Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Liite

26.3.2021

Ylitarkastaja Outi Leinonen, rajavartio-osasto

HE 39/2021 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien rajoittamisesta – kuulemisen teemaan liittyvä täydennys

Eduskunnan hallintovaliokunta toteaa kuulemiskutsussaan koskien hallituksen esitystä 39/2021 vp. eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien rajoittamisesta, että hallituksen esityksen lisäksi kuulemisen teemana on mm. rajalla tapahtunut koronaviruksen torjunta mukaan lukien kansanterveyden maahantuloperusteena käytännön valvonta ja tartuntatautilain mukaiset pakolliset ja muut terveystarkastukset (covid -19- testit) sekä niiden kattavuus; missä vaiheessa on rajoilla vaadittavia covid -19 testitodistuksia koskevan HE:n valmistelu ja antaminen eduskunnalle; kansainvälinen vertailu eri Euroopan maissa on käytössä ja kokemukset siitä, miten ne ovat toimineet käytössä.

Rajavartio-osasto esittää teemaan liittyen seuraavat näkökohdat:

Kansanterveys maahantulon edellytyksenä koronapandemian aikana

Se, että maahan saapuva ulkomaalainen ei saa aiheuttaa vaaraa kansanterveydelle, on Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta säännöstöstä) ja ulkomaalaislain (301/2004) mukaan tällä hetkellä voimassa olevan maahantuloedellytys. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen vaatimus kansanterveyden vaarantumattomuudesta maahantulon edellytyksenä on selostettu yksityiskohtaisemmin esimerkiksi sisäministeriön kirjallisessa selvityksessä hallintovaliokunnalle hallituksen esityksen HE 15/2021 vp. kuulemisen yhteydessä.

Maahantulon edellytyksistä muiden kuin EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien ulkomaalaisten lyhytaikaisen oleskelun osalta säädetään Schengenin rajasäännöstössä, joka on jäsenvaltioita suoraan velvoittavaa oikeutta. Sen sisältöä ei voida kansallisesti muuttaa. Muilta osin ulkomaalaisten maahantulon edellytyksistä säädetään kansallisesti ulkomaalaislaissa, jonka sisältöä voidaan muuttaa. On kuitenkin huomattava, että EU-kansalaisten osalta maahan tulemista koskeva sääntely perustuu vapaan liikkuvuuden direktiiviin (direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella), eikä jäsenvaltioilla ole siltäkään osin mahdollista säätää asiasta täysin vapaasti.

Edellä mainittuihin säädöksiin jo sisältyvän maahantulon edellytyksen, että ulkomaalainen ei vaaranna kansanterveyttä, tulkintaa voidaan kuitenkin

täsmentää, ja kansallisesti voidaan määritellä, millä edellytyksillä katsotaan, että Suomeen saapuva ulkomaalainen ei vaaranna kansanterveyttä. Sen määrittäminen, milloin henkilö ei vaaranna kansanterveyttä, ei kuitenkaan kuulu sisäministeriön toimialaan, vaan sen täytyy perustua terveysviranomaisen asiantuntija-arvioon kyseessä olevasta epidemiasta ja sen leviämistavoista sekä keinoista leviämisen torjumiseksi.

Maahantulon edellytykset tarkastetaan ulkorajalla aina rajatarkastuksen yhteydessä. Kun sisärajavalvonta on väliaikaisesti palautettu, sisärajalla tehdään rajatarkastus noudattaen soveltuvin osin mitä ulkorajatarkastuksesta on säädetty. Koronapandemian aikana kansanterveyden vaarantumattomuus maahantuloedellytyksenä on korostunut normaaliaikaan verrattuna.

Schengenin rajasäännöstön 8 artiklassa säädetään henkilön rajatarkastuksista sisältäen sekä unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille lähtökohtaisesti tehtävät vähimmäistarkastukset sekä niin sanotut perusteelliset tarkastukset. Myös vähimmäistarkastuksen piiriin kuuluu sen varmistaminen, myös tekemällä hakuja Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja muihin asiaankuuluviin unionin tietokantoihin, että unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvan henkilön ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille.

