



KANTELU

Arvostelette oikeuskanslerille 5.7.2021 lähettämässänne kantelussa valtioneuvoston asetusluonnosta, jossa säädettäisiin poikkeuksista covid-19-todistuksen esittämisvelvollisuuteen ja covid-19-testiin osallistumiseen. Katsotte, että asetusluonnoksen perusteluiden mukainen covid-19-tapausten ilmaantuvuuden raja-arvo (alle 10/100 000/14 vrk) on liian matala ja vastoin eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan sekä Euroopan unionin neuvoston linjauksia.

Viittaatte 7.7.2021 lähettämässänne lisäkirjoituksessa eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan puheenjohtajan lehtihaastatteluun. Toteatte mainitun haastattelun vahvistavan sen, että kirjoituksessanne viitattu ilmaantuvuuden raja-arvo on vastoin eduskunnan tahtotilaa.

SELVITYS

Oikeuskansleri on 6.9.2021 pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä selvityksen tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten valmistelusta ja seurannasta. Selvitys on tämän vastauksen liitteenä.

VASTINE

Teille varattiin 21.10.2021 mahdollisuus antaa sosiaali- ja terveysministeriön selvityksestä vastineenne. Vastinetta hankittuun selvitykseen ei ole saatu.

RATKAISU

1 Sääntely

Tartuntatautilakia (1227/2016) muutettiin 12.7.2021 (701/2021) väliaikaisesti siten, että lakiin lisättiin säännökset muun muassa covid-19-tautia koskevasta todistuksesta Suomeen saavuttaessa (16 a §), velvollisuudesta osallistua covid-19-testiin Suomeen saavuttaessa (16 b §) ja maahan saapumisen jälkeen (16 d §) sekä poikkeuksista todistuksen esittämisvelvollisuuteen ja testiin osallistumiseen (16 c §). Säännökset olivat alun perin voimassa 15.10.2021 saakka, mutta niiden voimassaoloa on sittemmin jatkettu 31.12.2021 asti (876/2021). Tartuntatautilain molemmat muutokset säädettiin siten, että perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksistä lausuntonsa ([PeVL 26/2021 vp](#) ja [PeVL 35/2021 vp](#)).

Perussäännökset poikkeussäännösten kohteena olevista lähtömaista sisällytettiin lakiehdotuksen ([HE 105/2021 vp](#)) eduskuntakäsittelyn yhteydessä lain tasolle (16 c §). Lisäksi ehdotettiin säädettäväksi valtioneuvostolle asetuksenantovaltuus, jonka nojalla valtioneuvosto antaa tarkemmat säännökset kyseisistä maista ja alueista. Muutoksella pyrittiin sääntelyn oikeasuhtaisuuden parantamiseen ([PeVL 26/2021 vp](#), kpl 12, [StVM 18/2021 vp](#), s. 5).

Ensimmäinen valtioneuvoston asetus poikkeuksista covid-19-todistuksen esittämisvelvollisuuteen tai covid-19-testiin osallistumiseen tuli voimaan 12.7.2021 (702/2021). Asetuksen 1 §:ssä lueteltiin ne maat ja alueet, joista Suomeen saapuvia henkilöitä koskevat todistuksen esittämisvelvollisuutta ja testiin osallistumista koskevat poikkeukset. Asetus oli siihen tehtyine muutoksinen (742/2021, 748/2021, 773/2021) voimassa 31.8.2021 asti. Toisessa, 1.9.2021 voimaan tullessa valtioneuvoston asetuksessa (804/2021) pitäydettiin alkuperäistä asetusta vastavassa ilmaantuvuuden raja-arvossa (alle 10/100 000/14 vrk). Tämän asetuksen voimassaoloaika päättyi 15.10.2021 ja sen korvannut kolmas asetus tuli voimaan 16.10.2021 (877/2021).

Tartuntatautilain muutosten ja siten myös sen nojalla annettujen asetusten tarkoituksena on ehkäistä ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviäminen Suomeen. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan valtioneuvoston asetuksissa tarkoitettujen maiden ja alueiden määrittelyssä käytetyt raja-arvot ja kriteerit ovat perustunut lääketieteelliseen ja epidemiologiseen arvioon siitä, millaisten maiden ja alueiden epidemiologinen tilanne ei tosiasiallisesti aiheuttaisi merkittävää riskiä covid-19-taudin tai muuntautuneiden virusten leviämiseen Suomeen. Perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna tavoitteena on erityisesti ihmisten hengen ja terveyden sekä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen.

