Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Selvitys

2.3.2021

Ylitarkastaja Outi Leinonen, rajavartio-osasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 15/2021 vp

Täydennys; Terveydentilaa koskevan maahantuloedellytyksen voimassaolo ja soveltaminen koronapandemian aikana

Hallintovaliokunta on pyytänyt täydentämään sisäministeriön 26.2.2021 hallintovaliokunnalle toimittamaa selvitystä terveydentilaa koskevan maahantuloedellytyksen voimassaolosta ja soveltamisesta koronapandemian aikana konkreettisilla tiedoilla, miten Rajavartiolaitos käytännössä ja konkreettisesti koronapandemian aikana valvoo maahantuloedellytyksiä tarkastaessaan ulkorajoilla ja sisärajatarkastusten aikana, että henkilö ei vaaranna kansanterveyttä. Hallintovaliokunta on pyytänyt selvittämään, vaaditaanko negatiivista koronatestitodistusta sekä ilmoittamaan yksityiskohtia eri maiden rajoilta (satamat, maarajat, lentoasemat) myös määrien suhteen.

Lisäksi hallintovaliokunta kysyy, valvotaanko kyseisiä maahantuloedellytyksiä lainkaan sisärajoilla silloin, kun ei ole sisärajatarkastuksia.

Tilastotietoa ja käytännön toimenpiteitä

Meneillään olevan pandemian aikana kansanterveyden vaarantumista on käytetty käännyttämisen ja pääsyn epäämisen perusteena, mikäli henkilö on pyrkinyt Suomeen maasta, josta maahantuloa on valtioneuvoston päätöksellä rajoitettu. Henkilön pääsy on voitu evätä tai hänet on voitu käännyttää, mikäli maahantulolle ei ole ollut valtioneuvoston päätöksessä määritettyä hyväksyttyä syytä: tällöin hänen maahantulonsa on katsottu vaarantavan kansanterveyttä. Rajatarkastuksen yhteydessä ei ole tehty yksilöllistä terveystarkastusta, vaan arviointi on perustunut siihen, että henkilö saapuu maasta, jonka terveystilanteen terveysviranomainen on arvioinut olevan heikko. Valtioneuvoston päätöksessä todetut maat, joista saapumista on syytä rajoittaa kansanterveysperusteella, on määritetty terveysviranomaisen johdolla epidemiologisin perustein.

Käännytys- tai pääsyn epäämispäätöstä tehtäessä on toteutettu yksilöllinen kokonaisarviointi, jossa on huomioitu myös seikat, joiden vuoksi käännytystä tai pääsyn epäämistä ei henkilökohtaisten olosuhteiden vuoksi tulisi toimeenpanna. Näin ollen päätöstä käännyttämisetä tai pääsyn epäämisetä ei

yksilöllisestä syytä ole kokonaisharkinnan vuoksi aina tehty, vaikka sille olisi sinänsä ollut perusteet.

Pääsyn epäämis- ja käännyttämispäätöksiä on tehty seuraavasti:

	2020	1-2/2021
Pääsyn epääminen ja käännyttäminen yht. (kaikki RYP:it)	2 439	648
Pääsyn epääminen kolmannen maan kansalaiset	829	134
Käännytys kolmannen maan kansalaiset (kaikki RYP:it)	777	153
Käännytys EU kansalaiset	768	350
Käännytys Pohjoismaiden kansalaiset	65	11
Perusteena YJT, sisäinen turvallisuus, kansanterveys, kansainväliset suhteet	521	92

Kansanterveyttä maahanpääsyn estämisen perusteena ei tilastoida erikseen, vaan se sisältyy tilastointikohteeseen, johon sisältyvät myös yleinen järjestys ja turvallisuus, sisäinen turvallisuus sekä kansainväliset suhteet. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohta sisältää kansanterveyden lisäksi jäsenvaltion yleisen järjestyksen, sisäisen turvallisuuden, kansainväliset suhteet sekä kansallisen maahantulokiellon pääsyn epäämisen perusteena. EU-kansalaisten ja Pohjoismaiden kansalaisten käännyttämisen perusteista on säädetty ulkomaalaislain 167 § ja 169 §:ssa.

Tilastoista on kuitenkin nähtävissä, että koronapandemian alkamisen jälkeen tavanomaiset maahanpääsyn epäämisen ja käännyttämisen perusteet, kuten väärien tietojen antaminen, eri tavoin puutteelliset matkustusasiakirjat tai riittävien varojen puuttuminen päätöksen perusteena, ovat vähentyneet jopa kolmasosaan verrattuna edelliseen vuoteen. Tilastoelementti, johon kansanterveys sisältyy, on vastaavasti kasvanut.

