännössä omaksumattuihin sääntelytapoihin kiinnittyvät perusteet poikkeamiselle valiokunnan vakiintuneesta tulkintakäytännöstä eivät olleet valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta vakuuttavia. Valiokunta edellytti lakiehdotusten muokkaamista, jotta se voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyhteisyydessä.⁴⁴

Tässä sääntely-yhteydessä huomataan siten, että välttämättömyysvaatimus on varsin merkittävä ja sillä on itsenäistä merkitystä. Tarpeellisen ja välttämättömän tietojen luovuttamisen ero voi olla ajoittain vaikea määritellä, mutta perustuslakivaliokunnan käytännössä se on ratkaiseva. Näissä yhteyksissä välttämättömyyden osoittamiseksi ei siten riitä se, että tietojen saaminen tai luovuttaminen olisi tarpeellista viranomaisen tehtävän suorittamiseksi.

Salassa pidettävien tietojen kyseessä ollessa voidaan huomata, että välttämättömyysvaatimus kytkeytyy siihen, miten itse luovutussäännös muotoillaan lakiin. Keskeistä ei siis ole se, että luovutussääntely olisi sinänsä välttämätöntä taikka oikeasuhtaista. Sitä perustuslakivaliokunta näissä tilanteissa arvioi hyvin harvoin. Sen sijaan se kiinnittää säännönmukaisesti huomiota siihen, että itse säännös, jossa tietojensaantioikeudesta ja tietojen luovuttamisen mahdollisuudesta säädetään, sisältää välttämättömyyskynnyksen niissä tapauksissa, joissa se valiokunnan mielestä tarvitaan. Siten kyseessä ei ole sen tyyppinen välttämättömyysedellytys, jota yleensä ajatellaan pohdittaessa perusoikeuksien rajoituskriteereitä. Vaikutus on kuitenkin sama: perusoikeuden rajoitus sidotaan välttämättömään. Merkittävä ero on kuitenkin se, ettei valiokunta itse näissä yhteyksissä tee varsinaista välttämättömyyspunnintaa vaan edellyttää, että sen tekivät tiedoja liikuttelevat viranomaiset.

Näin huomaamme, että valtiosääntöoikeudellinen välttämättömyysedellytys jakautuu kahteen. Yhtäältä siihen sisältyy suhteellisuusvaatimukseen kytkeytyvä perusoikeusrajoituksesta säätämisen välttämättömyys. Toisaalta siihen sisältyy viranomaisen toiminnan välttämättömyys eli vaatimus siitä, että viranomainen jokaisessa yksittäistapauksessa arvioi tiedon luovuttamisen välttämättömyyttä ja jättää sen tekemättä, jos luovuttaminen olisi pelkästään tarpeellista.⁴⁵

Kyyninen voisi kysyä, onko jälkimmäinen välttämättömyysvaatimus kovin tehokas perusoikeuden rajoittamisen edellytys. Useissa tapauksissa hallituksen esitys voidaan säätää laiksi pelkästään siten, että säännökseen kirjoitetaan termi

44. Perustuslakivaliokunnan lausunto 5/2025 vp (HE 157/2024 vp laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi), s. 3–4.

45. Perustuslakivaliokunnassa tietojen luovuttamisen sitominen säännösten avulla välttämättömään oli kuitenkin alun perin yhteydessä perusoikeuksien rajoittamisen yleiseen suhteellisuusvaatimukseen. Ks. PeVL 7/2000 vp, s. 3: ”Valiokunta katsoo, että 18 § voidaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin estämättä säätää tavallisessa laissa. Erityistä huomiota on vielä syytä kiinnittää sen varmistamiseen, että tietojen luovuttaminen 1 momentin nojalla rajoittuu suhteellisuusperiaatetta noudattaen tilanteisiin, joissa se on todella välttämätöntä.”

”välttämätön” oikeaan kohtaan. Itse sääntelyn välttämättömyyttä ei näissä yhteyksissä tarvitse perustella. On kuitenkin niin, että tosiasialliset perusoikeusvaikutukset voivat olla merkittäviä. Sääntely siitä, että vain välttämättömiä tietoja saa jossakin tilanteessa luovuttaa, asettaa vastuun – ja myös virkavastuun – tietojen luovutuksia hallinnoiville virkamiehille.⁴⁶

Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa velvollisuus luovuttaa tietoja eli säännösten tulkinta tulee ulkopuolisen viranomaisen taikka tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi. Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettyä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä.⁴⁷

Koska ajatus on se, että välttämättömyysvaatimus edellyttää arviointia jokaisen tietojen luovutuksen yhteydessä, on perustuslakivaliokunta järkevästi kiinnittänyt huomiota myös tietojen luovutusten tapaan. Viranomaisten välillä täysin automaattisesti tapahtuva tietojen vaihto esimerkiksi rajapinnan kautta ei aina täytä välttämättömyyshedellytystä, vaan tietojen luovutusten tulee tapahtua niin, että välttämättömyyttä tosiasiaassa arvioidaan.

Tätä on viime aikoina tarkasteltu esimerkiksi asiakastietolain (703/2023) muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että Kela on toteuttanut katseluyhteydeksi niin sanotun Kelmu-palvelun, jota voidaan hyödyntää, mikäli tiedonhallintalain (906/2019) mukaiset edellytykset katseluyhteyden avaamiselle toteutuvat. Valiokunnan käsityksen mukaan katseluyhteys ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä.⁴⁸

46. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös useasti todennut, että tietojen suojaamista oikeudettomalta käytöltä ei voi perustaa vain rekisterinpitäjää tai tietojen käsittelijää koskevan virkavastuun varaan. Ks. esim. PeVL 51/2018 vp, s. 5.