Perustuslakivaliokunta on 7.10.2021 tartuntatautilain muutoslakia (876/2021) koskevan eduskuntakäsittelyn yhteydessä kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että poikkeussäännöstä lain 16 c §:ssä on sovellettu hyvin tiukasti asiaa koskevia valtioneuvoston asetuksia annettaessa

(PeVL 35/2021 vp, kpl 35). Poikkeuksen piiriin on kuulunut enimmäkseen vain sellaisia maita ja alueita, joissa covid-19-tapausten ilmaantuvuus on huomattavasti pienempi kuin Suomessa epidemian nykytilanteessa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lain (701/2021) 16 c §:n poikkeussäännöksen tulkinta ja soveltaminen ei siten täyttänyt hyvin oikeasuhtaisuusvaatimusta. Tämä kannanotto ilmensi sitä, että valiokunta tulkitsi oikeasuhtaisuuden vaatimusta eri tavalla kuin säädösvalmistelusta vastannut sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyi mietinnössään StVM 25/2021 vp perustuslakivaliokunnan näkemykseen ja katsoi, että lain 16 c §:n 2 momenttiin sisältyvää asetuksenantovaltuutta ohjaavaa säännöstä tulisi täsmentää lisäämällä siihen maininta säännöksessä tarkoitetun maan tai alueen covid-19-taudin ilmaantuvuudesta suhteessa Suomen covid-19-taudin ilmaantuvuuteen tai muuntuneen viruksen yleisyyteen. Muutoksen tavoitteena oli parantaa säännöksen oikeasuhtaisuutta siten, ettei säännöstä sovellettaisi yhtä tiukasti kuin sitä oli siihen saakka valiokunnan näkemyksen mukaan sovellettu.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi, että asetuksen tulee jatkossa perustua kokonaisarvioon, jossa huomioidaan maan eri alueiden erot. Pykälän sanamuodolla ei valiokunnan mukaan ole tarkoitus rajata maita ja alueita suoraan Suomen ilmaantuvuusluvun mukaan, vaan mahdollistaa se, että ilmaantuvuuden raja voidaan asettaa Suomen ilmaantuvuuslukua alhaisemmaksi. Tämä epäsuhta ei kuitenkaan saa valiokunnan mukaan olla merkittävän suuri.

Voimassa olevan tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin mukaan lain 16 a §:n 1 momentissa säädetty velvollisuus esittää covid-19-tautia koskeva todistus (luotettava todistus kuuden kuukauden sisällä sairastetusta covid-19-taudista, saadusta covid-19-rokotussarjasta tai ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta covid-19-testistä) tai lain 16 b §:ssä säädetty velvollisuus osallistua testiin ei koske henkilöä, joka on viimeisen 14 vuorokauden aikana ennen Suomeen saapumistaan oleskellut vain sellaisessa maassa tai sellaisella alueella, jossa covid-19-taudin ilmaantuvuus tai muuntuneen viruksen yleisyys ei aiheuta suhteessa Suomen covid-19-taudin ilmaantuvuuteen tai muuntuneen viruksen yleisyyteen erityistä epidemian leviämisen riskiä. Lain 16 c §:n 2 momentissa on aiemman lain tapaan asetuksenantovaltuus, joka mahdollistaa matalan riskin maista saapuvien henkilöiden vapauttamisen tartuntatautilain terveysturvallisuustoimista.

Nykyinen valtioneuvoston asetus poikkeuksista covid-19-todistuksen esittämisvelvollisuuteen tai covid-19-testiin osallistumiseen (877/2021) on voimassa 31.12.2021 saakka. Pykälän 1 §:ssä määritellään aiempien asetusten tapaan ne maat ja alueet, joista saapuvia poikkeukset velvollisuuteen esittää todistus tai osallistua testiin koskevat. Asetuksen perustelumui-
stion mukaan ilmaantuvuusluku riippuu epidemiatilanteen lisäksi kyseisen maan tai alueen testausaktiiviteetista ja poikkeussäännökset voivatkin koskea vain sellaisia maita tai alueita, joiden julkai-

sema ilmaantuvuusluku on riittävän luotettava. Edelleen perustelumuiotiossa todetaan, että covid-19-taudin ilmaantuvuus vaihtelee Suomessa merkittävästi eri alueiden välillä, mistä johtuen muiden maiden epidemiatilanteen aiheuttamaa riskiä rajat ylittävässä liikenteessä tulisi arvioida suhteessa Suomen matalan ilmaantuvuuden alueisiin eikä Suomen keskimääräiseen ilmaantuvuuslukuun. Asetusta säädettäessä on tämän pohjalta pidetty perusteena ilmaantuvuuslukua 25/100 000/14 vrk.

2 Arviointi

Ministeriöt vastaavat toimialaansa kuuluvasta säädösvalmistelusta. Kantelussa tarkoitettussa asiassa valmisteluvastuu on valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 22 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä.

Asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyin valtuuden nojalla. Laissa säädettyä valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta käytettäessä valtioneuvosto toimii lainsäätäjänä. Valtioneuvostolla on eduskunnan hyväksymän lain sisältämän asetuksenantovaltuuden puitteissa laajaa ja itsenäistä harkintavaltaa asetuksen sisällön osalta. Asetuksella säätämisen tulee kuitenkin pysyä lakiin sisältyvän, tarkkarajaisen ja täsmällisen asetuksenantovaltuuden puitteissa. Myös yleiset valtiosääntöoikeudelliset oikeusperiaatteet sekä asiaan soveltuvat Euroopan unionin oikeuden oikeusperiaatteet ja muut Euroopan unionin oikeuden vaatimukset rajoittavat valtioneuvoston harkintavaltaa delegoidun lainsäädäntövallan käyttäjänä.

Asetuksenantovaltuutta tulkitaan laintulkinnan tavanomaisten menetelmien mukaisesti säännöksen sanamuodon, tavoitteen ja siihen liittyvän lainsäätäjän tarkoituksen mukaan. Laintulkinnassa otetaan myös huomioon lain ja sen yksittäisen säännöksen systematiikka laissa ja lainsäädännön kokonaisuudessa. Laintulkinnassa lain sisältöä selvitetään lain esitöiden eli eduskunnan valiokuntien kannanottojen ja hallituksen esityksen perusteluiden sekä muun valmisteluaineiston perusteella. Eduskunnan valiokuntien kannanotot ja erityisesti mietintövaliokuntana toimineen valiokunnan mietintö sekä perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvät valtiosääntöoikeudelliset kannanotot ovat hallituksen esitykseen nähden ensisijaisia tulkinnassa käytettäviä aineistoja. Laintulkinnassa otetaan huomioon Euroopan unionin oikeus kokonaisuudessaan niin, että kansallisen sääntelyn ja unionin oikeuden välille ei muodostu ristiriitaa. Osana unionin oikeutta otetaan painoarvonsa ja sisältönsä mukaisesti huomioon myös Euroopan unionin neuvoston antamat suositukset.

Valtiosääntöoikeudelliset oikeusperiaatteet ovat erityisen tärkeitä annettaessa säädöksiä, jotka lain perusteella tarkentavat perusoikeuden käyttämistä ja perusoikeuden rajoittamista jonkin toisen perusoikeuden suojaamiseksi. Nyt käsillä olevassa asiakokonaisuudessa valtioneuvoston asetukset annetaan tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin sisältämän asetuksenantovaltuuden

nojalla. Asetuksenantovaltuuden tarkoituksena on säännöksen esitöiden perusteella juuri perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuuden varmistaminen (ks. [PeVL 26/2021 vp](#), kpl 12; [StVM 18/2021 vp](#), s. 4-5 ja erityisesti [PeVL 35/2021 vp](#), kpl 34-36 sekä [StVM 25/2021 vp](#), s. 9-10). Kuten edellä on mainittu, asetuksenantovaltuus lisättiin lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn valtiosääntöoikeudellisesti perustellun kannanoton perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Eduskuntakäsittelyn asiakirjat ovat näin ensisijainen ja tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentissa säädetyn asetuksenantovaltuuden osalta myös ainoa oikeuslähde selvittää lainsäätäjän tarkoitusta.

Asetuksenantovaltuuden tulkinnassa ja asetuksen säännösten oikeasuhtaisuuden oikeudellisessa arvioinnissa on kyse punnintatilanteesta. Yhtäältä valtiosääntö edellyttää valtioneuvostolta toimia suojata perustuslain 7 §:n mukaisesti oikeutta elämään ja edistää perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua väestön terveyttä sekä Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvää oikeutta terveyden suojaamiseksi ja terveydenhuollon kanto-kyvyn turvaamiseksi. Toisaalta nämä toimet asettavat tosiasiallisesti rajoituksia Euroopan unionin oikeuden turvaamalle vapaalle liikkuvuudelle ja vaikuttavat perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja perustuslain 9 §:ssä säädetyn liikkumisvapauden käyttämisen tosiasiallisiin edellytyksiin.

Perustuslain 74 §:n mukaan lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ensisijaisena tulkitsijana eduskunnan lainsäädäntömenettelyssä toimii eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisilla kannanotoilla on näin ollen erityistä oikeudellista painoarvoa. Uuden perustuslain säätämisen yhteydessä todettiin muun muassa seuraavaa: ”Muiden valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset – Puhemiehen tehtävään kuuluu siten myös sen valvonta, onko perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä.” ([HE 1/1998 vp](#), s. 126). Perustuslakivaliokunta totesi tähän liittyen, että ”Esityksen perustelut – vastaavat vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.” ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 23).

Perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on niiden luonteesta ja esittämisen yhteydestä johtuen erilaista painoarvoa. Erityisen painavia ovat perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyssä lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnassa antamat kannanotot. Tosiasiallinen ja vahvimmin velvoittava oikeudellinen sitovuus liittyy säätämisyjärjestystä koskeviin kannanottoihin. Muut valtiosääntöoikeudellisesti perustellut oikeudelliset kannanotot ovat myös suhteellisen vahvasti huomioon otettavia siten, että niistä poikkeaminen edellyttää hyviä perusteluita. Painavin perusteluin tai faktatilanteen muuttuessa asiaa voidaan kuitenkin arvioida toisin kuin perustuslakivaliokunta on tehnyt.