Ulkomaalainen, joka ei täytä maahantulon edellytyksiä, muun muassa sitä vaatimusta, että hän ei vaaranna kansanterveyttä, voidaan käännyttää tai hänen pääsy voidaan evätä.

Kansanterveyden vaarantamista käännytys- tai pääsyn epäämisperusteena voidaan soveltaa erityisesti, mikäli WHO on julistanut kansainvälisesti merkittävän kansanterveydellisen hätätilanteen, mikä edellyttää, että kaikkiin saapuviin matkustajiin sovelletaan tiukkoja varotoimenpiteitä. Kun kansanterveyteen kohdistuvaa uhkaa arvioidaan maahantulon sallimista tai epäämistä varten, tulisi terveystoimenpiteistä vastaavien viranomaisten olla mukana arvioimassa kansanterveydelle aiheutuvaa vaaraa. Tällä hetkellä Rajavartiolaitos toimii tiiviissä yhteistyössä terveysviranomaisten kanssa rajanylityspaikoilla.

Pandemian aikana kansanterveyden vaarantumista on käytetty käännyttämisen ja pääsyn epäämisen perusteena, mikäli henkilö on pyrkinyt Suomeen maasta, josta maahantuloa on rajoitettu. Mikäli maahantulolle ei ole ollut valtioneuvoston päätöksessä määritettyä hyväksyttyä syytä, on maahantulon voitu katsoa vaarantavan kansanterveyttä. Käännytys- tai pääsyn epäämispäätöstä tehtäessä on toteutettu yksilöllinen kokonaisarviointi, jossa on huomioitu myös seikat, joiden vuoksi käännytystä tai pääsyn epäämistä ei tulisi toimeenpanna henkilökohtaiset olosuhteet huomioiden.

Toistaiseksi negatiivista koronatestiä, lääkärintodistusta sairastetusta COVID-19 taudista tai rokotustodistusta ei terveysviranomaisen arvion ja ohjeistuksen mukaisesti ole hyväksytty järjestelmällisesti osoituksena siitä, että henkilö ei vaaranna kansanterveyttä. Negatiivisella ennakkotestauksella voidaan eräiden arvioiden perusteella todeta vain 10-20% tartunnan saaneista. Testaustodistusten alkuperään ja aitouteen liittyy vielä epävarmuuksia. Näistä syistä testaustodistusta ei toistaiseksi ole voitu järjestelmällisesti hyväksyä todisteena terveysturvallisesta maahan saapumisesta. Rokotettujen osalta ei

ole tieteellistä näyttöä, etteikö rokotettu voisi tartuttaa muita, vaikka ei itse saakaan oireita. Immuniteetin ja sairastaneiden tartuttavuuden osalta ei myöskään ole esitetty näyttöä, johon perustuen muille aiheutuva uhka olisi voitu sivuuttaa. Arviointi tämän osalta saattaa muuttua, kun terveysviranomainen saa lisää tietoa koronavirustaudista ja esimerkiksi rokotusten vaikutuksesta taudin leviämiseen.

Sisäministeriössä ei ole vireillä hanketta, jossa esitettäisiin säädettäväksi, että negatiivinen testaustodistus vaadittaisiin rajalla Suomeen saapumiseksi. Maahantulon edellytykset tarkoittavat niitä edellytyksiä, joita voidaan vaatia ulkomaalaisilta heidän saapuessaan Suomeen. Maahantulon edellytyksiä voidaan asettaa vain ulkomaalaisille, ei Suomen kansalaisille. Suomen kansalaisiin kohdistuvien terveysturvallisuustoimenpiteiden on oltava juridisesti muita kuin maahantulon edellytyksiä, koska suomalaisen maahan tulolle ei voida perustuslain 9 §:ssä säädetyn vuoksi asettaa edellytyksiä.

Covid-19-virus leviää niin ulkomaalaisten, Suomen kansalaisten kuin vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden välityksellä. Ollakseen vaikuttavia, rajalla suoritettavien toimenpiteiden tartuntataudin estämiseksi tulisi koskea kaikkia maahan saapuvia. Sisäministeriön toimialaan ei kuulu säätää terveysturvallisuustoimista.

