

Asia: VN/19859/2020

## **Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta (todistus negatiivisesta testituloksesta)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleishuomiot hallituksen esityksestä?**

Poliisihallitus pitää esityksen tavoitteita yleisesti kannatettavana, koska esityksessä mainituilla keinoilla voitaisiin sisärajojen valvontatoimia palauttamatta tai niiden sijasta, ja ulkorajojen osalta maahantuloa enempää rajoittamatta, rajoittaa vaarallisen tartuntataudin leviämistä Suomessa. Lisäksi, ainakin aukottomasti toimiessaan, kyseessä olisi sinänsä tehokkaampi keino kuin esimerkiksi se, että tietyistä maista saapuvat henkilöt ohjattaisiin karanteeniin ja/tai testiin vasta saapumismaassa. Toisaalta esityksen tosiasiallista tehokkuutta heikentää se, ettei sitä sovelleta lainkaan Suomen kansalaisiin ja Suomessa pysyvästi asuviin ulkomaalaisiin.

Esitys saattaa käsityksemme mukaan olla eräiltä osin oikeudellisesti haasteellinen ja sisältää suoritettavan valvonnan näkökulmasta joitakin käytännön ongelmia, jotka ovat tässä vaiheessa osittain tai kokonaan ratkaisematta.

Haluamme kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, ettei asiasta ole säädetty lainkaan tartuntatautilaissa, jota sovelletaan ensisijaisesti tartuntatautien torjuntatyön järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä sen suunnitteluun, ohjaukseen, seurantaan ja valvontaan. Siten ainakin todistuksen muotoon, kieleen, sisältöön ja esittämistapaan liittyvien vaatimusten määrittely kuuluisi luontevammin sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan sen sijasta, että asiasta annettaisiin tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella, kuten on ajateltu. Terveysviranomaisten rooli jää asiassa muutoinkin vähäiseksi. Nythän toimivalta asiassa on jaettu siten, että Liikenne- ja viestintävirasto tekisi päätöksen niistä maista ja alueista, joista saapuvilta todistus edellytettäisiin, mutta kuitenkin Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen esityksestä. Säättäminen matkustajan velvollisuudesta hankkia todistus negatiivisesta koronavirustaudin (SARS-CoV2) testituloksesta tämän lain yhteydessä on puolestaan siinä mielessä ongelmallinen asia, ettei se näytä koskevan lainkaan omalla kulkuneuvolla tai muutoin omatoimisesti (käyttämättä liikenne- tai kuljetuspalveluilta) rajan ylittäviä matkustajia. Näin ollen esimerkiksi yksityiset huvialukset ja maarajojen yli kulkevat yksityiset henkilöautot ja muut kulkuneuvot, joihin liikenteen palveluista

annettua lakia ei sovelleta, jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi säännöksiä on mahdollista kiertää siirtymällä ensin ”punaisesta” maasta ”vihreään” maahan ja matkustamalla näin Suomeen.

Kokonaisuutena arvioiden Poliisihallitus pitää kuitenkin oikeana ja tavoiteltavana sitä, että vaarallisen tartuntataudin leviämisen torjumiseksi etsitään tehokkaita ja etenkin sisärajovalvonnan asteittaisten purkamisien näkökulmasta vaihtoehtoisia keinoja pikaisessa aikataulussa. Samalla tulee kuitenkin varmistaa se, ettei yksin näillä keinoilla aseteta ilman kestäviä ja lainmukaisia perusteita tosiasiallisia rajoituksia Unionin vapaaseen liikkuvuuteen. Poliisihallitus haluaakin näiltä osin kiinnittää huomiota nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen sivulla 18 mainittuun, jonka mukaan komissio olisi lausunut ehdotuksessaan Euroopan unionin neuvostolle suositukseksi liikkumisvapauden toteuttamisesta unionissa 4.9.2020, että ”oranssilla merkityistä maista voitaisiin edellyttää ennakkotestausta ennen maahantuloa.” Käsitksemme mukaan komissio ei ole ehdotuksessaan lausunut aivan tällä tavalla vaan pikemminkin siten, että jäsenvaltiot voisivat harkita ennakkotestauksen suositamista ennen lähtöä tai saapumisen yhteydessä.

Esitettyjen toimien tehokkuuden osalta on kuitenkin huomioitava, että todistuksen vaatiminen jo lähtömaassa olisi vaikutuksiltaan huomattavasti tehokkaampi toimenpide kuin testaus vasta saapumismaassa. Jälkimmäisellä ei kuitenkaan olisi rajojen yli matkustamista estävää vaikutusta, joka puolestaan saattaisi olla negatiivisen testituloksen esittämisvaatimuksen tosiasiallinen vaikutus.

### **Kuljetusyrityksen tarkastusvelvoitetta koskevat huomiot ja mahdolliset ehdotukset?**

Esityksen mukaan kuljetuspalvelun tarjoajan olisi tarkastettava rajat ylittävässä liikenteessä, että matkustajalla on mukanaan todistus negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta. Lisäksi on esitetty, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi kuljetuspalvelun tarjoajia, joille voidaan mahdollisessa tarkastusvelvollisuuden rikkomistapauksessa asettaa hallinnollisia seuraamuksia kuten huomautus tai varoitus tai turvaamistoimenpiteenä uhkasakko. Samoin ehdotetun 153 a §:n 4 momentissa todetaan, että Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus saada sille säädetyn tehtävän hoitamiseksi virka-apua poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja Tullilta.

Erityisesti käytettävissä olevien resurssien osalta esityksessä on todettu, ettei Liikenne- ja viestintävirastolla ole valmiiksi resursseja negatiivisten tartuntatodistusten tarkastamiseksi, ja henkilöstön rekrytointi ja kouluttaminen tehtävään veisi suhteettoman paljon aikaa. Esityksessä on tältä osin myös todettu, että ehdotetut muutokset edellyttäisivät virastolta yhteensä viiden henkilötyövuoden lisätyöpanosta, jonka euromääräinen vuosikustannus olisi noin 650.000 euroa eivätkä nämä resurssit kata muilta viranomaisilta virka-apuna pyydettävää, paikan päällä tehtävää valvontaa. Varsinaiset valvontatoimet jäisivät siten poliisi-, tulli, ja rajaviranomaisten hoidettavaksi virka-apuperusteisesti.

Poliisihallitus toteaa, ettei yleisellä tasolla sillä ole huomauttamista virka-avun antamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle edellyttäen, että virka-avun sisältö on riittävän tarkoin määritelty ja poliisille aiheutuvat resurssit turvataan tarkastusten suorittamiseksi. Virka-avun antaminen esitetystä

muodossa saattaa kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa valvontavastuu on tosiasiassa muilla viranomaisilla kuin Liikenne- ja viestintävirastolla. Näemme siten ongelmallisena ilmoitetun tilanteen, jossa Liikenne- ja viestintävirastolle on varattu todennäköisesti vain valvonnan koordinointiin riittävät resurssit eikä lainkaan resursseja itse valvonnan suorittamiseksi. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että toimivaltaa tosiasiallisesti siirretään varsinaisilta valvontaviranomaisilta virka-avun antajille, joka ei ole toivottavaa. Poliisihallituksen mielestä olisikin toivottavaa, että varsinaiselle valvontaviranomaiselle osoitettaisiin enemmän resursseja valvontatehtävän suorittamiseksi varsinkin, kun valvontaan liittyvää tarkastustehtävää voi käsityksemme mukaan näissä olosuhteissa hoitaa periaatteessa mikä tahansa viranomainen.

Lisäksi virka-avun antaminen olisi mahdollista vain poliisin käytössä olevan resurssin mukaan. Tältä osin annettavan virka-avun määrää on mahdotonta arvioida tässä vaiheessa. Joka tapauksessa liikenteen palveluista annetun lain tai poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyn valvontavirkatehtävän perusteella annettava virka-apu olisi maksullista. Siinä virka-avun antamisesta aiheutuvat taloudelliset kustannukset siis kuitattaisiin virka-avun pyytäjältä omakustannusarvon mukaisesti. Yhden poliisipartion, jossa on kaksi poliisimiestä, omakustannusarvo jokaiselta alkavalta puolelta tunnilta on 82,50 euroa. Tämän vuoksi on tärkeää, että myös Liikenne- ja viestintäviraston resursseissa huomioidaan em. virka-avun pyytämisestä sille aiheutuvat kustannukset.

Poliisin käytettävissä olevien resurssien kannalta on vielä syytä todeta, että virka-apuun liittyviä ylimääräisiä tehtäviä on tulossa myös tartuntatautilain vireillä olevien muutosten myötä. Uusista tehtävistä aiheutuvien resurssikysymysten lisäksi poliisin perustoimintojen turvaaminen lisääntyvässä toimintakentässä on erityisen tärkeitä. Näin ollen perustoimintojen turvaaminen tulisi varmistaa lisäresursseilla erityisesti siinä tilanteessa, jossa uudet virka-apuperusteisesti hoidettavat tehtävät veisivät merkittävän osan niistä henkilöresursseista, jotka poliisilla on käytössään päivittäisten perustoimintojen hoitamiseksi.