Muodollisesti perustuslakivaliokunnan kannanotot sitovat vain eduskunnassa lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä koskevana kannanottona, mutta perustuslain 74 §:ssä säädetystä tehtävästä johtuu perustuslakivaliokunnan ensisijainen asema perustuslain ja valtiosääntöisen suhteellisuusperiaatteen tulkitsijana. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on erityisen painava merkitys myös valtioneuvostossa sen tulkitessa asetuksenantovaltuutta ja asetuksenantovaltuuden käyttämisen yhteydessä valtiosääntöoikeudellista suhteellisuusperiaatetta.

Tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin säätämiseen johtanut perustuslakivaliokunnan huomautus oli luonteeltaan perusteltu valtiosääntöoikeudellinen kannanotto, mutta ei säätämisyjärjestys huomautus. Mainitun säännöksen asetuksenantovaltuuden muotoilussa sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyssä oli myös tieto Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskuksen (ECDC) tuolloin tuoreimmista riskiarvioista. Perustuslain 2 §:n säännöksestä valtiovallan kuulumisesta Suomen kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta seuraa, että erityistä painoarvoa on annettava eduskunnassa suoritetulle punninnalle ja siitä poikkeamiselle tulee olla valtioneuvostossa varsin vahvat perustelut, jotka esitetään asetuksen perusteluissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä on sinänsä oikein painotettu tartuntatautilain systemaattista tarkoitusta ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut väestön terveyden suojelemisen ja oikeuden elämään sekä siinä tarkoituksessa terveydenhuollon kantokyvyn turvaamisen olevan perusoikeusjärjestelmässä erittäin painavia perusteita, jotka mahdollistavat pitkällekin menevät rajoitukset muihin perusoikeuksiin ([PeVL 35/2021 vp](#), kpl 2 ja siinä viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntö). Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä myös tavoitetta turvata oikeutta elinkeinonharjoittamiseen ja työhön kannattavalla tavalla vaarantamatta kuitenkaan covid-19-taudin leviämisen ehkäisemistä ja siitä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja ([PeVL 28/2021 vp](#), kpl 3 ja 4).

Perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuuden punninnassa tartuntatautiin ehkäiseminen ei näin ollen ole ainoa seikka, vaan asetuksenantovaltuutta käytettäessä on pyrittävä mahdollisimman tasapainoiseen ratkaisuun niin, että eri perusoikeudet voivat toteutua mahdollisimman laajasti yhtäaikaaisesti. En voi tästä syystä täysin yhtyä sosiaali- ja terveysministeriön selvityksessä esittämään näkemykseen, sillä valtioneuvoston tulee jokaisella kerralla asetuksenantovaltuutta käytettäessä huolehtia siitä, että eri perusoikeudet toteutuvat mahdollisimman tasapainoisesti ja tämä tulee vaikutusarvioinnin avulla myös osoittaa. Vaikutusarvioinnissa on esitettävä riittävän seikkaperäisen ja eritellyn vaikutusten tarkastelun perusteella oikeudellinen kannanotto myös sääntelyn kokonaishaittoihin ja hyötyihin (ks. [PeVM 9/2020 vp](#), s. 3-4). Arvioinnissa on tarpeen antaa riittävä painoarvo myös eduskunnassa tehdylle punninnalle oikeasuhtaisuudesta.

Euroopan unionin neuvosto on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 2 kohdan, 168 artiklan 6 kohdan ja 292 artiklan ensimmäisen ja toisen virkkeen artiklan nojalla antanut 13.10.2020 suosituksen koordinoitusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseksi covid-19-pandemian johdosta ([\(EU\) 2020/1475](#)). Suosituksessa tarkastellaan vapaan liikkumisen rajoitusten oikeasuhtaisuutta eli suhteellisuusperiaatetta erityisesti covid-19 tapausten väestöilmaantuvuuteen perustuvan riskiarvion avulla. Riskiarviointi perustuu ECDC:n kokoamiin ja julkaisemiin tietoihin.

Suosituksista on muutettu viimeksi 14.6.2021 ([\(EU\) 2021/961](#)). EU:n jäsenvaltiot on jaettu viiteen eri ryhmään epidemiatilanteen mukaan. Matalan riskin maat (vihreä värikoodi) ovat sellaisia, joissa ilmaantuvuus edeltävän 14 vuorokauden aikana on alle 50/100 000 ja testiposiitivisten osuus alle neljä prosenttia tai joissa ilmaantuvuus on alle 75/100 000 ja testiposiitivisten osuus vähemmän kuin yksi prosentti. Suosituksen mukaan jäsenmaiden ei tulisi rajoittaa vihreiltä alueilta matkustavien henkilöiden vapaata liikkuvuutta.

