

## **RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISESTA PALAUTTAMISESTA SISÄRAJOILLE TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN JA PÄÄTÖKSEN VOIMASSAOLON JATKAMINEN**

### **Tausta**

Valtioneuvosto teki 11.9.2020 päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.9.–18.10.2020 covid-19-tartuntatautiepidemian toisesta aallosta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Päätökseen on tehty sisällöllisiä muutoksia ja päätöksen voimassaoloa on jatkettu 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020 ja 7.1.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on tällä hetkellä voimassa 9.2.2021 asti.

Rajavalvonta oli palautettuna sisärajoille myös 19.3.–18.9.2020 valtioneuvoston 17.3.2020, 24.3.2020, 7.4.2020, 7.5.2020, 20.5.2020, 12.6.2020, 10.7.2020, 23.7.2020, 6.8.2020 ja 20.8.2020 tekemien päätösten mukaisesti.

Päätösten myötä Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella on tarkennettu päätöksessä tarkoitettun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä.

### **Päätösehdotus**

Covid-19-tartuntatautiepidemia jatkuu edelleen, eikä riittäviä toimenpiteitä sisärajavalonnan korvaamiseksi ole vielä käytettävissä. Tämän vuoksi sisärajavallontaa olisi välttämätöntä jatkaa 25.2.2021 asti.

Epidemiologiseen arvioon perustuen 7.1.2021 tehtyä päätöstä muutettaisiin niin, että maahantulo työssäkäynnin perusteella olisi rajoitettu vain välttämättömään. Tällä tarkoitettaisiin yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta merkittävää työtä sekä tiettyjä erikseen mainittuja erityisryhmiä. Lisäksi rajanylitysliikenteen rajoitukset palautettaisiin rajayhteisöjen asukkaille.

#### **Päätöksen sisältö olisi 27.1.2021 alkaen seuraava:**

Sisärajavallonta on palautettu covid-19-tartuntatautiepidemian toisesta aallosta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi 25.2.2021 asti Suomen ja kaikkien Schengen-maiden välisessä liikenteessä huvialusliikennettä lukuun ottamatta.

Henkilöliikenteelle tarkoitetuilla rajanylityspaikoilla sallittuja maahantulooperusteita ovat Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu ja muu välttämätön syy.

Sisärajavallonnan palauttaminen ei vaikuta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan.

Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta, ellei hänen matkustusosoikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu.

Siltä osin kuin sisärajalvonta on palautettu, sisärajan rajanylityspaikkoja ovat

Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla:

- Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Tornio ja Ylitornio: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

Suomen ja Norjan välisellä maarajalla:

- Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö ja Utsjoki: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

lentoliikenteessä:

- Enontekiön, Helsinki-Malmin, Helsinki-Vantaan, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Maarianhaminan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan, Turun ja Vaasan lentoasemat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- Ahvenanmaan, Hangon ja Helsingin merivartioasemat: henkilöliikenne (vedestä lähtevät ja veteen saapuvat lentokoneet)

vesiliikenteessä:

- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Helsingin, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäs, Maarianhaminan, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahan, Rauman, Salon, Siipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion, Turun, Uudenkaupungin ja Vaasan satamat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

Sisärajan voi ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla jäätä pitkin ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Lisäksi saamelaiset voivat ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan (järvet mukaan lukien) ja rajajoet myös muualta kuin tässä päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Saamelaisten edellä mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuta ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

Sisärajalvonta voidaan kohdentaa sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja terveydenhuoltoviranomaisten yhteisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin. Sisärajalvonnan ensisijainen painopiste olisi maahantulotarkastuksissa.

## **Sisärajalvontaa koskeva lainsäädäntö**

Schengenin rajasäännösten (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) 22 artiklan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Asetuk-

sen mukaan jäsenvaltio voi palauttaa väliaikaisesti rajavalvonnan sisärajoilleen eräissä tilanteissa.

Asetuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Kokonaisjakso ei saa ylittää kuutta kuukautta. Jäsenvaltion on suunnitellussa rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädetty yksityiskohtaiset tiedot etukäteen.

Asetuksen 28 artiklan mukaan, jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömiä toimia, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmeneksi vuorokauksi. Artiklaa soveltavan jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle muiden tietojen ohella perustelut artiklassa säädetyn menettelyn soveltamiselle. Komissio voi kuulla muita jäsenvaltioita välittömästi saatuaan ilmoituksen. Rajavalvontaa voidaan uhkan jatkuessa jatkaa enintään 20 vuorokautta kerrallaan, enintään kahden kuukauden kokonaisajaksi, tämän kuitenkin rajoittamatta 25 artiklan 4 kohdan soveltamista. Mainitussa 4 kohdassa säädetään 25 artiklan nojalla tehtävän päätöksen enimmäiskestosta (6 kuukautta).

Jäsenvaltion on rajavalvonnan väliaikaisesta sisärajoille palauttamisesta ilmoitettuaan annettava 27 artiklan mukaisesti myös tiedot palauttamisen laajuudesta ja tiedot siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavalvonta on tarkoitus palauttaa sekä vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet.

Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä. Schengenin rajäsäännöstö on EU-asetuksena Suomea ja viranomaisia suoraan velvoittavaa sääntelyä.

Rajavartiolain (578/2005) 15 §:n mukaan rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajavalvonnan palauttamista sisärajoille koskevan asian käsittelemisestä viivymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä. Asiasta säädetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) 9 §:ssä. Rajavartiolain 17 §:n mukaan Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee sisäraajatarkastusten palauttamiseen liittyvät päätökset.

## Epidemiologinen tilanne

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Tässä muistiossa käsitellään epidemiologisia arvioita erityisesti sisärajavaalvontaa koskevan päätöksen näkökulmasta.

Epidemiologisen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti eri maiden asettamat rajoitukset ja niiden mahdollinen poistaminen tai uudelleen asettaminen. Tilanteen ennustamista vaikeuttaa myös se, että eri maissa on hyvin erilaiset terveydenhuoltojärjestelmät sekä tartuntatautien seuranta- ja raportointijärjestelmät. Osassa maailman maista on suuria puutteita mahdollisuudessa hakeutua hoitoon ja saada varmennettu covid-19-diagnoosi. Myös maiden kyvyssä suorittaa tartunnan jäljitystä ja katkaista tartuntaketjuja on isoja eroja. Raportoitu pieni määrä uusia koronataapauksia voi kertoa maan epidemiologisesta tilanteesta, mutta se voi myös johtua vähäisestä testaamisesta ja puuttuvasta tartunnan jäljityksestä. Tärkeä on myös huomata, että useimmissa maissa testausmäärät ovat selvästi suurempia kuin keväällä 2020, mistä seuraa, että epidemiatilanteen vertaaminen kevääseen 2020 ei ole suoraviivaista.

Epidemia jatkuu edelleen voimakkaana maailmalla, erityisesti pohjoisella pallonpuoliskolla ja Amerikassa. Euroopassa tapausmäärät kasvoivat voimakkaasti marraskuun 2020 alkuun saakka, minkä jälkeen kasvu näyttää kääntyneen laskuun, joka on kuitenkin pysähtynyt vuoden 2020 lopussa. Amerikassa tapausmäärät ovat taas kääntyneet kasvuun erityisesti Yhdysvaltojen, mutta myös useiden Etelä-Amerikan maiden epidemiatilanteen huonontumisen seurauksena. Aasiassa tapausmäärät ovat jatkaneet vähentymistä, mutta tilanne vaihtelee eri maissa. Afrikassa uusien tapauksien määrä näyttää kääntyneen marraskuun 2020 lopun jälkeen nopeaan kasvuun. Oseaniassa tapausmäärät laskevat. Useiden maiden kohdalla on selvästi havaittavissa jo kolmas ja selvästi aikaisempia voimakkaampi epidemia-aalto. Kaikkien maiden kohdalla erillisten epidemia-aaltojen erottaminen ei ole selkeää.

Useimmissa maissa Euroopan alueella uusien tapauksien määrät kasvoivat voimakkaasti syys-lokakuussa 2020. Marraskuussa 2020 tapausmäärien kasvu kääntyi laskuksi, joka on kuitenkin vuoden 2020 lopulla pysähtynyt. Eri maiden kohdalla on kuitenkin eroja. Ison-Britannian epidemiatilanne huonontui nopeasti vuoden 2020 lopulla, ja suurin päiväkohtainen uusien tapauksien määrä raportoitiin 8.1.2021. Rajoitustoimien johdosta epidemiatilanne on kuitenkin parantunut ja tapausmäärät kääntyneet laskuun viikon 2 aikana. Myös Irlannissa epidemiatilanne huonontui vuoden 2020 lopulla, ja aivan kuten Isossa-Britanniassa, suurin päiväkohtainen tapausmäärä raportoitiin 8.1.2021. Tämän jälkeen tapausmäärät ovat kääntyneet varsin nopeaan laskuun. Alkujaan Kaakkois-Englannissa havaittu uusi SARS-CoV-2-muunnos saattoi osaltaan vaikuttaa epidemiatilanteen huononemiseen sekä Isossa-Britanniassa että Irlannissa.

Epidemiologinen tilanne on syksyn 2020 kuluessa heikentynyt kaikissa Pohjoismaissa ja Suomen naapurimaissa. Tilanne elää ilmeisesti paikallisen leviämisen, tartuntaketjujen katkaisujen ja muiden torjuntatoimien yhteysvaikutuksesta. Tanskassa ja Liettuassa suurimmat tapausmäärät raportoitiin viikolla 51, minkä jälkeen epidemiatilanne on selvästi parantunut ja tapausmäärät laskeneet nopeasti. Virossa, Latviassa

ja Norjassa tapausmäärien huippu asettui viikolle 2, minkä jälkeen tapausmäärät ovat kääntyneet laskuun. Ruotsissa tapausmäärien huippu sattui joulun 2020 tienoille, minkä jälkeen tapausmäärät ovat laskeneet. Islannissa suurimmat tapausmäärät raportoitiin lokakuussa 2020, minkä jälkeen ne ovat laskeneet lähes alkusyksyn 2020 tasolle.

## **Toimet Euroopan unionissa**

Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole varauduttu tilanteeseen, jossa henkeä uhkaava virus on levinnyt maailmanlaajuisesti. Komissio on antanut covid-19-tartuntatautiepideemiaan liittyen useita tiedonantoja ja suuntaviivoja, joilla pyritään varmistamaan EU:n perusoikeuksien eli ihmisten, tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden toteutuminen sekä EU-kansalaisten mahdollisuus palata kotimaahansa. Sisämarkkinoiden ja Schengen-alueen tarkastelussa on huomioitava, että kaikki EU-maat kuuluvat EU:n sisämarkkinoihin, mutta viisi EU-maata ei ole Schengen-maita. Lisäksi Schengen-alueeseen kuuluu neljä EU:n ulkopuolista maata (Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi).

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat, 30.3.2020 annetut suuntaviivat (C(2020) 2051 final) koskevat liikkumista Schengen-alueen sisällä. Komissio pitää tärkeänä, että tietyt työntekijäryhmät, kuten esimerkiksi rajatyöntekijät, lähetetyt työntekijät ja kausityöntekijät voivat edelleen liikkua vapaasti.

Komissio antoi 11.6.2020 tiedonannon (COM(2020) 399 final), jossa suositetaan vahvasti kaikkien sisärajoihin ja EU:n vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien rajoitusten poistamista 15.6.2020 mennessä. Suositus koskee kaikkia Schengen- ja EU-maita.

Euroopan unionin neuvosto antoi 30.6.2020 ulkorajoja koskevan suosituksen (EU) 2020/912, jonka johdanto-osassa todetaan, että ulkorajoilla sovellettavat matkustusrajoitukset olisi poistettava sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat poistaneet sisärajatarkastukset tai samanaikaisesti sen kanssa. Suositus ei ole oikeudellisesti sitova.

Komissio antoi 15.7.2020 tiedonannon EU:n lyhyen aikavälin terveydenhuoltovalmiudesta koronavirusepidemioiden varalta (COM(2020) 318 final), jossa todetaan, että kansanterveyttä koskevat toimenpiteet ovat auttaneet vakauttamaan tilannetta ja niillä on saatu uudet tartunnat sellaiselle tasolle, että terveydenhuoltojärjestelmät pystyvät selviytymään tehtävistään. Komissio ja Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC ovat todenneet, ettei rajaliikenteen rajoitusten tehokkuudesta ole tieteellistä näyttöä tilanteessa, jossa tauti on jo levinnyt maan sisään. Tiedonannon mukaan olisi vältettävä tehottomien rajoitusten ja EU:n sisärajatarkastusten käyttöön ottamista uudelleen. Toimenpiteitä, jotka rajoittavat henkilöiden tai tavaroiden liikkumista EU:ssa, olisi käytettävä vain tilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätöntä. Tällaisten rajoittavien toimenpiteiden olisi oltava koordinoituja sekä oikeasuhteisia ja syrjimättömiä suhteessa kansanterveyteen kohdistuviin riskeihin. Tilapäistä rajavalvontaa voidaan käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa tilanteissa, jotka vaikuttavat vakavasti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, ja viimeisenä mahdollisena keinona. Tilapäinen rajavalvonta saisi kestää vain niin kauan kuin poikkeukselliset olosuhteet kestävät.

Komissio muistutti kirjeessä 7.8.2020 jäsenmaita siitä, että koronavirusepidemian vastaisten toimien sisärajoilla tulee olla kohdennettuja, suhteellisia ja koordinoituja, ja niiden tulisi perustua tieteelliseen näyttöön. Tehottomia rajoituksia sisärajoilla tulee välttää. Pääsyn epäämisen sijaan olisi käytettävä muita keinoja terveysturvallisuuden takaamiseksi.

Neuvosto antoi 13.10.2020 suosituksen koordinoitusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta ((EU) 2020/1475). Suosituksen mukaan vapaan liikkuvuuden rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja niitä olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä siitä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun niillä on perusteltua syytä uskoa, että rajoitukset olisivat tehokkaita. Rajoituksista olisi luovuttava heti kun epidemiologinen tilanne sen sallii.

Suositus sisältää ehdotuksen käytettävistä yhteisistä kriteereistä, jotka olisivat 14 vuorokauden kumulatiivinen tautitapausten määrä, positiivisten testien osuus sekä testien määrä. Yhteisten kriteerien avulla kartoitetaan riskialueet ja niille määritetään yhteiset värikoodit. Niin sanotuiksi vihreiksi alueiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on alle 25 uutta tautitapausta 100 000:ta asukasta kohden edellisen 14 vuorokauden aikana ja positiivisten testitulosten osuus on alle 4 %. Jäsenmaiden ei tulisi rajoittaa vihreiltä alueilta matkustavien henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Oranssiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on alle 50, mutta positiivisten testitulosten osuus on vähintään 4 % tai alueet, joissa ilmaantuvuus on 25–150, mutta positiivisten testitulosten osuus on alle 4 %. Punaisiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on vähintään 50 ja positiivisten testitulosten osuus on vähintään 4 % ja alueet, joissa ilmaantuvuus on enemmän kuin 150. Harmaiksi katsotaan alueet, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa edellä mainittujen perusteiden arvioimiseksi tai jos testien määrä on enintään 300 covid-19-tartunnan havaitsemiseksi tehtyä testiä 100 000:ta henkilöä kohti.