Ohessa lukumääriä käännyttämis- ja pääsyn epäämispäätöksistä eräillä rajanylityspaikoilla, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansanterveys eriteltynä:

	2020	1-2/2021
Pääsyn epääminen ja käännyttäminen eräillä rajanylityspaikoilla		
Tornio	18	0
-YJT, sisäinen turvallisuus, kansanterveys, kansainväliset suhteet	1	0
Turun satama	55	3
-YJT, sisäinen turvallisuus, kansanterveys, kansainväliset suhteet	18	1
Helsingin satama	660	292
-YJT, sisäinen turvallisuus, kansanterveys, kansainväliset suhteet	126	40
Helsinki-Vantaa	949	257
-YJT, sisäinen turvallisuus, kansanterveys, kansainväliset suhteet	63	56
Nuijamaa	159	19
-YJT, sisäinen turvallisuus, kansanterveys, kansainväliset suhteet	61	18

Käännytys- ja pääsyn epäämispäätösten lisäksi osa rajanylittäjistä on vapaaehtoisesti luopunut rajanylitysaikeestaan sen jälkeen, kun heille on selvitetty valtioneuvoston tahtotila ja suositukset matkustamisen rajoittamisesta. Esimerkiksi Länsi-Suomen merivartioston alueella rajanylitysaikeesta on vapaaehtoisesti luopunut yhteensä 8 589 henkilöä ajalla 18.3.2020 – 27.2.2021. Suomenlahden merivartiostosta saadun tiedon mukaan tiedottamiseen ja neuvontaan perustuen Tallinnan satamassa matkustusaikeistaan on samana aikana luopunut 1 061 henkilöä.

Negatiivista testitodistusta tai todistusta sairastetusta koronavirustaudista ei ole edellytetty, koska se ei yksinään ole maahantulon edellytys. Todistusta ei näin ollen ole vaadittu esittämään rajatarkastuksessa, mutta henkilö voi omassa asiassaan esittää esimerkiksi negatiivisen testitodistuksen koronavirustaudista rajatarkastuksen yhteydessä. Todistus otetaan huomioon osana kokonaisharkintaa.

Järjestelmällisesti negatiivista koronatestiä, lääkärintodistusta sairastetusta COVID-19 taudista tai rokotustodistusta ei terveysviranomaisen arvion ja ohjeistuksen mukaisesti ole hyväksytty 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. Rajatarkastuksessa kansanterveyden vaarantumattomuuden arviointi on pandemian aikana perustunut terveysviranomaiselta saatuun asiantuntijanäkemykseen korkean riskin maista sekä erilaisten dokumenttien merkityksestä ja henkilön kansanterveydelle aiheuttamasta uhasta sekä sen arvioimisesta.

Erilaisten testaustodistusten asema voi muuttua, kun terveysviranomainen saa lisää tietoa koronavirustaudista ja esimerkiksi rokotusten vaikutuksesta taudin leviämiseen.

Kuten aiemmin on todettu, ulkomaalaisen tulee täyttää maahantulon edellytykset myös maassa oleskelunsa aikana. Poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa ensisijaisesti osana peruspoliisityötä kuten liikenteenvalvontaa, rikostutkintaa tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Kun edellä mainituissa poliisitehtävissä kohdataan henkilö, joka osoittautuu ulkomaalaiseksi, hänen maassa oleskelunsa edellytykset tarkastetaan. Lisäksi poliisi suorittaa erillistä, analyysiin perustuvaa teemavalvontaa. Tällöin poliisi analysoi ja arvioi analyysin perusteella etukäteen, mihin kohteisiin ja millä perusteella valvontaa suoritetaan. Ulkomaalaisvalvontaa ei tehdä sisärajoilla järjestelmällisesti maahan tuleviin ulkomaalaisiin kohdistuen.

Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan mukaan rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla; tätä sovelletaan myös raja-alueilla. Poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida 23 artiklan mukaan rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen, jos

poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvonta, poliisitoimenpiteet kohdistuvat yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevasta yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta, poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla ja poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina.

Jäsenvaltiolla on saman 23 artiklan mukaan mahdollisuus säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussaan tai mukanaan asiakirjoja.

Kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisten viranomaisten suorittamia henkilöiden turvatarkastuksia ei pidetä rajatarkastuksia vastaavina toimenpiteinä edellyttäen, että samanlaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä.

Schengenin rajasäännöstö ei ota yksiselitteisesti kantaa siihen, mitä toimenpiteitä kansallisesti voidaan tehdä kansanterveyden varmistamiseksi. Sisäministeriö katsoo, että EU-sääntely sallii kansallisen viranomaisen toimenpiteet myös sisärajalla kansanterveyden turvaamiseksi, kunhan niillä ei ole rajatarkastuksia vastaavaa luonnetta. Kansallisesti voitaisiin säätää velvollisuudesta pitää hallussaan tai mukanaan asiakirjoja ja edellyttää tarkastuksia, joita ei pidetä rajatarkastuksia vastaavina toimenpiteinä edellyttäen, että toimenpiteet eivät ole syrjiviä. Näin ollen tartuntatautilain nojalla tehtäviä tarkastuksia voitaisiin Schengenin rajasäännöstön estämättä tehdä myös sisärajalla sen mukaan kuin toimenpiteiden perusteista on kansallisesti säädetty ja toimenpiteitä toteutetaan kohdistuen kaikkiin, mukaan lukien Suomen kansalaisiin.

Rajavartiolaitos ei valvo maahantuloedellytyksiä sisärajalla silloin, kun sisärajavalvontaa ei ole palautettu. Myöskään poliisi ei valvo ulkomaalaisvalvonnan keinoin ulkomaalaisten maahantuloedellytysten täyttymistä sisärajalla silloin, kun sisärajavalvontaa ei ole palautettu.

Esitys toimivaltuuksista

Sisäministeriö esittää, että tartuntatautilakiin lisättäisiin uusi 89 a §, joka eduskunnan harkinnan mukaisesti voisi olla voimassa myös määräajan, seuraavasti:

89 a §

Toimivaltuudet tartuntatautilain mukaisessa virka-aputehtävässä

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Rajavartiolaitoksella on tartuntatautilain (1227/2016) 89 §:ssä tarkoitetun virka-aputehtävän suorittamiseksi oikeus

1) pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä noudattaen, mitä rajavartiolain 38 §:ssä säädetään;

2) käsitellä virka-aputehtävässä välttämättömiä terveystietoja noudattaen, mitä henkilötietojen käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden

suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679, tietosuojalaissa (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019) säädetään.

Sisäministeriö on jo aiemmin lausunnossaan 23.2.2021 esittänyt, että Rajavartiolaitokselle säädettäisiin toimivaltuus kulkuneuvon pysäyttämiseen ja liikenteen ohjaamiseen virka-aputehtävässä noudattaen, mitä rajavartiolain 38 §:ssä säädetään.

Viime päivien aikana aluehallintovirastot ovat ryhtyneet suunnittelemaan toimintaansa tartuntatautilain mukaisten terveystarkastusten suorittamiseksi. Aluehallintovirastot ovat olleet yhteydessä Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköihin virka-avun saamiseksi; Rajavartiolaitoksen virka-apu kunnan ja sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaaville viranomaisille tuli mahdolliseksi 22.2.2021.

Tartuntatautiviranomaisten yhteydenottojen perusteella on käynyt selväksi, että tartuntatautilain mukaisten terveystarkastusten toteuttaminen siten, että niillä saataisiin käytännössä tartuntataudin leviämisen estämiseksi tavoiteltavaa vaikutusta edellyttää, että terveysviranomainen saa tartuntatautilain mukaisten terveystarkastusten järjestämiseen virka-apua. Useilla alueilla on tullut esiin sellaisen toimintamallin tarve, jossa virka-apua antava viranomainen seuloisi ja ohjaisi henkilöitä terveysviranomaisen järjestämään terveystarkastukseen. Tämä edellyttää henkilön tilanteen selvittämistä jollain tasolla, vaikka henkilön täsmällistä terveydentilaa ei tarvitsisi, eikä tulekaan arvioida virka-apuna.

Rajavartiolaitos voi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 15 §:n nojalla käsitellä henkilötietoja kaikissa sen lakisääteisissä tehtävissä. Hallituksen esityksessä (HE 241/2018 vp.) laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa kyseisen pykälän (HE:ssa 13 §) todetaan: ” Rajavartiolaitos saisi osana pykälässä tarkoitettuja tietoja käsitellä myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Niitä saisi sisältyä kaikkiin 2 momentissa tarkoitettuihin tietoryhmiin, mutta erityisesti momentin 4 kohdassa tarkoitettuihin turvallisuustietoihin.”

Säädettäessä lakia henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa, lain 15 §:n ei perusteluissa ole erikseen mainittu Rajavartiolaitoksen virka-aputehtävää eikä siihen mahdollisesti liittyvien tietojen käsittelyä. Virka-apu sinänsä on laissa säädetty Rajavartiolaitoksen tehtävä.

Selvyyden vuoksi Rajavartiolaitokselle tulisi edellä tartuntatautilain 89 a §:n 2 kohdassa esitetysti säätää nimenomainen toimivaltuus tarkastaa esimerkiksi negatiivinen testitodistus, rokotustodistus tai todistus sairastetusta koronavirustaudista, jotta henkilöt olisi mahdollista ohjata terveysviranomaisen määrittämiin toimenpiteisiin. Tällöin oikeus käsitellä henkilötietoja myös virka-aputehtävässä olisi yksiselitteinen.