Komissio on nyttemmin ehdottamassa olennaisia muutoksia terveysturvallista matkustamista koskevaan unionin tason koordinaatioon. Komission 25.11.2021 antama ehdotus ([COM\(2021\) 749 final](#)) perustuu [ECDC:n 24.11.2021 päivittäisiin ohjeisiin](#). Ehdotuksella uudistettaisiin myös neuvoston suositusta. Ehdotuksen taustalla on rokotuskattavuuden merkittävä parantuminen kesän jälkeen ja EU:n digitaalisen koronatodistuksen onnistunut käyttöönotto. Todistuksia on annettu jo yli 650 miljoonaa. Samaan aikaan epidemiatilanne EU:ssa kehittyi edelleen ja esimerkiksi virusmuunnoksen johdosta muuttuu ja voi muuttua nopeasti. Useissa EU:n jäsenvaltioissa toteutetaan uusia terveystoimenpiteitä, kuten tehosterokotuksia. Tämän vuoksi komissio ehdottaa nyt matkustajakohtaisempaa lähestymistapaa matkustusrajoituksiin ja yhdeksän kuukauden vakiohyväksyntäaikaa ensimmäisen rokotussarjan jälkeen annetuille rokotustodistuksille.

Komission uuden ehdotuksen mukainen matkustajakohtainen lähestymistapa tarkoittaa sitä, että henkilöön, jolla on voimassa oleva EU:n digitaalinen koronatodistus, ei pitäisi yleensä soveltaa lisärajoituksia, kuten testejä tai karanteenia siitä riippumatta, mistä paikasta EU:ssa hän lähtee matkalle. Henkilöitä, jolla ei ole EU:n digitaalista koronatodistusta, voitaisiin vaatia käymään testissä joko ennen matkalle lähtöä tai matkakohteeseen saapumisen jälkeen. Komission ehdotus mukauttaisi neuvoston suosituksen mukaista EU:n liikennevalokarttaa siten, että tartuntamääriä tarkasteltaisiin yhdessä alueen rokotuskattavuuden kanssa. Karttaa käytettäisiin lähinnä tiedotustarkoituksiin, mutta siitä olisi hyötyä myös toimenpiteiden koordinoinnissa niiden alueiden osalta, joilla virus leviää erityisen vähän (vihreä alue) tai erityisen paljon (tummanpunainen alue). Näiden alueiden osalta sovellettaisiin erityissääntöjä, jotka poikkeaisivat matkustajakohtaisesta lähestymistavasta. Vihreiltä alueilta saapuviin matkustajiin ei sovellettaisi rajoituksia. Matkustamista tummanpunaisille alueille ja alueilta sen sijaan olisi hillittävä uusien tar-

tuntojen suuren määrän vuoksi. Sen vuoksi henkilöitä, joilla ei ole rokotusten tai taudista toipumisen antamaa suojaa, tulisi vaatia käymään testissä ennen matkaa ja olemaan karanteenissa saapumisen jälkeen. Välttämättömistä syistä matkustaviin henkilöihin ja alle 12-vuotiaisiin lapsiin sovellettaisiin erityissääntöjä.

SEUT 288 artiklan 5 kohdan mukaan suositukset eivät ole sitovia. EU-tuomioistuimen käytännössä on kuitenkin todettu, että muodollisen oikeudellisen velvoittavuuden puutteesta huolimatta unionin toimielinten suosituksilla on selvästi oikeudellista merkitystä (ks. esim. tuomio 13.12.1989, Grimaldi, [C-322/88](#), EU:C:1989:646, 18 kohta). EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti linjattu, että kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten ”on otettava suositukset huomioon ratkaistessaan niiden käsiteltäväksi saatettuja asioita erityisesti silloin, kun suositusten tarkoituksena on täydentää Euroopan unionin sitovia säännöksiä” (tuomio 13.12.1989, Grimaldi, [C-322/88](#), EU:C:1989:646, 18 kohta; tuomio 11.9.2003, Altair Chimica, [C-207/01](#), EU:C:2003:451, 41 kohta ja tuomio 15.9.2016, Koninklijke KPN ym., [C-28/15](#), EU:C:2016:692, 41 kohta). Suosituksilla on merkitystä myös jäsenvaltion vastuuta unionin oikeuden rikkomisesta arvioitaessa (ks. esim. Balgarska Narodna Banka [C-501/18](#), EU:C:2020:729, kohta 80).