Valvonnan teknistä suorittamista ei ole avattu sen enempää yleisperusteluissa kuin yksityiskohtaisissakaan perusteluissa. Esityksessä on kylläkin sivulla 20 todettu, että ”kuljetuspalvelun tarjoajan veloitteen noudattaminen voitaisiin tarkastaa esimerkiksi tarkastamalla matkustajien negatiiviset tartuntatautien testitodistukset liikennevälineen lähdön tai saapumisen yhteydessä”. Tältä osin toteamme, ettei esityksessä ole yllä mainittua tarkemmin kerrottu, miten satunnaistarkastuksia ja tehtyjen kanteluiden perusteella suoritettavia tarkastuksia olisi tarkoitus todellisuudessa toteuttaa ja keihin nämä valvontatarkastukset tulisi ensisijaisesti kohdistaa, eli siis kuljetuspalvelun tarjoajaan, matkustajiin vai molempiin. Poliisihallitus on sitä mieltä, ettei yksittäisten matkustajien tarkastaminen olisi välttämättä tarkoituksenmukaista, koska seuraamus todistuksen puuttumisesta voisi tämän lain perusteella aiheutua vain kuljetuspalvelun tarjoajalle. Tarkastukset tulisivat kohdistaa ensi sijassa kuljetuspalvelun tarjoajaan.

Joka tapauksessa viranomaisen valvonnan tehokkuuden kannalta on olennaista, että kuljetuspalvelun tarjoajan tarkastusvelvollisuuden suorittaminen on riittävän tarkasti dokumentoitu, jotta näiden merkintöjen jälkikäteinen tarkastaminen viranomaisten toimesta olisi ylipäätään mahdollista. Edelleen kuljetuksen lähdön yhteydessä tarkastaminen kuuluu joka tapauksessa

kuljetuspalvelun tarjoajalle, eikä viranomaisella ole edes toimivaltaa suorittaa todistukseen liittyvää valvontaa maan rajojen ulkopuolella.

Vielä toteamme, että matkustajien tarkistusten osalta erityisiä haasteita aiheuttaisi todistusten todennäköinen vieraskielisyys ja se, että niiden alkuperää ei ole juuri mahdollisuutta tarkastusten yhteydessä todentaa. Näitä osin saattaa olla käytännön kannalta haasteellista, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin määritellä tarkemmin vaatimukset siitä, missä muodossa todistus olisi esitettävä. Nämä todistukset ovat Suomeen saapuvien osalta ulkomailla annettuja eikä suomalaisilla viranomaisilla liene merkittäviä mahdollisuuksia vaikuttaa niiden sisältöön. Eri asia on, jos ne pitäisi vielä käännettä englanniksi, mutta tämän vaatiminen saattaisi olla jo melko kohtuutonta huomioiden jo hallituksen esityksessäkin mainittu tosiasia, että tarkoilla muotovaatimuksilla voidaan käytännössä estää maahan saapuminen. Näiltä osin voitaisiin miettiä vaihtoehtoa, jossa viranomainen laatisi valmiiksi tehdyn ja käännetyn todistus pohjan, jota voitaisiin käyttää näissä tilanteissa. On kuitenkin epäselvää, miten tällaisten asiakirjapohjien käyttäminen todellisuudessa onnistuisi Suomen ulkopuolella.

Lisäksi esityksen sivulla 22 mainitaan myös siitä, että ”EU- ja Schengen alueelta saapuvan liikenteen osalta rajatarkastusviranomaiset voisivat suorittaa tarkastuksia virka-apuna Liikenne- ja viestintävirastolle. Nämä tarkastukset liittyisivät kuljetuspalvelun tarjoajien valvontaan.” Näiltä osin Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, ettei Schengen-alueelta saapuvan liikenteen osalta suoriteta rajatarkastuksia (jollei sisärajatarkastuksia ole erikseen palautettu), minkä vuoksi tämän kirjauksen merkitys on epäselvä ja vaatii tarkennuksia.

### **Matkustajaan kohdistuvat velvollisuudet: huomiot ja mahdolliset ehdotukset?**

Esityksen mukaan tietyt matkustajaryhmät ovat vapautettuja todistuksen esittämisvelvollisuudesta. Näitä ovat Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten lisäksi Suomesta turvapaikkaa hakevat henkilöt ja henkilöt, joiden työ on yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä tai joiden matkustuksen osalta voidaan varmistua matkustuskohteen järjestelyiden terveysturvallisuudesta taikka lähtö- ja kauttakulkumaan järjestelyistä.