47. Perustuslakivaliokunnan lausunto 48/2018 vp (HE 167/2018 vp laiksi pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 5; perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2019 vp (HE 18/2019 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 7 ja perustuslakivaliokunnan lausunto 73/2018 vp (HE 284/2018 vp laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 8–10.

48. PeVL 11/2024 vp, s. 4.

Kootusti voidaan todeta, että salassa pidettävien tietojen luovutusten yhteydessä tapana on kiinnittää enemmän huomiota siihen, miten itse luovutussäännös on muotoiltu ja onko tietojen luovuttaminen sidottu välttämättömyyskriteeriin. Silti, jotta valtiosääntöoikeudellinen välttämättömyys perusoikeuden rajoitusedellytyksenä toimisi johdonmukaisesti kaikilla oikeudenaloilla, tulisi tässäkin arvioida myös itse perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä samalla tavalla kuin muulloin. Tällöin tarkasteltavana olisi se, onko tietojen luovuttaminen välttämätöntä siten, että ei ole olemassa toista yhtä tehokasta keinoa, joka rajoittaa perusoikeutta vähemmän tai ei rajoita sitä ollenkaan. Nähdäkseni tällainen valtiosääntöoikeudellinen välttämättömyysarvio sen tavanomaisessa mielessä tulisi tehdä myös silloin, kun itse tietojen luovuttaminen sidotaan välttämättömyyskriteeriin, ja varsinkin silloin, kun se sidotaan tarpeellisuuteen.

Sosiaalisia perusoikeuksia rajoitettaessa vaikuttaa siltä, ettei valtiosääntöinen välttämättömyysedellytys näyttele minkäänlaista roolia. Sen sijaan tietojen luovutussääntelyssä sillä on jossain määrin sekava kaksoisrooli. Siten kumpikin esimerkki näyttäytyy perusoikeuksien yleisen rajoitusopin valossa poikkeuksellisenä.

4.3. Poikkeuksia tietojen luovuttamissääntelyn peruslähtökohdista

Vaikka perustuslakivaliokunnan käytäntö on pääosin selkeää, on kuitenkin voimassa lakeja, joissa tiedon luovuttamista ei ole sidottu välttämättömyyskriteeriin käytännön edellyttämällä tavalla. Osa on säädetty niin, ettei perustuslakivaliokunta ole antanut niistä lausuntoa. Osa on säädetty perustuslakivaliokunnan kriittisestä lausunnosta huolimatta.

Voimassa oleva poliisilaki (872/2011) on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.⁴⁹ Siinä ei kuitenkaan täysin johdonmukaisesti noudateta välttämättömyysdoktriinia. Esimerkiksi poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Mikäli perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä noudatettaisiin, tulisi tietojen saamisesta olla säädetty joko niin, että tiedot yksilöidään lain tasolla, tai niin, että poliisilla olisi oikeus saada vain välttämättömiä tietoja. Poliisilain 4 luvun 3 §:n nojalla saatavat tiedot voivat olla henkilötietoja tai muita tietoja.

Samoin poliisilain 4 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään, että poliisilla on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä saada teleyritykseltä ja yhteisötalajalta

49. Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2010 vp (HE 224/2010 vp poliisilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi) ja PeVL 51/2018 vp.

yhteystiedot sellaisesta telesoitteesta, jota ei mainita julkisessa luettelossa, taikka telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot, jos tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Tässäkään säännöksessä tietoja ei ole yksilöity eikä tiedon saamista ole sidottu välttämättömyyskriteeriin.

Myös kesällä 2025 lausunnolla ollut hallituksen esitysluonnos poliisin tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta⁵⁰ lähtee siitä, ettei tietojen saamista yksityisiltä yhteisöiltä ja henkilöiltä tule sitoa välttämättömyyskriteeriin. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan tietojen saannin sitominen välttämättömyyteen tarkoittaisi, että poliisin mahdollisuus tietojen saantiin yksityisiltä tahoilta tiukentuisi nykytilaan verrattuna, mikä voisi vaikeuttaa erityisesti rikosten selvittämistä.

Mielenkiintoisen tapauksen muodostaa Tullin henkilötietolaki (623/2015). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta toisti vakiintuneen oppinsa siitä, että tietojen luovuttaminen on sidottava välttämättömyyteen ja viranomaisen tietojensaantioikeus ja mahdollisuus luovuttaa tietoja voivat liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin vain, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Valiokunta edellytti usean hallituksen esityksessä ehdotetun säännöksen muokkaamista tämän mukaisesti, jotta laki voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.⁵¹ Siitä huolimatta lain 3 ja 4 luvussa säädetty Tullin tietojensaanti- ja luovutusosoikeudet eivät täysin vastaa perustuslakivaliokunnan vaatimuksia. Tämä johtuu siitä, ettei mietintövaliokuntana toiminut hallintovaliokunta tehnyt sellaisia muutoksia sääntelyyn, jotka täysimääräisesti vastaisivat perustuslakivaliokunnan ylläpitämää oppia. Hallintovaliokunta lisäsi kyllä yleissäännöksen erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Muilta osin se ei mietinnössään muuttanut sääntelyä, joten muiden kuin erityisten henkilötietoryhmien osalta sääntelyn ei voida katsoa vastaavan sitä, mitä perustuslakivaliokunta edellytti.⁵²

Tässä kirjoituksessa ei ole syytä uppoutua kysymykseen siitä, missä määrin ja millä tavoin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetyt kannanotot lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta sitovat eduskuntaa sen päättäessä lain sisällöstä.⁵³ Voidaan kuitenkin kritisoida lainsäätäjää kokonaisuudessaan siitä, että se eri yhteyksissä noudattaa erilaisia tiedonluovutusten sääntelytapoja.