Neuvoston suositus tulee ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön tulkinnassa aina siinä muodossa, missä se kulloinkin on voimassa. Vapaan liikkuvuuden edellytyksistä huolehdittaessa ja vapaan liikkuvuuden tosiasiallisten rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulkittaessa on tarpeen ottaa huomioon myös neuvoston suosituksen valmisteluaineisto, kuten komission ehdotukset ja ECDC:n ohjeet ja riskiarvioinnit, jotka edustavat yhteistä eurooppalaisen tason koottua tietoa asiasta. Vapaan liikkuvuuden rajoitusten osalta on samalla huomattava, että tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin mukaiset vapautukset terveysturvallisuustoimista olivat vain yksi vapaata liikkuvuutta turvaavista toimenpiteistä.

Nykyisessä neuvoston suosituksessa on pyritty sovittamaan yhteen unionin jäsenvaltioiden toimia. Siinä esitetyt ilmaantuvuuden raja-arvot on näin otettava huomioon liikkumisvapauden käyttöön vaikuttavia valtioneuvoston asetuksia annettaessa. Komission uusi ehdotus on nyt käsiteltävän asian arvioinnissa merkityksellinen sen jälkeen, kun neuvosto on hyväksynyt muutokset neuvoston suositukseen. Komission uuden ehdotuksen valmistelussa koottu EU:n tasoinen ja laajuinen asiantuntijatieto korostaa yhä enemmän matkustajatasolla tapahtuvaa riskien arviointia ja rokotussuojaa ja rokotuskattavuutta.

Neuvoston kulloinkin voimassa olevasta suosituksesta on mahdollista poiketa perustellusta syystä, mutta perustelut on tällöin esitettävä asetuksen perustelumuiotissa objektiivisesti ja riittävän seikkaperäisesti ja kattavasti. Erityistä merkitystä on dokumentoidulla tieteellisesti ja tarvittavin lähdeviittauksin perustellulla tiedolla. Mitä ajantasaisempaan tilannekuvaan ja ECDC:n ohjeistukseen ja riskiarviointiin suositukset perustuvat, sitä painavampia ne ovat myös

Suomessa valtioneuvoston päätöksenteon kannalta. Tällöin niistä poikkeaminen vaatisi erityisen painavat ja ajantasaiset Suomen erityisolosuhteet dokumentoidusti esille tuovat perustelut. Vastuuministeriön tuleekin valmistelussa huolehtia siitä, että valtioneuvostolla on asetuksen perusteluiden osalta käytettävissä riittävän monipuolisiin ja luotettaviin tieteelliseen tietoon perustuviin lähteisiin pohjautuvat riittävän kattavat ja objektiiviset perustelut esitetylle ratkaisulle. Myös ratkaisuehdotuksen tai suosituksen perustuminen dokumentoidun tieteellisen tutkimustiedon sijasta asiantuntijoiden kokemukseen ja saatavilla olevan datan tulkintaan pohjautuvalle perustellulle arviolle tulee erikseen dokumentoida ja todeta. Esittelyvastuullinen ministeriö huolehtii tästä perusteluvollisuudestaan tuottamalla tietoa itse ja kokoamalla sitä monipuolisesti eri lähteistä sekä pyytämällä lausuntoja ja muulla konsultaatiolla. Lausuntopyyntöissä vastuuministeriö voi myös ohjata lausuntojen antajia tarvittavaan erittelyyn ja dokumentaatioon. Lisäksi säädösvalmistelussa ja säädösehdotusten perusteluissa tulee huomioida, että Euroopan unionin neuvoston ja komission suosituksista poikkeaminen vaatii enemmän perusteluita kuin niiden mukaan toimiminen. Perusteluiden tulee olla kattavat ja riittävän laajat jokaisella kerralla, kun asetuksenantovaltuutta käytetään.

Jokaisen oikeudellisesti merkityksellisen päätöksen yhteydessä tulee erikseen selvittää ja perustella, että päätös on valtiosääntöoikeudellisten välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteiden mukainen ja, että siinä on asianmukaisesti ja riittävästi otettu huomioon kaikki asiaan vaikuttavat oikeudelliset ja merkityksellisiä tosiasioita koskevat seikat. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusoikeusrajoitusten osalta todettu vakiintuneesti, että perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimus rajoittaa sekä lainsäätäjää että lakiin perustuvien toimivaltuuksien käyttöönottoa ja toimivaltuuksien käyttämistä (ks. poikkeusolojen osalta [PeVM 2/2020 vp](#), s. 5 ja [PeVL 6/2009 vp](#), s. 4/I). Perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. [PeVL 40/2017 vp](#), s. 4, [PeVL 55/2016 vp](#), s. 4—5). Tämä arviointi, Euroopan unionin oikeuden vaatimukset mukaan lukien, tulee tehdä jokaisen päätöksen osalta erikseen. Asetuksenantovaltuutta käytettäessä ei siten voida tyytyä vain hallituksen esityksen yhteydessä tehtyyn arviointiin, vaan tehtävä itsenäinen arviointi muun muassa oikeasuhtaisuusvaatimuksen ja välttämättömyyden osalta.

