

Sisäministeriö
Rajavartio-osasto
Ylitarkastaja Outi Leinonen

12.10.2020

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle liikenteen palveluista annetun lain ja tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriön rajavartio-osastolta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Rajavartiolaitoksen esikunta, joka samalla toimii sisäministeriön rajavartio-osastona, lausuu asiasta seuraavaa:

Rajavartio-osasto pitää esitettyjä muutoksia tartuntatautilain ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi perusteltuina ja kannatettavina.

Esitettyjen muutosten tavoitteena on suojella väestöä ja pyrkiä estämään yleisvaarallisen koronavirustaudin (covid-19) leviäminen Suomessa. Kun sisärajatarkastuksista luovutaan, on tärkeää säätää toimenpiteistä, joiden avulla yleisvaarallisen koronavirustaudin leviämistä voidaan rajoittaa.

Ehdotetun tartuntatautilain muutoksen mukaan todistus negatiivisesta tartuntataudin testaustuloksesta edellytettäisiin sekä Suomen kansalaisilta että ulkomaalaisilta heidän saapuessaan Suomeen alueilta, joilla koronavirustaudin esiintyminen on korkeampaa kuin Suomessa, 16 b §:ssä lueteltuja poikkeuksia lukuun ottamatta.

Rajavartio-osasto haluaa varmistaa, että lakiehdotuksessa säädettävän negatiivisen tartuntatauditodistuksen asema ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä on selkeä. Sekä Schengenin rajasäännöstössä että ulkomaalaislaissa ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä on, ettei tämä vaaranna kansanterveyttä. Jos ulkomaalainen ei täytä maahantulon edellytyksiä, hänet voidaan ulkomaalaislain nojalla käännättää tai hänen pääsynsä voidaan Schengenin rajasäännösten nojalla evätä.

Ehdotettu tartuntatautilain 16 a §:n mukainen vaatimus siitä, että ulkomaalaisen olisi hankittava negatiivinen tartuntataudin testitodistus ennen Suomeen saapumistaan täsmäntäisi sitä, miten ulkomaalaisten osalta arvioidaan, että ulkomaalainen ei Suomeen saapuessaan vaaranna kansanterveyttä. Kansanterveyden vaarantamista käännätys- tai pääsyn epäämisperusteena voidaan soveltaa erityisesti,

mikäli WHO on julistanut kansainvälisesti merkittävän kansanterveydellisen hätätilanteen, mikä edellyttää, että kaikkiin saapuviin matkustajiin sovelletaan tiukkoja varotoimenpiteitä. Ehdotetut tartuntatautilain 16 a-c §:t edellyttäisivät tiukkoja toimenpiteitä niin ulkomaalaisilta kuin Suomen kansalaisilta ja vapaan liikkuvuuden piiriin kuluville henkilöiltä.

Kun kansanterveyteen kohdistuvaa uhkaa arvioidaan maahantulon sallimista tai epäämistä varten, niiden viranomaisten, jotka vastaavat terveystoimenpiteiden toteuttamisesta, pitäisi aina olla mukana arvioinnissa kansallisen kansanterveyslainsäädännön ja kussakin valtiossa säädettyjen menettelyjen mukaisesti. Testitodistuksen edellyttäminen esitettävän sääntelyn mukaisesti estäisi taudin leviämistä maahan. Terveysviranomaisen päätöstä siitä, että kyseinen todistus edellytetään tietystä maasta tai sen alueelta Suomeen matkustettaessa, voitaisiin jo itsessään pitää terveysviranomaisen arviona, koska se tehtäisiin nimenomaisesti kansanterveyttä vaarantavan uhan torjumiseksi. Jos ulkomaalaisella ei olisi maahan tullessaan todistusta siitä, että hän ei kannan koronavirustaudin (covid-19) aiheuttavaa virusta, voitaisiin tätä pitää käännättämisen tai pääsyn epäämisen perusteena. Kun maahantuloa on rajoitettu kansanterveyssyistä valtioneuvoston päätöksillä, pääsyn epäämisessä tai käännättämisessä ei ole edellytetty varsinaista sairastumista tai epäilyä siitä, koska WHO:n julistukseen perustuva pandemia katsotaan yksinomaan riskiksi kansanterveydelle.