50. VN/27065/2023.

51. Perustuslakivaliokunnan lausunto 60/2018 vp (HE 259/2018 vp laiksi henkilötietojen käsitte-lystä Tullissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 12–13.

52. Hallintovaliokunnan mietintö 41/2018 vp (HE 259/2018 vp). Valiokunta totesi sivuilla 17–18 muun muassa, että muiden kuin erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen osalta tulee sovellettavaksi yleislainsäädäntö, toisin sanoen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki sekä rikosasioiden tietosuojalaki, joiden mukaan henkilötietoja saa käsitellä vain, jos se on tarpeen viranomaiselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Huomautus on tulkittavissa perusteluna sille, miksi vain erityisten henkilötietoryhmien osalta lakiin kirjattiin välttämättömyysvaatimus.

53. Sitovimpina voidaan kuitenkin pitää niitä, joissa valiokunta ottaa kantaa lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen. Ks. esim. Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari

Tämä on omiaan aiheuttamaan paitsi sekaannusta ja tulkinnallista epäselvyyttä myös epäjohtonmukaisuutta tilanteissa, joissa jokin viranomainen voi saada tietoja toisilta tarvitessaan ja toinen pelkästään silloin, kun se on välttämätöntä.

Mielenkiintoinen on myös syyttäjälaitoksesta annettu laki (32/2019), jonka 22 §:ssä säädetään syyttäjän tiedonsaantioikeudesta. Se on melko laaja mutta silti sidottu tarpeellisuuskriteeriin. Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomiota syyttäjän tiedonsaantioikeuden muotoiluun syyttäjälaitoksesta annetun lain säätämisen yhteydessä, vaikka sääntely ei vastaa valiokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä.⁵⁴ Toisen esimerkin, jossa valiokunta ei pitänyt täysimääräisesti kiinni kannastaan, tarjoaa turvallisuustutkintalain (525/2011) 20 §. Lausunnotsa valiokunta ei juuri perustellut, miksi oikeutta salassa pidettävien tietojen saamiseen ei tässä tapauksessa tullut sitoa välttämättömyyskriteeriin.⁵⁵

Huomaamme, että perustuslakivaliokunnan käytäntö on usein johdonmukaista, mutta ei aina. Vaihtelu aiheuttaa epätietoisuutta. Nykyisessä oikeustilassa, jossa salassa pidettävien tietojen luovutuksia ei aina ole sidottu välttämättömyyskriteeriin valiokunnan käytännön edellytysten mukaisesti, herää helposti kysymyksiä siitä, voitaisiinko ehdotetuissa uusissa säännöksissä niin ikään pitää tarpeellisuusvaatimusta riittävänä. Muodostuu myös epäselvyyttä siitä, miksi jonkun viranomaisen tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömään ja toisen viranomaisen ei. Samoin voidaan kysyä, miksi viranomaisen tiedonsaantioikeus jossakin asiayhteydessä on sidottu välttämättömään, mutta toisessa yhteydessä ei.

Ajoittain kysymys välttämättömyydestä kietoutuu myös kysymyksiin sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Koska perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan salassa pidettävien tietojen luovuttaminen voidaan sitoa tarpeelliseen silloin, kun tiedot on pyritty luettelemaan tyhjentävästi, on arvioitava sitä, mitä tällainen tyhjentävä luettelointi tarkoittaa. Tähän ei perustuslakivaliokunnan käytännöstä taikka voimassa olevasta oikeudesta löydy selkeää vastausta. Monenlainen muotoilutapa voi olla tarpeeksi tyhjentävä asiayhteyden mukaan. Mielenkiintoista on kuitenkin se, että kysymys siitä, tuleeko tiedon luovutus sitoa tarpeellisuuteen vai välttämättömyyteen, tulee tältä osin perustuslakivaliokunnan käytännön takia osaksi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusarviointia.

Edellä tarkastelluissa esimerkeissä on havaittavissa myös, että useimmiten tiedon luovuttamis- tai saamisoikeus sidotaan välttämättömyyteen silloin, kun kyse

2012, s. 230–232, 350–357 ja Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä, s. 833–849 teoksessa Hallberg ym. 2011.

54. Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2018 vp (HE 17/2018 vp laiksi Syyttäjälaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi).

55. Perustuslakivaliokunnan lausunto 62/2010 vp (HE 204/2010 vp turvallisuustutkintalainlaiksi, laiksi sotilasilmailuonnettomuuksien tutkinnasta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta sekä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen XI-1 lukuun tehdyn muutoksen hyväksymisestä ja laiksi muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta), s. 3–4.

on perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojan kannalta merkittävimmistä tietoluokista, kuten arkaluonteisista tai tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisista tiedoista. Sen sijaan muiden salassa pidettävien tietojen osalta lainsäädäntöömme sisältyy usein sellaista sääntelyä, jossa yksilöimättömiä tietojen luovutuksia on sidottu tarpeellisuusedellytykseen.