Kuten edellä on tuotu esille, myös poikkeaminen Euroopan unionin neuvoston suosituksesta on perusteltava. Siltä osin kuin eduskunnan kannanotosta tai Euroopan unionin neuvoston suosituksesta poikkeavaa ratkaisua ei pystytä lainkaan tai tyydyttävästi riittävän seikkaperäisellä ja tieteellisesti perustellulla ja asianmukaisin viittein dokumentoidulla tiedolla perustelemaan, asetuksenantovaltuutta käytettäessä ei ole oikeudellisesti asianmukaista poiketa neuvoston suosituksesta taikka eduskunnassa tehdystä tulkinnasta, vaikka kyseinen eduskunnassa tehty punninta ei olisikaan säätämisyjärjestyskannanotto. Perusteluvollisuus ei täyty esittämällä yleisluonteinen huomautus tai näkemys siitä, että asiaa olisi arvioitava toisin.

Tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin nojalla annettujen valtioneuvoston asetusten perustelumuistioissa ehdotuksia on perusteltu muun muassa epidemiologisella tilanteella ja rajat ylittävästä matkustamisesta johtuvan lisätautitaakan välttämiseksi. Perustelumuistioissa on tuotu esille asetusten antamisajankohtana vallinnutta tietoa rokotekattavuudesta Suomessa ja varsinkin toisen rokoteannoksen ottamisen alhaisemmasta tasosta verrattuna useisiin muihin EU:n jäsenvaltioihin. Lisäperusteluina on tuotu esiin Suomen eri alueilla asuvien ihmisten yhdenvertaisuus eli ihmisiä on raja-arvojen avulla pyritty suojaamaan tartuntariskeiltä myös alhaisen ilmaantuvuuden alueilla.

Esitetyt perustelut painottavat vahvasti oikeutta terveyteen ja siihen yhdistettyä yhdenvertaisuutta. Vaikka nämä argumentit ovat oikeudellisesti hyväksyttäviä ja annettujen asetusten sisältö on kokonaisuutena ollut valtioneuvoston harkintavallan rajoissa, perustelut olisivat voineet olla ja niiden olisi tullut olla seikkaperäisemmät. Erityisesti neuvoston suosituksen merkitys olisi ollut tarpeen arvioida aina asetusta annettaessa. Ymmärrän paineisessa valmistelussa työekonomian ja sen, että järjestelmätasoisien ratkaisujen perustelut on koottu vain niitä sisältäneiden asetusmuutosten perusteluihin. Tästä huolimatta asetuksen säännösten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus on arvioitava aina erikseen. Vaikka valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden vähimmäisedellytykset ovat täyttyneet, asetusten perustelut eivät niiden suppeuden vuoksi ole kaikilla kerroilla olleet hyvän lainvalmistelutavan mukaiset.

Totean lisäksi, että tartuntatautilaki rakentuu pääsääntöisesti yksilötasoiseen riskiarviointiin ja vakavan pandemian tilanteessa ryhmä-, alue- tai maakohtainen tartuntariskiarviointi on ollut toissijaisesti käytettävissä, kun yksilötasoisesta riskin perusteella tehtävin toimenpitein ja arvioin ei ole ollut mahdollista ehkäistä tartuntoja ja tartuntataudin leviämistä johtuvia haittoja riittävän nopeasti ja kattavasti. Maa- ja aluekohtaisen riskiarvioinnin rinnalle ja sen ylitse ensisijaiseksi lähestymistavaksi on nyt nousemassa yksilötasoinen riskiarvio muun muassa rokotekattavuuden lisääntyessä. EU:n lainsäädäntöön perustuva digitaalinen koronatodistus ([\(EU\) 2021/953](#)) ja rokotukset mahdollistavat alueisiin kiinnittyviä yleisiä terveysturvallisuustoimia kohdennetummat ja siten lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja tartuntatautilain muutoksistakin ilmenevän lainsäätäjän tahdon mukaisen terveysturvallisuustoimien oikeasuhtaisemman kohdentamisen.

Myös tämä kehitys samoin kuin rokotusten tehokkuuteen ja kattavuuteen liittyvät näkökohdat olisi ollut ja on jatkossakin perusteltua esittää mahdollisimman ajantasaisen ja tieteellisesti perustellun ja dokumentoidun sekä useisiin luotettaviin lähteisiin pohjautuvan tiedon perusteella tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin mukaisissa asetuksissa ja vastaavissa koronavirustartuntojen estämiseen liittyvissä toimenpiteissä. Painotan, että tällaisen perustelutiedon merkitys korostuu erityisesti perusoikeuskysymyksissä ja unionioikeuden mukaisten oikeuksien käyttämisestä koskevissa asioissa sekä hyvän lainsäädäntötavan mukaisessa menettelyssä.