Sisäministeriöllä ei myöskään ole asiantuntemusta sen määrittelemiseen, mikä merkitys tartuntataudin leviämisen estämiseen on esimerkiksi negatiivisella testaustodistuksella tai rokotuksella. Näiden toimenpiteiden merkityksen arviointi on terveysviranomaisen toimialaa ja tulee olla terveysviranomaisen vastuulla. Tämän vuoksi, kun kansanterveyden vaarantumista arvioidaan osana maahantuloedellytyksiä, terveysviranomaisen tulee olla mukana määrittelemässä kansanterveydelle aiheutuvaa vaaraa ainakin yleisellä tasolla.

Suunniteltaessa toimenpiteitä tartuntataudin torjumiseksi, on lisäksi huomattava, että maahantulon edellytykset tarkastetaan rajatarkastuksen yhteydessä. Kun sisärajavalvonta on palautettu, rajatarkastuksia suoritetaan myös sisärajalla. Kun sisärajavalvonnasta luovutaan, ei rajavalvonnan toimenpitein ole mahdollista tarkastaa sisärajalla Suomeen tulevien ulkomaalaisten maahantuloedellytyksiä eikä siihen sisältyen heidän mahdollisesti kansanterveydelle aiheuttamaa uhkaa.

Terveysturvallisuustoimenpiteitä, kuten tartuntatautilain mukaisia tarkastuksia ja muita tartuntatautilain mahdollisesti edellyttämiä toimenpiteitä, kuten todistuksia, voidaan sen sijaan edellyttää myös sisärajan yli Suomeen saapuvilta ulkomaalaisilta vastaavasti kuin kaikilta Suomen kansalaisilta ja Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvilta henkilöiltä, sillä tavoin kuin niistä tartuntataudin leviämisen estämiseksi säädetään.

Sisärajavalvonnasta tulisi luopua heti kun epidemiologinen tilanne sen sallii. Komissio lähetti Suomelle ja eräille muille jäsenvaltioille 22.2.2021 hallinnollisen kirjeen, jossa se kehottaa Suomen viranomaisia yhdenmukaistamaan rajoitustoimet neuvoston suositusten mukaisiksi. Komissio kehottaa erityisesti luopumaan ei-välttämättömän matkustamisen kiellosta ja korvaamaan sen kohdennetummilla toimilla, kuten karanteenilla ja testauksella sekä laajentamaan poikkeuksia rajat ylittävässä työmatkaliikenteessä. Komissio katsoo, että maahantulokiellot rajoittavat EU-kansalaisten perusoikeutta vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 21 artikla). Komission mukaan rajoituksia voidaan tehdä kansanterveyssyystä, mutta

toimien pitää olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Komissio katsoo, että Suomen tapauksessa vähemmän rajoittavia toimia, kuten karanteeni ja testausvelvoitteet, olisi käytettävissä.

Rajavartio-osasto kannattaa edelleen syyskuussa 2020 esitettyä ns. kahden testauksen ja karanteenin mallia. Sen edellyttämistä toimenpiteistä tulisi edellä kuvatuista syistä säätää tartuntatautilaissa. Rajavartio-osasto tuo tässä yhteydessä esiin myös sen, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja niiden on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Tällä hetkellä ei ole lainsäädännön tukea sille, että rajatarkastuksen yhteydessä edellytettäisiin ennakkotestitodistus, rokotustodistus tai todistus sairastetusta koronavirustaudista.

Toimenpiteistä rajanylityspaikoilla tällä hetkellä

Rajavartiolaitos toimii tiiviissä yhteistyössä terveysviranomaisten kanssa rajanylityspaikoilla. Tällä hetkellä maahan tuleviin henkilöihin kohdistetaan tartuntatautilain mukaisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen on terveysviranomaisten vastuulla. Rajavartiolaitos antaa virka-apua terveysviranomaiselle tartuntatautien leviämisen estämiseksi tehtävissä toimenpiteissä. Länsi-Suomen merivartiosto antaa virka-apua Tornion kaupungille Tornion rajanylityspaikalla sekä Turun kaupungille Turun satamassa ja Turun lentoasemalla. Suomenlahden merivartiosto antaa virka-apua Helsingin kaupungille Helsingin sataman rajanylityspaikalla. Muilla rajanylityspaikoilla alueellinen terveysviranomainen ei ole tehnyt virka-apupyyntöä, mutta Rajavartiolaitos tukee terveysviranomaisten toimenpiteitä muun muassa neuvoen, opastaen ja välittäen tietoa. Virka-apupyyntö ei ole kaikissa tilanteissa välttämätön, koska tiettyjä toimenpiteitä voidaan toteuttaa oman toiminnan ohessa, eikä niihin tarvita erityisiä toimivaltuuksia.

Rajavartio-osaston käsityksen mukaan toimintamalli valtakunnallisesti eri rajanylityspaikoilla on tällä hetkellä suhteellisen sujuva. Eri liikennemuotojen erityispiirteet ja paikalliset olosuhteet edellyttävät alueellista ja paikallista yhteistyötä eri viranomaisten kesken. Menettelyt eri rajanylityspaikoilla poikkeavat tällä hetkellä toisistaan. Yhtenäinen menettelytapa helpottaisi vaatimuksista tiedottamista ja selkiyttäisi tilannetta erityisesti matkustajien näkökulmasta.

Nykyinen toimintamalli ei rajavartio-osaston käsityksen mukaa riittävästi huomioi tilannetta, missä sisärajavalvonta ei ole palautettuna, erityisesti länsi- ja pohjoisrajan osalta. Kun sisärajavalvonta ei ole palautettuna, sisärajoilla ei ole enää rajanylityspaikkoja ja ihmiset saavat tulla maahan rajan yli haluamastaan kohdasta. Rajavartiolaitoksen toiminta sisärajalla voisi tässä tilanteessa olla terveysviranomaisille annettavaa virka-apua ja rooli korostuisi erityisesti maantieliikenteessä. Rajavartiolaitos voisi antaa virka-apua virallisiin pyyntöihin perustuen aluevastuussa olevan Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön kanssa erikseen sovittavalla tavalla esimerkiksi terveystarkastuksen turvaamisessa, matkustajien opastamisessa ja ennakkotestitodistusten tarkistamisessa. Harkittaessa mahdollista täydentävää lainsäädäntöä ja suunniteltaessa tulevia toimintamalleja, tulisi ottaa huomioon myös poliisin ja Tullin rooli eri tilanteissa. Lisäksi toimintamalleissa tulisi ottaa kantaa myös Ahvenanmaalla toteutettaviin järjestelyihin.

Rajavartio-osastolle on muodostunut kuva, että nykyisellään terveysviranomaisten resurssit riittävät vaadittavien tarkastusten toteuttamiseen, mutta jos pakolliset terveystarkastukset ulotetaan koskemaan myös rahtiliikennettä, niin terveysviranomaisten resurssit eivät enää tulisi riittämään ainakaan kattaviin tarkastuksiin.

Ulkorajaliikenteen vähitellen lisääntyessä Rajavartiolaitoksella ei ole mahdollisuutta antaa virka-apua nykyisen yhteistyön laajuudessa. Rajavartiolaitos pitää tätä tilannetta silmällä pitäen negatiivisen testitodistuksen vaatimusta maahan saavuttaessa tärkeänä. Pakolliseen terveystarkastukseen liittyviä järjestelyjä ei tässä tilanteessa kyetä ylläpitämään kaikilla maahantulopisteillä ja koronavirus saattaa kiertää maailmalla vielä vuosia.

Rajavartio-osasto nostaa vielä esille terveystarkastuksesta tai testauksesta kieltäytyvien osalta harkinnan mahdollisesta RL 44:2 §:n mukaisesta terveydensuojelurikkomuksesta. Terveydensuojelurikkomuksen tarkoituksena on toimia ennalta estävästi ja siten tehostaa asetettujen vaatimusten noudattamista. Jos jo rikoslaissa olevaa kriminalisointia ei tosiasiassa käytetä, jätetään jo olemassa oleva terveysturvallisuuden turvaamiseksi säädetty keino kokonaan käyttämättä.