Yleisenä huomiona Poliisihallitus toteaa, että ehdotetun 173 §:n 2 momentissa mainittujen poikkeusten tulisi olla määrältään mahdollisimman vähäisiä, jotta säännöstä olisi ylipäättään mahdollista noudattaa ja sen tehokkuus turvattaisiin. Kohdassa 2 mainittujen Suomesta turvapaikkaa hakevien osalta Poliisihallitus toteaa, ettei ulkomailla lähtökohtaisesti voi olla Suomesta turvapaikkaa hakevia henkilöitä ennen kuin henkilö on saapunut Suomeen, koska turvapaikkaa on haettava siitä maasta, johon on saapunut. Lisäksi ulkomaalaislain 173 §:n mukaan liikenteenharjoittajan on varmistettava, että sen Suomeen Schengen-alueen ulkopuolelta kuljettamalla ulkomaalaisella on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä viisumi tai oleskelulupa. Säännös koskee myös turvapaikanhakijoita.

Ehdotetun 173 §:n 2 momentin 3 kohdan osalta kohtaan olisi hyvä lisätä henkilöt, joiden osalta rajat ylittävään matkustukseen on kiireellinen sisäinen turvallisuuteen liittyvä syy. Näitä voivat olla mm. rajat ylittävät kansainväliset operaatiot, joihin suomalainen tai vieraan valtion poliisimies osallistuu.

Ehdotetun 153 b §:n 3 momentissa puolestaan todetaan, että rajatarkastusviranomaiset valvovat maahantulon yhteydessä, että matkustajilla on mukanaan 1 momentissa tarkoitettu todistus. Tämän osalta Poliisihallitus toteaa, että poliisi toimii rajatarkastusviranomaisena kolmella rajanylityspaikalla eli Kuopion, Jyväskylän ja Pirkkalan (Tampere) lentoasemilla. Normaaliaikoina poliisin tehtäviin kuuluu edellä mainituilla kolmella rajanylityspaikalla vain ulkorajan ylittäviin lentoihin kohdistuvat rajatarkastukset (maahantulo- ja maastalähtötarkastukset), joten tältä osin tarkastukset olisivat mahdollisia vain ulkorajojen ylittävien lentojen yhteydessä. Tästäkin valvontatehtävästä poliisille tulee jonkin verran resurssivaikutuksia, jotka eivät kuitenkaan ole erityisen merkittäviä, mutta rajatarkastusryhmän saaminen paikalle vaatii lähes aina ylitöitä tai muita järjestelyjä suuntaan tai toiseen.

Rajatarkastusvastuiden osalta on vielä olennaista huomioida, että rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 10 §:n 4 momentin mukaan yllä mainitun estämättä Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin kesken voidaan sopia tilapäisistä poikkeuksista rajatarkastusvastuussa.

## Kohdennetut kysymykset:

**Kuljetusyhtiöt: Mitä vaikutuksia näette olevan ehdotetuilla velvoitteilla? Kuinka tarkastusvelvoite olisi parhaiten toteutettavissa? Mitä kustannuksia ehdotus mahdollisesti aiheuttaa? Muita huomioita?**

-

**Matkailu- ja ravintolapalveluala: Mitä vaikutuksia näette olevan ehdotetuilla matkustajaan kohdistuvilla velvoitteilla? Ovatko ehdotetut toimenpiteet riittäviä? Mahdollistavatko toimenpiteet riittävästi ulkomaan matkailijoiden saapumisen Suomeen ja matkailun terveysturvallisuuden?**

-

**Sisäministeriö: Mikä on ulkomaalaislain ja ehdotettujen säädösmuutosten välinen suhde, erityisesti liittyen matkustajan käännättämiseen? Mahdollistavatko ehdotetut toimenpiteet sen, että todistus negatiivisesta testitodistuksen mukanaolosta ja tarkastuksesta voidaan toteuttaa riittävällä tavalla?**

-

**Sosiaali- ja terveysministeriö: Ovatko ehdotetut toimenpiteet välttämättömiä tartuntataudin leviämisen estämiseksi ja terveysturvallisuuden lisäämiseksi matkailualalla? Ovatko toimenpide-ehdotukset riittäviä turvaamaan Suomen terveydenhuollon kapasiteetin riittävyyden? Miten mahdolliset jälkitoimet huolehditaan (valvonta/uusintatestaus)?**

-

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitos: Millä edellytyksillä Liikenne- ja viestintävirasto voi tehdä päätöksen maa/aluekohtaisesta kuljetusryitystä koskevasta tarkastusvelvollisuudesta?**

-

Linderborg Karl  
Poliisihallitus - Esikunta