3 Valtioneuvoston asetuksia koskeva laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 111 §:n 2 momentin ja 112 §:n 1 momentin perusteella valvoa valtioneuvoston yleisistunnossa valtioneuvoston asetusten päätöksentekomenettelyssä sitä, että asetukset täyttävät oikeudelliset ja muodolliset vaatimukset.

Perustuslain 112 § ja sen vakiintunut soveltamiskäytäntö sisältävät varsin korkean kynnyksen oikeuskanslerin laillisuushuomautusten esittämiselle. Nyt esillä olevassa asiassa olen kiinnittänyt sosiaali- ja terveysministeriön huomiota asetusalunneissa ehdotettujen kriteerien arvioimiseen muun muassa perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan edellä mainittujen kannanottojen pohjalta. Samalla totean, että useimmiten erittäin kiireellisellä aikataululla tapahtuvassa ennakollisessa säädösvalvonnassa on yleisesti ottaen pitäydyttävä asetusehdotusten perustelumuuksioissa esitetyissä tiedoissa ja laillisuusvalvonnan kannalta kaikkein tärkeimpien kysymysten arvioimisessa ilman mahdollisuutta kokonaisvaltaiseen pitkän aikavälin tarkasteluun samassa yhteydessä. Pääosin tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriölle osoittamani selvityspyyntö kohdistui tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin mukaisten valtioneuvoston asetusten valmisteluun ja seurantaan laajemminkin.

Valtioneuvoston istunnossa tapahtuvien huomautusten ja viime kädessä oikeuskanslerin laillisuuskannanottona esittämien ja siten tosiasiallisesti varsin sitovaksi tarkoitettujen pyynnön poistaa ehdotus sen täydentämistä tai korjaamista varten harkittaessa on tarpeen huomioida myöskin se, että käsittelyn viivästyminen saattaa itsessään joko vaarantaa oikeuden terveyden toteutumiseen tai heikentää oikeasuhtaisuuden toteutumista asetukseen perustuvien lievennysten lykääntyessä. Valtioneuvoston istunnossa esitettävillä perustuslain 112 §:n mukaisilla huomautuksilla voidaan tällöin valvoa valtioneuvoston päätöksenteon oikeudellisia vähimmäisedellytyksiä, mutta ei välttämättä vaatia aina huomiota perusoikeuksien tasapainoisen toteutumisen kannalta perustelluimman ratkaisun toteuttamiseen. Asetuksen valmistelusta vastaavan ministeriön oikeudellisena velvollisuutena on pyrkiä tällaisen ratkaisun esittelemiseen valtioneuvostolle.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Totean kokoavasti, että valtioneuvoston asetuksia tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin nojalla annettaessa valtioneuvosto ei ole ylittänyt harkintavaltaansa ja asetusten perusteluvelvollisuudelle asetetut oikeudelliset vähimmäisvaatimukset ovat täyttyneet. Kyseisten asetusten perustelumuuksioissa ei kuitenkaan ole joka kerta riittävän kattavasti arvioitu muun muassa Euroopan unionin neuvoston suosituksen huomioon ottamista tai perusteltu siitä poikkeamista. Niin ikään sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä ei ole joka kerta perusteltu riittävän kattavasti. Kyse on hallituksen esityksen perusteluihin nähden itsenäisestä arvioinnista, jonka tulee perustua kokoavaan vaikutusarviointiin.

Tartuntojen ilmaantuvuuden raja-arvo on voimassa olevassa valtioneuvoston asetuksessa korkeampi kuin 12.7.2021 voimaantulleessa asetuksessa. Kirjoituksenne jälkeen myös epidemia-tilanne siihen liittyvine riskeineen on oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla muuttunut ja lisäksi rokotekattavuuden kasvu sekä digitaalinen koronatodistus ovat antaneet laajemmin välineitä terveysturvalliseen liikkumisvapauden hyödyntämiseen ja siten myös elinkeinovapauden kannalta myönteiseen tulokseen. Komissio on sittemmin tehnyt ehdotuksen toimenpidekokonaisuudesta, joka aiempaa enemmän korostaa matkustajatasoisen riskiarvioinnin ja muun muassa EU:n digitaalisen koronatodistuksen merkitystä.

Edellä selostetun perusteella ja viimeaikaisesta kehityksestä johtuen asia ei anna aiheutta ryhtyä muihin toimenpiteisiin, kuin että saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsitykseni valtiösääntöisen oikeasuhtaisuuden ja unionioikeudellisen suhteellisuusperiaatteen selvittämistä ja perustelemista koskevista vaatimuksista ja siitä, että riittävän kattava unionioikeudellinen ja oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden arviointi tulee tehdä joka kerta, kun valtioneuvosto käyttää sille lailla annettua asetuksenantovaltuutta perusoikeuskytkentäisissä ja unionin oikeuden mukaisiin vapauksiin liittyvissä asioissa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää