Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg

Eduskunnan hallintovaliokunta

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto tartuntatautilain (1227/2016) muutosesityksistä - HE 105/2021 vp

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa liittyen tartuntatautilain (1227/2016) muutosesityksiin - HE 105/2021 vp.

2 Lausunto

2.1 Yleistä

Esitys on erittäin kannatettava ja tärkeä. Esityksessä mainituilla keinoilla voidaan muutosten tultua voimaan päättää sisärajavalvonta, joka on ollut palautettuna jo pitkälti yli vuoden ja siirtää rajaterveysturvallisuus ensisijaisesti terveydenhuoltoviranomaisten vastuulle muiden viranomaisten tukiessa valvontaa ja tarkastuksia viranomaisyhteistyössä niin pitkälle kuin se tosiasiallisten käytettävissä olevien resurssien mukaan olisi mahdollista.

Kokonaisuutena arvioiden on erittäin tärkeää ja tavoiteltavaa, että vaarallisen tartuntataudin leviämisen torjumiseksi etsitään tehokkaita ja etenkin sisärajavalvonnan asteittaisten purkamisien näkökulmasta korvaavia ja kokonaisuutena arvioiden riittävän tehokkaita keinoja pikaisessa aikataulussa. Samalla on varmistettava, etteivät esitetyt säännökset rajoita perusoikeuksia enempää kuin on välttämätöntä ja että yksin näillä keinoilla ei aseteta ilman kestäviä ja lainmukaisia perusteita tosiasiallisia rajoituksia Unionin vapaaseen liikkuvuuteen.

Esitys on kuitenkin valvonnallisesti haasteellinen. Lisäksi ehdotetut säännökset voisivat olla joitakin osin selkeämpiä. Virka-apua koskevaa säännösehdotusta tulisi mahdollisesti täydentää.

POLIISIHALLITUS
Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 ESPOO
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puh. +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780

2.2 Säädösteknisiä huomioita

Ehdotetun 16 a §:n 2 momentin tarkoituksena on ilmeisesti ollut selventää esitettyjen säännösten sovellettavuutta Suomen kansalaiseen tai Suomessa vakinaisesti asuvaan ulkomaalaiseen.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että suomalaisiin tai Suomessa vakinaisesti asuviin sovellettaisiin poikkeusta, jota ei sovellettaisi ulkomaalaisiin. Nimittäin 16 a §:n 2 momentti ei näyttäisi velvoittavan suomalaisia tai Suomessa vakinaisesti asuvia osallistumaan 16 d §:n mukaiseen testiin *maahan saapumisen jälkeen* tilanteessa, jossa maahan saapuvalla suomalaisella tai Suomessa vakinaisesti asuvalla *ei ole lainkaan* mukanaan 16 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua todistusta. Tämä johtuu siitä, että säännöksen mukaan suomalaiseen tai Suomessa vakinaisesti asuvaan sovelletaan, mitä 16 d §:ssä säädetään, *jos* hänellä *on mukanaan* 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu todistus eli todistus covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta - ei siis silloin, kun mukana *ei ole sellaista todistusta*. Säännös vaikuttaisi ainakin kirjaimellisesti luettuna poissulkevan 16 d §:n sovellettavuuden suomalaisiin tai Suomessa vakinaisesti asuviin mainitussa tilanteessa. Tämä ei ole varmaankaan ollut lainsäätäjän tarkoitus. Lisäksi se asettaisi maahan saapuvat erilaiseen asemaan kansallisuudesta tai asuinpaikasta riippuen.

Edelleen esitetyt säännökset voisivat olla säädösteknisesti selvempiä. 16 b §:n mukainen velvoite osallistua testiin maahan saavuttaessa on säädetty *seurauksena todistuksen puuttumisesta*, kun taas 16 a §:n 2 momentti *oikeuttaa testistä vapautumiseen* Suomeen saavuttaessa suomalaisen tai Suomessa vakinaisesti asuvan osalta, jos todistus on mukana. Negatiivisen todistuksen kyseessä ollessa suomalaiseen tai Suomessa vakinaisesti asuvaan sovellettaisiin kuitenkin 16 d §:ää, mutta viimeksi mainitussa säännöksessä ei kuitenkaan mainita negatiivisesta todistuksesta mitään vaan puhutaan 16 a §:n 1 momentin 1 tai 3 kohdan mukaisen todistuksen puutteesta. Sisällöllisesti näissä säännöksissä kyse on samasta asiasta (yllä mainittu poikkeus huomioiden), mutta hieman eri tavalla ilmaistuna.

Olisi säännösteknisesti selkeämpää, jos kaikkien maahan saapuvien osalta - kansallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta - säädettäisiin yksiselitteisesti, että 16 a §:ssä mainitun todistuksen kokonaan puuttuessa maahan saapuneen henkilön olisi aina osallistuttava testiin maahan saavuttaessa. Lisäksi selkeyden vuoksi samassa tai välittömästi sitä seuraavassa säännöksessä voitaisiin säätää, että kaikkien maahan saapuneiden osalta edellytettäisiin testiä myös maahan saapumisen jälkeen, jos maahan saapuneella henkilöllä olisi mukanaan ainoastaan säädetyssä määräajassa hankittu todistus negatiivisesta testituloksesta tai ei lainkaan sellaista todistusta. Yllä esitetyllä tavalla säädettynä olisi selkeämmin hahmotettavissa, että testiin maahan saapuessa joutuu ainoastaan 16 a §:ssä mainitun todistuksen puuttuessa ja testiin maahan saapumisen jälkeen silloin, kun mukana on ainoastaan negatiivistä testitulosta osoittava todistus tai ei lainkaan sellaista todistusta.

Kun testejä koskevien sääntöjen pitäisi sinänsä olla samat kansallisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta, ja kun todistuksen puuttumisella ei sinänsä voi

olla vaikutusta suomalaisen tai Suomessa asuvan oikeuteen saapua maahan, olisi kokonaisuus mainitulla tavalla säädettynä selkeämpi ymmärtää ja koskisi samalla tavalla kaikkia maahan saapuvia.

2.3 Esityksen tehokkuudesta ja uskottavuudesta erityisesti valvonnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna

Esitetty sääntely on siihen tehtyjen muutosesitystenkin jälkeen valvonnallisesti ongelmallinen. Todistuksen kokonaan puuttuessa ja tilanteessa, jossa rajanylityspaikalla pakollisia testejä ei ole järjestetty lainkaan, olisi maahan saapuvan henkilön osallistuttava testiin jossakin muualla. Sama koskee testiä, joka on säädetty pakolliseksi kaikille niille, joilla on maahan saavuttaessa mukanaan vain negatiivisen testituloksen osoittava todistus tai ei lainkaan todistusta. Huomioiden näiden testien melko korkea hinta Suomessa ja mahdolliset ulkomaalaisen vaikeudet hakeutua testeihin oma-aloitteisesti, ei ole kovinkaan uskottavaa, että kaikki maahan tulijat tällaisiin osallistuisivat, jos sitä ei tehokkaasti valvota. Pelkkä menettelyn rangaistavuus ei todennäköisesti riittäisi siihen, että varsinkaan maassa lyhytaikaisesti oleskelevat noudattaisivat mainittuja velvollisuuksia. Ennakkoilmoitusten puuttuessa tällaista olisi myös todellisuudessa mahdotonta valvoa sen jälkeen, kun henkilö on saapunut maahan (edellyttäen, ettei henkilö ole käynyt testissä maahan saapumisen yhteydessä ja hänet on silloin rekisteröity 39 §:ssä tarkoitettuun tapauskohtaiseen rekisteriin). Erityisesti lausuttu koskee tilannetta, jossa pakollisia testejä ei ole järjestetty maahan saapuessa lainkaan tai henkilö ei ole sellaiseen velvollinen osallistumaan, jos hänellä olisi negatiivista testitulosta osoittava todistus.