Kaiken kaikkiaan tiedon liikkeitä koskevassa sääntelyssä välttämättömyysargumentointi on tärkeässä roolissa, mutta se on omanlaatuista. Se ei myöskään aina ole johdonmukaista.

5. Turvallisuuteen kytkeytyvä välttämättömyysargumentointi

5.1. Rajavartiolain muuttaminen

Turvallisuuteen liittyvät punnintatilanteet ovat muodostuneet enenevissä määrin valtiosääntöoikeudellisesti hankaliksi viime aikoina. Perusoikeuksien rajoituksia voi olla tarpeen tehdä siksi, että turvallisuustilanne edellyttää sitä. Näissäkin tilanteissa on kuitenkin noudatettava perusoikeuksien yleistä rajoitusoppia silloin, kun lakia säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Siten rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen ja välttämättömyysvaatimuksen mukaisia.

Rajaturvallisuuteen liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa välttämättömyys on kuitenkin saanut varsin mielenkiintoisia uusia muotoja. Alkusysäyksenä voidaan pitää rajavartiolain (578/2005) muuttamista vuonna 2022. Välttämättömyys oli yksi perusteista, joihin sääntely sidottiin. Keskeiseksi nousi 16 §, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulojen määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Tämän lain perusteella valtioneuvosto myös sulki itärajan ja keskitti kansainvälisen suojelun. Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt rajavartiolain 16 §:n nojalla useita peräkkäisiä päätöksiä itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Perustuslakivaliokunta pohdiskeli lausunnossaan normaaliolojen lainsäädännön luonnetta ja sitä, minkälaisia perusoikeusrajoituksia sillä voidaan säätää. Viitaten aiempaan käytäntöönsä se korosti normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta. Valiokunnan mukaan poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntö-

muutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista. Valiokunnan mukaan perusoikeuspoikeus voi olla välttämätön vain, mikäli sillä tavoiteltavia päämääriä ei ole saavutettavissa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti joko voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen tai säädettävällä uudella lainsäädännöllä.⁵⁶

Perustuslain 23 §:n 1 momentti kuuluu näin:

”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.”

Tässä välttämättömyys toimii argumenttina sen puolesta, että joissakin tilanteissa voidaan säätää perusoikeuksista poikkeuksia. Poikeus ei ole sama asia kuin rajoitus. Sekaannusta on omiaan aiheuttamaan se, että välttämättömyys on yksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä mutta toimii näissä tilanteissa perusoikeuden poikkeusedellytyksenä.

Rajavartiolain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta pohti välttämättömyyttä kahdella tasolla. Se kiinnitti huomiota siihen, että välttämättömyysedellytys ilmaistaan rajavartiolain 16 §:ssä siten, että valtioneuvoston päätöksenteko sidotaan välttämättömään. Valiokunta arvioi kuitenkin perusoikeuksien rajoittamista myös rajoitusopin suhteellisuus- ja välttämättömyysedellytysten valossa. Tämä arvio jäi tosin suppeaksi valiokunnan todetessa, että ”säätelyn oikeasuhtaisuuden ja rajoitusten välttämättömyyden kannalta merkityksellistä on, että [kansainvälisen suojelun] hakemista ei saa 16 §:n 2 momentin mukaan keskittää enempää kuin on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi”.⁵⁷ Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan todennut, millä perusteella oli välttämätöntä säätää itse laki.

56. Perustuslakivaliokunnan lausunto 37/2022 vp (HE 94/2022 vp laiksi rajavartiolain muuttamisesta), s. 3.

57. PeVL 37/2022 vp, s. 7.

5.2. Voiko varmuuden vuoksi tehtävä poikkeus olla välttämätön?

Välttämättömyysedellytyksen kannalta merkittäväksi muodostuivat keväällä 2024 rajaturvallisuuslain,⁵⁸ toiselta nimeltään käännytyslain, säätäminen sekä kesällä 2025 sen voimassaolon jatkaminen.⁵⁹ Laki sisältää useita perusoikeusrajoituksia, ja se säädettiin poikkeuslakina perustuslain 73 §:n mukaisesti. En tässä kirjoituksessa paneudu sääntelyn ongelmiin muuten mutta tarkastelen sitä välttämättömyysargumentointia, jolla lakia perusteltiin. Perustuslain 73 §:n mukaan perustuslakiin voidaan tehdä poikkeuksia perustuslain säätämisjärjestyttä käyttäen edellyttäen, että poikkeukset ovat rajattuja. Hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella rajaturvallisuuslain tarkoittamat poikkeukset olivat rajattuja osittain siksi, että ne olivat välttämättömiä.

Rajaturvallisuuslakiin liittyy useita välttämättömyyskriteereitä: ensinnäkin sen säätämistä pidettiin välttämättömänä ja välttämättömyysperusteella sen säätämistä pidettiin myös mahdollisena. Toiseksi lain 3 §:n nojalla annettava valtioneuvoston päätös sidottiin välttämättömään.

Perustuslakivaliokunta totesi lakia säädettäessä, että Suomi on ollut hallituksen esityksen mukaan syksystä 2023 alkaen välineellistetyin maahantulon kohteena. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntelymallin perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita tällaisessa ympäristössä tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla. Valiokunta piti sääntelyä saamansa selvityksen valossa välttämättömänä. Valiokunta piti kuitenkin erittäin valitettavana, että vaihtoehtoisia sääntelymalleja oli hallituksen esityksessä arvioitu verraten suppeasti ja varsin yleisellä tasolla.⁶⁰ Siten valiokunta hyväksyi hallituksen esittämän väitteen rajaturvallisuuslain säätämisen välttämättömyydestä, vaikka se ei ollutkaan varma siitä, olisiko muita toimivia sääntelymalleja ollut olemassa.

Perustuslakivaliokunta yhtyi myös siihen hallituksen esityksessä esitettyyn kantaan, että kansallisen turvallisuuden säilyttämiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että Suomi kykenee nykyistä välitömämmin ja tehokkaammin puolustautumaan maahantulioiden välineellistämistä ja vieraan valtion painostamista vastaan.⁶¹ Välttämättömyys sidottiin siten kansallisen turvallisuuden säilyttämiseen ja Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseen. Mitään varsinasta perustelua sille, miksi juuri tämä laki tässä muodossaan oli välttämätön, perustuslakivaliokunta ei antanut. Valiokunta ei arvioinut esimerkiksi sitä tosiasiallista tilannetta, että itäraja oli rajaturvallisuus-

58. Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi 482/2024.

59. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta 18/2025 vp.

60. Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2024 vp (HE 53/2024 vp laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi), s. 5.

61. PeVL 26/2024 vp, s. 5.

lain säätämisen aikaan käytännössä jo suljettu rajavartiolain perusteella. Siten rajaturvallisuuslain säätämisen välttämättömyys jää epäselväksi.

Perustuslakivaliokunta selosti erikseen myös sitä, millä perusteella poikkeukset perus- ja ihmisoikeuksien suojasta oli arvioitava välttämättömiksi. Tässäkään arviossa valiokunta ei kuitenkaan ilmoittanut, miksi juuri tämä laki tässä muodossa oli välttämätön säätää. Se kiinnitti enemmän huomiota siihen, että lain käyttöönotto valtioneuvoston rajoituspäätöksellä oli sidottu välttämättömään.

Rajaturvallisuuslain 3 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston rajoituspäätöksen tekemisen edellytyksenä on kaksinkertainen välttämättömyys. Pykälän 1 momentin 3 ja 4 kohdan mukaan päätös voidaan tehdä vain, jos rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi 4 momentissa säädetään muun muassa, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa. Tässä näemme, että välttämättömyyden vaatimus on monikerroksinen. Välttämättömyydet kietoutuvat toisiinsa.

Selkeimmin välttämättömyyskriteerin noudattamista edellytti perustuslakivaliokunnan vaatimus oikeusturvakeista. Valiokunta totesi, että poikkeamista oikeudesta oikeusturvakeinoihin ei ollut hallituksen esityksessä tarkemmin perusteltu. Poikkeuslain säätämistä ei näin ollen voitu tältä osin pitää välttämättömänä. Valiokunta muistutti, että sääntely tulee rajata vain välttämättömään. Valiokunta edellytti, että hallintovaliokunta muuttaa sääntelyä ja täydentää maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, jotta lakiehdotus voitiin säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena.⁶² Näin valiokunta katsoi, ettei sääntelyä voitu pitää vain välttämättömään sidottuna siksi, että oikeusturvakeinoihin tehtyä poikkeusta ei ollut perusteltu. Hallintovaliokunta muokkasi säännöksiä, minkä jälkeen perustuslakivaliokunta hyväksyi ne.⁶³

Varsin merkittävä kannanotto, jota perustuslakivaliokunta ei sitonut aiempaan käytäntöön, löytyy lausunnon sivulta 13:

”Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan mielestä olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmis-oikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen

62. PeVL 26/2024 vp, s. 12.

63. Hallintovaliokunnan mietintö 15/2024 vp (HE 53/2024 vp) ja perustuslakivaliokunnan lausunto 29/2024 vp (HE 53/2024 vp).

kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon. Olen-
naista on, että oikeusvaltiossa on laissa säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen
arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun vaaran torjumiseksi.”

Tätä kuuluisaksi muodostunutta huomautusta voidaan pitää yhtenä lausunnon
avainkohtana. Siinä voidaan kuitenkin todeta välttämättömyyden olevan abst-
rakti asia, jota ei kiinnitetä mihinkään konkreettiseen faktapohjaan saatikka
vaihtoehtojen lainsäädäntöratkaisujen arvioimiseen. Valiokunta ei ottanut
kantaan esimerkiksi siihen, olivatko täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus
tosiasiassa vakavassa vaarassa lain säätämisen aikaan. Oletettavaa on, että ne
eivät sitä olleet ainakaan välineellistetyin maahanmuuton takia, sillä rajaturval-
lisuutta oli ylläpidetty varsin tehokkaasti voimassa olevalla itärajan sulkemisella.

Mielenkiintoista on myös se, että valiokunta sitoi lain säätämisen välttämät-
tömyyden oikeusvaltioperiaatteeseen ja asetti sen vastakkain ihmisoikeusvel-
voitteiden kanssa. Valiokunta painotti myös, että oikeusvaltiossa on säädettävä
toimivaltuuksista lailla sellaisissa tilanteissa, joissa niitä voidaan etukäteen
arvioituna pitää välttämättöminä. Siten välttämättömyys kiteytyy eräänlaiseen
varmuuden vuoksi -argumentaatioon. Konkreettista ja juuri lain säätämisen
aikaan käsillä olevaa välttämättömyyttä valiokunta ei edellyttänyt.