Pääsyn epääminen tai käännättäminen voisi myös tulla kyseeseen, mikäli terveysviranomainen toteaisi yksittäistapauksessa henkilön aiheuttavan vaaraa kansanterveydelle. Päätöksessä tulisi tällöin vähintään viitata esimerkiksi lääkärin kirjoittamaan todistukseen henkilön terveydentilasta ja kansanterveysuhasta.

Rajatarkastusviranomainen ei kuitenkaan kategorisesti aina tekisi päätöstä pääsyn epäämisestä tai käännättämisestä, mikäli ulkomaalaisella ei olisi todistusta, vaan harkinnassa otettaisiin huomioon tapauskohtaiset olosuhteet ja ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. On myös huomioitava, että kun käännättämisen tai pääsyn epäämisen perusteena on kansanterveyden turvaaminen, olisi vähänkään oireisen henkilön maasta poistamisen välitön täytäntöönpano sääntelyn tavoitteen kannalta arvioitava huolellisesti. Terveysviranomaisen toimenpiteiden tulisi yleensä olla ensisijaisia. Käännättämisen tai pääsyn epäämisen täytäntöönpano edellyttäisi sen huomioimista, että henkilö ei pois matkustaessaan vaaranna muiden kuljetusvälineessä matkustavien terveyttä. Kuitenkin myös eri liikenne- ja muotojen eroavaisuudet tulisi ottaa huomioon päätöstä tehtäessä. Esimerkiksi omalla autolla matkustettaessa myös oireita omaava ulkomaalainen, jolla ei ole todistusta, voitaisiin käännättää.

Rajavartio-osasto kiinnittää huomiota siihen, että säännöstekstin mukaan velvoite hankkia negatiivinen testaustodistus koskisi myös Suomen kansalaisia. Muutamin kohdin perustelutekstiin on jäänyt valmistelun eri vaiheista sellaisia muotoiluja,

että negatiivista todistusta ei vaadittaisi Suomen kansalaisilta. Jos negatiivisen testaustodistuksen tarkastaminen olisi alkuperäisen suunnitelman mukaan liikenteenharjoittajan vastuulla, ei todistusta olisi voitu vaatia Suomen kansalaisilta kolmansissa maissa. Tämä olisi voinut rajoittaa Suomen kansalaisen oikeutta palata Suomeen. Nyt kun todistus tarkastetaan tai sen sijasta tehtävät terveysturvallisuustoimet tehdään Suomessa, ei ole estettä sille, että lähtökohtaisesti myös Suomen kansalainen mahdollisuuksien mukaan hankkisi todistuksen jo ennen Suomeen matkustamistaan, koska se ei hänen osaltaan estä Suomeen saapumista. Niiden osalta, joiden maahantulon edellytyksenä on se, että he eivät vaaranna kansanterveyttä, negatiivinen testaustodistus olisi lähtökohtaisesti maahantulon edellytys.

Rajavartiolaitos on johtava rajatarkastusviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien toimintaa. Rajatarkastusten suorittaminen Schengen-ulkorajoilla jatkuu sen jälkeen, kun rajavalvonta sisärajoilla päättyy. Negatiivisen testaustodistuksen tarkastamisvastuu ulkorajalla soveltuu luontevasti osaksi rajatarkastusta. Ulkomaalainen voi negatiivisella tartuntataudin testaustodistuksella osoittaa, että hän täyttää sen säädetyn maahantuloedellytyksen, ettei vaaranna kansanterveyttä. Myös Suomen kansalaisille ja vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluville tehdään ulkorajalla Schengenin rajasäännösten 8 artiklan 2 kohdan mukainen tarkastus, jonka yhteydessä myös negatiivisen todistuksen tarkastaminen luontevasti hoituu.

Rajavartio-osasto huomauttaa, että sisärajatarkastusten päättymisen jälkeen rajatarkastuksia sisärajoilla ei suoriteta. Todistusten tarkastaminen sisärajaliikenteessä Suomeen saapuvien osalta olisi ehdotetun sääntelyn mukaan ensisijaisesti terveysviranomaisen tehtävä. Terveysviranomaiselle voidaan antaa virka-apua todistusten tarkastamisessa, mutta Rajavartiolaitoksella ei ole mahdollisuutta suorittaa virka-apuna toimenpiteitä, jotka edellyttävät terveydenhoitoalan koulutusta.