Erityisesti on huomioitava, ettei esitetty kokonaisuus ole valvonnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna kovinkaan uskottava, kun matkustajilta ei vaadita minkäänlaista (sähköistä) maahantuloilmoitusta. Yksin se, että covid-19-todistusten tarkastamisessa ja testiin ohjauksessa *voidaan* hyödyntää uusia sähköisiä järjestelmiä, kuten Finentry-järjestelmää, ei kokonaan ratkaise valvonnan ongelmia niin kauan kuin tietojen tallentaminen näihin järjestelmiin ei ole millään tavalla velvoittavaa. Näiltä osin on merkittävää, että esityksen mukaan (s. 41) maahantuloilmoituksesta luovuttiin, koska siihen liittyvät tekniset järjestelmät, lainsäädäntömuutokset ja erilaiset tietosuojaan liittyvät kysymykset olisivat vaatineet merkittävää lisäselvitystä. Esityksestä ei suoraan selviä, miksi Suomi ei ole liittymässä esityksen sivulla 41 mainittuun yhteiseurooppalaiseen matkustajatietokantaohjelmaan/-alustaan, joka olisi esityksen tekstin mukaan jo nyt käyttövalmis. Esityksen perusteluiden mukaan osallistuminen ja järjestelmän käyttöönotto sekä sen hyödyntäminen ovat jäsenmaille vapaaehtoista, eikä siitä tule järjestelmäkustannuksia. Jos tähän liittyminen mahdollistaisi mainittujen todistusten ja testien tehokkaan seurannan, niin esitetty säännöskokonaisuus olisi todellisuudessa huomattavasti tehokkaampi ja myös ulospäin uskottavampi.

Esityksen perusteluiden sivulla 35 mainitaan, että muu kuin Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen voitaisiin käännyttää tai hänen maahanpääsynsä voitaisiin estää, mikäli hänellä ei olisi 16 a §:ssä tarkoitettua todistusta, jos hänen katsottaisiin vaarantavan kansanterveyttä. Pääsyn epäämisessä ja käännyttämisessä noudatettaisiin kokonaisharkintaa. Lisäksi siinä on mainittu, että tämän tarkoituksen toteuttamiseksi ehdotus tulisi mahdolli-

sesti lisäämään Rajavartiolaitoksen ja poliisin tehtäviä. Kuten edellä on lausuttu, jos todistuksia ja testeissä käymistä ei matkustajamäärien kasvaessa valvota systemaattisesti ja säännönmukaisesti, ei tämäkään valvonta tulisi toteumaan suunnitellusti. Erityisesti mainittu koskee tilannetta, jossa henkilö on jo saapunut maahan mukanaan negatiivinen todistus, mutta ei kuitenkaan mene 16 d §:n mukaiseen Covid-19-testiin maahan saapumisen jälkeen. Lisäksi jos negatiivisen todistuksen esittämistä maahan saapuessa ei miten-kään systemaattisesti tarkisteta tai valvota, on myös vaikeaa tai mahdotonta valvoa sitä, kävikö henkilö testissä myös maahan saapumisen jälkeen. Se, että henkilö voi tallentaa tiedot rekisteriin itse esimerkiksi Finentry-palvelun avulla tai hänen tiedot voidaan tallentaa rekisteriin viranomaisen toimesta maahan saapumisen jälkeen suoritetun covid-19-testin yhteydessä (s. 54), tuo osittaista valvonnan uskottavuutta, mutta ei ratkaise yllä mainittuja valvonnan ongelmia kokonaisvaltaisella tavalla.

2.4 Huomiot virka-apua koskevan säännöksen osalta (89 a §)

Esitykseen on ehdotettu uutta virka-apua koskevaa säännöstä, joka olisi määräaikainen ja voimassa 31.12.2021 asti. Säännöksen mukaan poliisilla ja Tullilla olisi virka-aputehtävän suorittamiseksi oikeus antaa virka-apua 16 a §:n 3 momentissa ja 16 b §:n 2 momentissa säädetyn poistumiskiellon noudattamisen varmistamiseksi sekä pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä 16 a ja 16 b §:ssä säädettyjen toimenpiteiden suorittamisen varmistamiseksi.