Huomaamme, että välttämättömyys voi valtiosääntöoikeudessa olla nykyään
paljon muutakin kuin sellaista välttämättömyyttä, johon perusoikeuksien
rajoitusoppi sitoutuu. Välttämätön voi olla perusoikeuksia rajoittava tai niistä
poikkeava lainsäädäntö silloinkin, kun se on tarpeen säätää vastaisuuden varal-
le.⁶⁴ Voidaan todeta, että tämä kehitys ei kuitenkaan ole omiaan selkeyttämään
suhteellisuus- tai välttämättömyysedellytyksen sisältöä vastaisuuden varalle.

5.3. Rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkaminen

Rajaturvallisuuslaki säädettiin määräaikaaisesti voimassa olevaksi, mikä vaikutti
myös perustuslakivaliokunnan ja sen asiantuntijoiden tekemään oikeasuhtai-
suusarviointiin. Yleisesti ottaen voidaan katsoa, että sääntelyn oikeasuhtaisuus
– joskaan ei aina välttämättömyys – täyttyy helpommin tilanteissa, joissa perus-
oikeusrajoitus on voimassa vain rajatun ajan. Jos tällaisen määräajaksi säädetyin
lain voimassaoloa jatketaan, lienee lähtökohta se, että perusoikeusrajoitusta on

64. Konstruktiio on jossain määrin tuttu valmiuslain (1552/2011) esitöistä. Siinä on kuitenkin
kyse poikkeusolojen lainsäädännöstä, jonka osalta välttämättömyysarviointi on luonnollisesti
hieman erilaista. On kyseenalaista, miten ja millä ehdoin tämänkaltaisen ajatus soveltuu nor-
maaliolojen lainsäädännön perusteluksi. Ks. hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 3/2008 vp sekä perustuslakivaliokunnan lausunto 6/2009 vp
(HE 3/2008 vp).

arvioitava uudelleen perusoikeusrajoitusedellytysten varassa. Näin rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamisen yhteydessä tehtiinkin.⁶⁵

Perustuslakivaliokunnan tekemä välttämättömyysarvio rajaturvallisuuslakia säädettäessä ei kuitenkaan ollut kaikilta osin vakuuttava. Erityisen kyseenalaiseksi sen tekee lain voimassaolon jatkamista koskevan lain hyväksymisen yhteydessä se, ettei lakia ollut sen voimassaolon aikana kertaakaan tarvinnut soveltaa. Valtioneuvosto ei ollut – eikä ole – tehnyt lain 3 §:n 1 momentin mukaista päätöstä rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista. Hallituksen esityksessä tai valiokuntien kannanotoissa ei todettu, että laki olisi välttämätön siksi, että sitä tosiasiallisesti tarvittaisiin mahdollistamaan valtioneuvoston tekemä välttämätön päätös. Koska päätöstä ei ollut tarvittu, voidaan luonnollisesti kyseenalaistaa koko lain välttämättömyys. Perustuslakivaliokunta päätyi silti lausunnossaan siihen, että lain säätäminen oli välttämätöntä.⁶⁶ Laki tarvittiin varmuuden vuoksi, mutta varmuuden vuoksi säädettyä lakia on kovin vaikea pitää välttämättömänä.

Sosiaalisia perusoikeuksia koskevassa lainsäädännössä välttämättömyyttä ei arvioida lainkaan ja tietojen luovutussäätelyssä taas lähinnä vain siinä muodossa, onko säännökseen kirjoitettu välttämättömyyskriteeri vai ei. Kumpikin esimerkki on eräänlainen poikkeus perusoikeuksien rajoitusopista. Mitä sitten on ajateltava välttämättömyydestä varmuuden vuoksi? Tämä välttämättömyysarvio, jossa on kyse eräänlaisesta hypoteettisesta välttämättömyydestä, ei sekään vastaa perusoikeuksien rajoitusoppia. Se muodostaa oman anomalian, jossa välttämättömyyttä arvioidaan yleisellä tasolla.

Perustuslakivaliokunnan välttämättömyysargumentointi on rajaturvallisuuslain yhteydessä ylenpalttista, mikä jo sellaisenaan erottaa sen valiokunnan tavanomaisesta argumentoinnista. Tästä runsaasta välttämättömyysarvioinnista huolimatta valiokunta ei lopullisesti arvioi, olisiko ollut muuta yhtä tehokasta lainsäädäntötapaa, joka olisi rajoittanut perusoikeuksia vähemmän. Valiokunta ei myöskään pohdi vaihtoehtoisten sääntelykeinojen vaikutuksia yksilön oikeuksiin. Siten argumentaatio on selkeästi erilaista kuin perinteiseen perusoikeuksien rajoitusoppiin kuuluisi.

65. Aina määräaikaisen perusoikeusrajoituksen voimassaolon jatkaminen ei kuitenkaan ole sellainen asia, joka hallituksen esitysten laatijoiden näkökulmasta kuuluisi perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäätelyn muuttamisesta (90/2025 vp) hallitus katsoi, ettei perusoikeuksia rajoittavasta hallituksen esityksestä ollut tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa siksi, että alkuperäinen määräaikainen laki oli säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2024 vp (HE 28/2024 vp laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 20 ja 21 §:n väliaikaisesta muuttamisesta).

66. Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2025 vp (HE 18/2025 vp), s. 5–6.

Onko välttämättömyys tässä yhteydessä hahmotettu jonkinlaiseksi skaalaksi, jossa sääntelyn välttämättömyydestä ei ole varmuutta mutta jossa sen katsotaan kuitenkin olevan tarpeeksi välttämätöntä? Tällöin käsillä voi tarkalleen ottaen olla myös pelkkä tarpeellisuus, jota vain kutsutaan välttämättömyydeksi. Koska kyse on mitä vahvinta suojaa nauttivien oikeuksien oleellisesta rajoittamisesta, tulisi välttämättömyysedellytyksen kuitenkin täyttyä. Valiokunnan lausunnoissa jää silti epäselväksi, millä perusteella se lopulta katsoi, että perusoikeuksien rajoittaminen tarkalleen ottaen oli välttämätöntä.

Koska rajaturvallisuuslain säätämisen yhteydessä tehtiin poikkeuksia sellaisiin perusoikeuksiin, joista ei valtavirtaa edustavan valtiosääntödoktriinimme perusteella voida tehdä poikkeuksia, voidaan toki välttämättömyysedellytyksen täyttymistä tässä yhteydessä pitää jossain määrin keinotekoisena lähtökohtaisestikin. Välttämättömyyttä ei ole valtiosääntöoikeudessamme pidetty sellaisena perusteena, jolla ehdottomia perusoikeuksia rajoitetaan tai jolla niistä poiketaan. Silti on silmiinpistävää, että perustuslakivaliokunta perusteli lain säätämistä ja sen voimassaolon jatkamista juuri välttämättömyydellä.

6. Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunnan välttämättömyysedellytystä koskeva tulkintakäytäntö on vaihtelevaa. Välttämättömyysarviointi tapahtuu eri lainsäädäntöyhteyksissä eri tavoin, eikä välttämättömyydellä voida katsoa olevan aivan selkeää valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Välttämättömyys on hankala perusoikeuksien rajoitusedellytys siksi, että se edellyttäisi huolellista arviota lainsäädännön vaikutuksista. Tällöin oikeus törmää maailmaan tavoin, jotka ovat lainvalmistelijoille varsin vaikeita. Ehdotetun lainsäädännön tulevat vaikutukset on voitava selvittää, jotta välttämättömyysedellytyksen täyttymistä voidaan arvioida, mutta harvoin minkään lain kaikkia tulevia vaikutuksia kyetään täysin ennakoimaan.

Sosiaalioikeuksia koskevien perusoikeusrajoitusten yhteydessä välttämättömyyttä ei juuri arvioida. Perustuslakivaliokunnan käytännössä piiryy näkyviin oletus siitä, että hallituksen esittämä julkisten menojen leikkaamistarve riittää suhteellisuusvaatimuksen ja myös välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseen. Perustuslakivaliokunta ei ole käytännössään lähtenyt arvioimaan sitä, onko sosiaalietuuksien leikkaaminen ainoa mahdollinen tapa säästää, jolloin se joutuisi arvioimaan muutakin lainsäädäntöä ja erinäisten hallituksen esitysten yhteisvaikutuksia paljon laajemmin kuin nykyään. Ymmärrettävästi tällainen vaihtoehtojen arviointi olisi perustuslakivaliokunnannalle hankalaa tai jopa mahdotonta.

Tiedonluovutuksia koskevassa käytännössään perustuslakivaliokunta on ollut pääosin johdonmukainen ja pitäytynyt yksinkertaisessa opissaan, jonka mukaan tiedon luovutukset on sidottava välttämättömyyteen, jos tietoja ei kyetä lainsäädännössä tyhjentävästi luettelemaan. Tämä lähtökohta ei lakia säädettäessä kuitenkaan aina ole kovin vakuuttava, sillä se ei edellytä varsinaista perusoikeuden rajoituksen välttämättömyyspunnintaa. Siten tämäkin esimerkki on eräänlainen poikkeus perusoikeuksien rajoitusopista.

Rajaturvallisuuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kenties selkeimmin sotkeutuu välttämättömyysarvioinnin koukeroihin. Kyse oli toki poikkeuksista perusoikeuksiin, ei niinkään perusoikeuksien rajoittamisesta, johon rajoitusoppi selkeimmin soveltuu. Silti voidaan esittää kysymyksiä siitä, miten välttämättömyys hahmotetaan silloin, kun poikkeuksista säädetään varmuuden vuoksi ja ilman, että konkreettista välttämättömyyttä poikkeuksille lainkaan osoitetaan.

Tarkastelussa piiryy kuva välttämättömyyседелlytyksestä, joka jakautuu lopulta moneksi erilaiseksi arvioksi. Sosiaalisten perusoikeuksien rajoittaminen on tällöin luku sinänsä, sillä niiden ollessa kyseessä välttämättömyyttä ei arvioida lainkaan. Tietojen luovuttamisen tapauksessakaan ei pääsääntöisesti tehdä varsinaista perusoikeuksien rajoittamisopin mukaista välttämättömyyspunnintaa vaan pohditaan lähinnä sitä, tulisiko luovutussäännöksen sisältää maininta välttämättömyydestä. Tämä luovutussäännöksen sitominen välttämättömyyteen on omanlaistaan arviota, jota voidaan kenties pitää yleisen perusoikeuksien rajoitusopin mukaisesta välttämättömyysarviointista erotettavana suppeana välttämättömyysarviona.

Rajaturvallisuuslain säätämisen yhteydessä kohtaamme vielä yhden välttämättömyyden muodon, välttämättömyyden varmuuden vuoksi. Tällöin välttämättömyys esiintyy kyllä valtiosääntöoikeudellisena perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä, sitä ei kuitenkaan arvioida tavanomaiseen tapaan vaan hypoteettisella tasolla. Lisäksi mukana on suppeampi välttämättömyys sikäli, että varsinainen päätöksenteko valtioneuvostotasolla sidotaan välttämättömyyседелlytykseen. Tämä toimivallasta säätäminen tuo kokonaisuuteen oman välttämättömyyden tasonsa. Kaiken kaikkiaan voimme todeta, että välttämättömyys saa perusoikeuksia rajoitettaessa monenlaisia muotoja ja sitä käytetään (ja jätetään käyttämättä) argumenttina hyvin eri tavoin.

Analyysin perusteella vaikuttaa sitä, että välttämättömyys on ajoittain pikemminkin poliittissävyytteinen retorinen työkalu, jolla perusoikeusrajoituksia perustellaan.⁶⁷ Sen juridinen merkitys on siinä määrin epäselvä, ettei sillä aina liene painoarvoa muuten kuin osoittamaan, että perustuslakivaliokunta pitää jotakin

67. Ks. perustuslain tulkintaan liittyvistä pettymyksistä Susanna Lindroos-Hovinheimo, *Toistuvia pettymyksiä: pohdintaa perustuslain tulkinnan vaikeudesta*. Lakimies 7–8/2022, s. 1186–1208.

lainsäädäntöhanketta kannatettavana ja toista ei. Välttämättömyysedellytys tyhjenee sisällöltään ajoittain hyväksyttävyyssarvioon.

Kysymys herääkin, tuleeko välttämättömyyskriteeriä yhä ylläpitää perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä. Jos sillä ei ole ennakoitavaa merkitystä, muodostuu se eräänlaiseksi fiktioksi, jolla voidaan todeta perusoikeuksien rajoittamisen olevan juridisesti perusteltua ilman, että varsinaista arviota sääntelyn välttämättömyydestä tarvitsee tehdä.

Edellä esitetyn välttämättömyysargumentointia koskevan analyysin perusteella voidaan myös pohtia, onko perustuslakivaliokunta oikea taho luomaan doktriinia. Kysymys ei sellaisenaan liity siihen, olisiko perustuslakituomioistuinin parempi vaihtoehto.⁶⁸ Ei ole mikään itsestäänselvyys, että tuomioistuinmuutoksen instituutio selviäisi tehtävästä paremmin. Silti tämän, myönnettäköön suppean, tutkimuksen perusteella vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, ettei perustuslakivaliokunta kenties ole se taho, jolla on edellytykset johdonmukaisen doktriinin luomiseen.

Tältä osin valtiosääntöoikeuden tutkijoiden tulee kenties katsahtaa peiliin. Doktriinin luominen lienee ensisijaisesti tieteen tehtävä. Suomessa näin ei kuitenkaan aina ole siksi, että perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkinnassa on niin merkittävä. Tutkijoille jää parhaassa tapauksessa tehtäväksi systematisoida, analysoida ja kritisoida valiokunnan käytäntöä. Pahimmassa tapauksessa tiede supistuu valiokunnan näkemysten toistamiseksi. Molemmat tutkimusstrategiat jättävät toivomisen varaa.

Tarkastellun aineiston perusteella ei voida väittää, että perustuslakivaliokunnan viimeaikainen käytäntö kyseenalaistaisi perusoikeuksien merkityksen. Perusoikeusrajoitusten välttämättömyysedellytystä tarkastellessamme huomaamme kuitenkin, että valtiosääntöoikeudellinen doktriini sisältää varsin paljon hajontaa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö näyttäytyy huomattavan epä johdonmukaisena tarkastelussa, jossa välttämättömyysedellytystä tutkitaan oikeudenalojen rajat ylittäen. Perusoikeuksien rajoitusdoktriini horjuu, eikä se ole koherenti.

68. Ks. aiheesta esim. Outi Suviranta, Perustuslain tuomioistuINVALVONTA Suomessa – vertailevia näkökohtia. Lakimies 3–4/2021 s. 357–364; Matti Pellonpää, Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. Lakimies 6/2021, s. 911–945 ja Kaarlo Tuori, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915–943.

Necessity and the constitution

SUSANNA LINDROOS-HOVINHEIMO, LL.D., M.Soc.Sc., Trained on the Bench, Professor,
University of Helsinki

This article examines the concept of necessity in Finnish constitutional doctrine. The study focuses primarily on how the requirement of necessity, one condition for restricting fundamental rights, actually functions as a guarantee of the constitutionality of laws. The examination is timely in that it considers forms of necessity that have recently developed in constitutional law.

The article compares the ways in which necessity appears in constitutional argumentation. The research material consists mainly of government proposals, statements by parliamentary committees, and legal literature.

The enquiry focuses on three themes: social rights, the transfer of personal data, and the restriction of fundamental rights on security grounds. These three examples serve as a context for mapping the types of functions of the requirement of necessity. The examples are used to illustrate the varying ways in which necessity operates in different contexts.

The article concludes with a critique of the requirement of necessity. Based on the research, it appears that the doctrine formed in the Constitutional Law Committee's statements is neither consistent nor clear. The question arises as to whether the necessity criterion should still be maintained as a condition for restricting fundamental rights. If it has no foreseeable significance, the criterion becomes a kind of fiction that can be used to justify the restriction of fundamental rights without the need to actually assess the necessity of the regulation.