Rajavartio-osasto suhtautuu sinänsä myönteisesti virka-avun antamiseen. Rajavartiolaitoksen on kuitenkin hoidettava ensisijaisesti sen omat lakisääteiset päätehtävänsä. Rajavartiolaitoksella on resursseja virka-avun antamiseen terveysviranomaiselle niin kauan kuin ulkorajaliikenne on normaalia vähäisempää.

Tässä esitettyjen tartuntatautilain 16 a-c §:n lisäksi samanaikaisesti on vireillä erillinen hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä poliisilain 2 luvun 9 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Muutokset kyseisessä hallituksen esityksessä liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn turvaamiseen, palveluntarjoajille ja liikenteenharjoittajille asetettaviin edellytyksiin terveysturvallisuuden lisäämiseksi sekä edellä mainittujen velvoitteiden valvontaan. Kyseiseen esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus virka-apusääntelyn täydentämisestä erityisesti Rajavartiolaitoksen osalta. Myös

nyt lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus virka-avun antamisesta terveysturvaviranomaiselle. Rajavartio-osasto ilmaisee huolensa siitä, että virka-avusta ollaan säätämässä kahdessa eri lakiehdotuksessa lähes samanaikaisesti.

Sekä tämän että edellä mainitun toisen tartuntatautilakia koskevan hallituksen esityksen virka-apusäännösten osalta tulisi ottaa huomioon, että Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista on säädetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Eräät toimivaltuudet ovat käytettävissä vain tietyissä tehtävissä. Virka-apu ei lukeudu näihin tehtäviin. Jotta Rajavartiolaitos pystyisi antamaan tarkoituksen kannalta tarpeellista virka-apua negatiivisten tartuntatauditodistusten tarkastamisessa, tulisi rajavartio-osaston näkemyksen mukaan säätää seuraavista toimivaltuuksista esimerkiksi määräaikaisena lisäyksenä rajavartiolakiin: oikeus tarkastaa henkilön esittämän tartuntatautilain 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettua todistuksen tai 16 b §:n 2 momentissa tarkoitettua selvityksen sisältö sekä ottaa tarkastettava asiakirja haltuun tarkastusta varten, oikeus pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä noudattaen, mitä rajavartiolain 38 §:ssä säädetään, oikeus estää henkilön tai kulkuneuvon poistuminen kunnes tartuntatautilain 16 c §:n mukainen tarkastus on suoritettu ja mahdollisesti oikeus kohdistaa teknistä valvontaa muualle kuin rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen.

Rajavartio-osasto korostaa, että terveysturvaviranomaisen tarvitseman virka-avun sisältö tulisi ennen tartuntatautilain muutosten voimaantuloa kyetä määrittelemään nyt esitettyä täsmällisemmin, jotta Rajavartiolaitos pystyy valmistautumaan mahdollisen virka-avun edellyttämiin toimenpiteisiin käytännön tasolla. Esimerkiksi todistusten tarkastamista sisärajalla ei voida siirtää kokonaan virka-apuna toteutettavaksi.

Kun arvioidaan sääntelyn perusteella tavoiteltavan terveysturvallisuusmallin toimivuutta, rajavartio-osasto ilmaisee huolensa siitä, että sääntelyllä ollaan mahdollisesti asettamassa velvollisuuksia, joiden täyttämistä ei käytännössä pystytä kattavasti valvomaan edes virka-avun turvin.

Esityksen perusteella syntyy vaikutelma, että velvollisuus tarkastaa todistukset olisi kattava koskien kaikkea saapuvaa matkustajaliikennettä. Mikäli tarkoituksena on, että todistusten tarkastamisesta ei tehtäisi kattavasti vaan niitä voitaisiin tehdä esimerkiksi riskiperusteisesti tai pistokoeluonteisesti, tulisi tämä mahdollisuus tuoda selvyiden vuoksi esille ainakin perustelutekstissä. On mahdollista, että esimerkiksi liikennemäärien kasvamisesta tai viranomaisien resursseihin liittyvistä syistä johtuen todistuksia ei kyetä tarkastamaan kattavasti.

Rajavartio-osasto esittää myös harkittavaksi, olisiko mahdollista säätää tartuntatautilain 16 a §:ssä edellytettävien toimenpiteiden laiminlyönnistä mahdollisuus

tuomita esimerkiksi rikoslain 44 luvun 2 §:n mukainen seuraamus. Tällöin sääntelyä voitaisiin kuitenkin pitää jollain tasolla velvoittavana, vaikka todistusten tarkastaminen ei käytännössä olisi kattavaa.