Esitetty säännös selkeyttää mahdollisen virka-avun antajan toimivaltuuksia mainituissa tilanteissa.

Esityksen perusteluista ei kuitenkaan selviä, minkä vuoksi hallituksen esityksestä HE 105/2021 vp on mainitun lainkohdan osalta *poistettu* aikaisemmin ehdotettu säännös, joka olisi oikeuttanut virka-apua antavan viranomaisen tarkastaa henkilöllisyys ja henkilön esittämän 16 a §:ssä tarkoitetun todistuksen sisältö sekä ottaa tarkastettava asiakirja haltuun tarkastusta varten.

Poliisin kohdalta valittu ratkaisu saattaa aiheuttaa toimivaltuusongelman, jos poliisilta pyydettäisiin virka-apua nimenomaan todistusten tarkastamiseksi. Tämä johtuu siitä, että tutkinta- ja valvontatehtävissä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn poliisi soveltaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 5 §:n 2 momentin 3 kohtaa, 7 kohtaa ja 6 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Viimeksi mainitun mukaan poliisi saa käsitellä muuan muassa tietoja henkilön terveydentilasta ja sen seurannasta taikka hänen sairautensa hoidosta, mutta näiden tietojen tulee liittyä joko toimenpiteen *kohteena olevan henkilön turvallisuuteen* tai *viranomaisen työturvallisuuteen*. Virka-aputehtävällä tällaista liityntää ei välttämättä selvästi ole ja siitä syystä tarkennus poliisin toimivaltuuksiin käsitellä tällaisia tietoja virka-aputehtävillä olisi ollut tarpeellinen lisäys.

Virka-avun antaminen erityisesti terveydenhuoltoviranomaisten resurssien puutteiden vuoksi saattaa johtaa tilanteeseen, jossa todistusten tarkastusvastuu olisi tosiasiassa muilla viranomaisilla kuin terveydenhuollon ammattilaisilla. Tähän liittyen esimerkiksi esityksen sivulla 33 on mainittu, että ohjauksessa ja neuvonnassa sekä todistusten tarkastamisessa on tarpeen

hyödyntää eri ammattiryhmien työpanosta joustavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Lisäksi siinä on todettu, että todistusten kattava tarkistaminen edellyttää riittävää todistuksia tarkastavaa henkilömäärää rajanylityspisteille ja että tarkastuksia tekevän henkilöstön tarve kasvaa henkilöliikennemäärien kasvaessa.

Tilanne, jossa valvoville viranomaisille ei varattaisi riittävästi resursseja itse tarkastusten suorittamiseksi (tosin näin ei välttämättä käy, jos tarkastuksia suoritettaisiin vain pistokokein, kuten esityksen sivulla 30 on viitattu) on erityisen ongelmallinen. Ääritapauksessa tämä saattaisi johtaa siihen, että toimivaltaa tosiasiallisesti siirrettäisiin varsinaisilta valvonta- ja tarkastusviranomaisilta virka-avun antajille, joka ei ole toivottavaa. On lisäksi huomioitava, ettei poliisille lähtökohtaisesti pidä antaa suoritettavaksi sellaisia tehtäviä, joista se ei voi ammattitaitonsa puolesta selviytyä. Siten esimerkiksi todistusten tarkastamiseksi tarvittava tilannekohtainen asiantuntemus ja arvio pitää tulla virka-avun pyytäneiltä viranomaisilta.

Lopuksi on todettava, että virka-avun antaminen olisi tosiasiallisesti mahdollista vain poliisin käytössä olevan resurssin mukaan. Näin ollen perustoimintojen turvaaminen tulisi varmistaa lisäresursseilla erityisesti siinä tilanteessa, jossa uudet virka-apuperusteisesti hoidettavat tehtävät veisivät rajavalvonnan poistuessa ja matkustajamäärien kasvaessa merkittävän osan niistä henkilöresursseista, jotka poliisilla on käytössään päivittäisten perustoimintojen hoitamiseksi.

Tiedoksi Poliisihallitus; poliisiylijohtaja, esikunta, hallintoyksikkö, poliisitoimintayksikkö