Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Selvitys

26.2.2021

Ylitarkastaja Outi Leinonen, rajavartio-osasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 15/2021 vp

Terveydentilaa koskevan maahantuloedellytyksen voimassaolo ja soveltaminen koronapandemian aikana

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriön kirjallista selvitystä koskien ulkomaalaislain sisältämän terveydentilaa koskevan maahantuloedellytyksen voimassa olosta ja soveltamisesta koronaepidemian aikana yhtäältä ulkorajoilla ja toisaalta sisärajoilla. Selvitys liittyy hallituksen esitykseen 15/2021 vp. eduskunnalle tartuntatautilain muuttamiseksi. Lausunto on valmisteltu sisäministeriön rajavartio-osastolla yhteistyössä ministeriön poliisiosaston kanssa.

Kansanterveys maahantulon edellytyksenä

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä sekä henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionnin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 että ulkomaalaislain (301/2004) mukaan on, että hänen ei katsota vaarantavan kansanterveyttä. Ulkomaalaisen pääsy voidaan evätä tai hänet voidaan käännyttää kansanterveyden vaarantamisen uhan perusteella.

Schengenin rajasäännöstön 8 artiklan 2 kohdan b alakohdan sekä 3 kohdan a alakohdan vi alakohdan mukaan unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille sekä Schengenin rajasäännöstön soveltamisalaan kuuluville kolmannen maan kansalaisille tehdään heidän ylittäessään ulkorajan rajatarkastus, jossa selvitetään muun muassa se, aiheuttavatko he uhkaa minkään jäsenvaltion kansanterveydelle. Kun sisärajavalvonta on palautettuna, sovelletaan 8 artiklaa myös sisärajoilla tapahtuviin tarkastuksiin 32 artiklan perusteella.

Kolmannen maan kansalaisten maahantulon edellytyksistä on säädetty Schengenin rajasäännöstössä jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan maahantulon edellytyksenä on, että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.

Maahantulon edellytyksistä muiden ulkomaalaisten osalta on säädetty ulkomaalaislaissa, jonka 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ulkomaalaisen maahantulon edellytyksenä on, että hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Käännyttämisestä ja pääsyn epäämisestä on säädetty ulkomaalaislain 9 luvussa. Ulkomaalaislain 142 §:n 1 momentin mukaan pääsyn epäämisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännöstön 13 artiklassa (nyk. 14 artikla). Kyseisen 14 artiklan 1 kohdan mukaan pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.

Käännyttämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain 142 §:n mukaan:

1) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä ulkorajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin;

2) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetyllä oleskeluluvalla ja hän saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana;

3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla tai kansallisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli kolmen kuukauden ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa; taikka

4) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädetyllä tavalla.

Käännyttämisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 148 §:ssä. Sen mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää muun muassa jos (1 kohta) hän ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä.

Lisäksi EU-kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskelusta säädetään ulkomaalaislain 10 luvussa. Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä voidaan ulkomaalaislain 167 §:n nojalla käännyttää, jos hän ei mm. täytä 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä.

Soveltaminen koronapandemian aikana

Se, että maahan saapuva ulkomaalainen ei saa aiheuttaa vaaraa kansanterveydelle, on siis edellä kuvatulla tavalla tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan maahantuloedellytys. Maahantulon edellytykset tarkastetaan ulkorajalla aina rajatarkastuksen yhteydessä. Kun sisärajatarkastukset on palautettu, sisärajalla tehdään rajatarkastus

noudattaen soveltuvin osin mitä ulkorajatarkastuksesta on säädetty. Koronapandemian aikana kansanterveyden vaarantumattomuus maahantuloedellytyksenä on korostunut normaaliaikaan verrattuna.

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 katsottu 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 maahantulon perusteena. Negatiivisella ennakkotestauksella voidaan eräiden arvioiden perusteella todeta vain 10-11% 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.

Tilanne on muuttumassa tiedon lisääntyessä ja odotettavissa on tieteellistä näyttöä, johon perustuen terveysviranomaiset voivat ohjeistaa kyseisten asiakirjojen merkityksen osana terveydellisen tilan ja edelleen kansanterveydelle aiheutuvan uhan arviointia.

Ulkomaalaisen tulee lisäksi täyttää maahantulon edellytykset myös maassa oleskelunsa aikana. Ulkomaalainen, joka ei maassa oleskelunsa aikana täytä maahantulon edellytyksiä, voidaan käännyttää ulkomaalaislain 148, 151 ja 152 §:n nojalla.

Ulkomaalaislain 129 a §:ssä säädetään ulkomaalaisvalvonnasta. Ulkomaalaisvalvonnan tavoitteena on valvoa ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista ja torjua laitonta maassa oleskelua. Ulkomaalaisvalvonnan päävastuuviranomainen on poliisi. Myös Rajavartiolaitoksella on toimivaltuus osallistua ulkomaalaisvalvontaan.

Vaikka ulkomaalaisvalvonnan keinoin on sinänsä toimivaltuus tarkastaa maassa oleskelevan ulkomaalaisen osalta myös se, vaarantaako tämä kansanterveyttä, ulkomaalaisvalvonta ei ole toimiva eikä tarkoituksenmukainen keino tartuntatautilain mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen.

Ulkomaalaisvalvonnan tulee kohdistua ensisijaisesti ulkomaalaisiin. Kun tarkastuksessa selviää, että henkilö on Suomen kansalainen, maahantulon edellytyksiä ei ole perusteltua tarkastaa. Tältä osin toimenpiteet olisivat tartuntatautien torjunnan näkökulmasta selvästi puutteellisia, koska ylipäänsä ne olisi mahdollista kohdistaa vain ulkomaalaisiin.

Rajavartiolaitos voi rajatarkastuksen yhteydessä käsitellä maahan saapuvan henkilön terveystietoja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 7 §:n ja erityisesti sen 2 momentin 1 kohdan perusteella silloin, kun niiden käsittelylle on saman lain 3 §:n 2 momentissa edellytetty hyväksyttävä peruste ja käsittely on 4 §:n edellyttämällä tavalla välttämätöntä. Käytännössä tämä voi tarkoittaa negatiivisen koronatestituloksen esittämistä tai todistusta sairastetusta koronataudista. Esitettävien dokumenttien merkitys arvioidaan osana kokonaisharkintaa.

Kun sisärajatarkastukset on palautettu, sisärajalla tehdään rajatarkastus noudattaen soveltuvin osin mitä ulkorajatarkastuksesta on säädetty. Kun sisärajatarkastuksista luovutaan, sisärajalla ei tehdä rajatarkastuksia, eikä Rajavartiolaitos näin ollen voi tarkastaa rajavalvonnan toimivaltuuksien perusteella sitä, vaarantaako maahan tuleva henkilö kansanterveyttä.