Suosituksen mukaan jäsenmaat eivät periaatteessa saisi evätä muiden jäsenmaiden vihreiltä alueilta matkustavien henkilöiden maahantuloa ja päätöstä tehtäessä tulisi ottaa huomioon myös kansallinen epidemiatilanne edellä mainittujen yleisten kriteerien pohjalta. Maahan saapuvilta henkilöitä voitaisiin vaatia karanteenia ja saapumisen jälkeistä testiä. Matkustajalle voidaan tarjota mahdollisuus tehdä testi myös ennen maahan saapumista. Suosituksessa luetellaan matkustajaryhmät, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve matkustaa ja joilta ei pitäisi edellyttää karanteenia heidän suorittaessaan tätä välttämätöntä tehtävää. Rajoituksista olisi ennen niiden voimaantuloa ilmoitettava asianomaiselle jäsenmaalle sekä muille jäsenmaille ja komissiolle. Myös yleisölle olisi annettava rajoituksista selkeitä, ymmärrettäviä ja oikein ajoitettuja tietoja.

Komissio antoi 28.10.2020 useita koronavirusepidemiaan liittyviä tiedonantoja. Tiedonannossaan COM(2020) 687 final komissio korostaa, että jäsenvaltioiden tulisi luopua kaikista jäljellä olevista sisärajaliikenteen rajoituksista. Komissio painottaa myös vaihtoehtoisten toimenpiteiden, kuten testausten ja karanteenien, suhteellisuutta ja syrjimättömyyttä.

Neuvosto hyväksyi 30.10.2020 suosituksen (EU) 2020/1632, joka laajentaa 13.10.2020 hyväksytyyn suosituksen periaatteet kattamaan myös kolmansien maiden

kansalaiset, jotka oleskelevat laillisesti EU-alueella. Aiemmin lokakuussa annettu suositus perustuu muun muassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 2 kohtaan ja uusi suositus erityisesti SEUT 77 artiklan 2 kohdan c ja e alakohtiin.

Komissio antoi 2.12.2020 tiedonannon COM(2020) 786, jossa se antoi lomakautta koskevia suosituksia koronavirusepidemian leviämisen ehkäisemiseksi. Komission mukaan matkustamiseen liittyy sinänsä riski, mutta koska epidemia leviää laajasti kaikissa jäsenvaltioissa, rajat ylittävää matkailua EU-alueella ei voida pitää merkittävänä lisäriskinä. Komission mukaan tulee varmistaa, että kansalliset toimet ovat linjassa neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen kanssa.

Komissio antoi 19.1.2021 tiedonannon COM(2021) 35, jossa se antoi testaukseen ja niiden vastavuoroiseen tunnustamiseen, rokotusaikatauluun, sisämarkkinoiden ja vapaan liikkuvuuden varmistamiseen ja solidaarisuuteen liittyvät suuntaviivat. Komissio suosittaa erilaisia taudin leviämistä rajoittavia keinoja, kuten testausta, eristäytymistä, karanteeneja ja tartunnanjäljitystä. Komissio kehottaa välttämään matkailua korkean riskin alueille, jos se ei ole välttämätöntä ja testaamaan kyseisiltä alueilta palaavat. Matkustamiseen liittyen suositellaan lisätoimia, kuten parempaa hygieniaa ja etäisyyksien pitämistä terminaaleissa ja kulkuneuvoissa. Testausta ennen tällaisia matkustustilanteita tulisi niin ikään harkita. Lisäksi tiedonannossa muistutetaan jäsenmaita matkustustietolomakealustasta, jonka avulla voidaan parantaa matkustamiseen liittyvää tartunnanjäljitystä. Halukkaat jäsenmaat voivat osallistua tähän komission järjestelyyn. Lisäksi komissio korostaa, että rajojen sulkemiselle, kategorisille matkustuskielloille ja lentojen tai muiden liikennemuotojen tilapäiselle keskeytykselle ei olisi oikeutusta kohdennettujen keinojen ollessa vähemmän haitallisia. Edelleen komissio korostaa toimien oikeasuhteisuutta ja syrjimättömyyttä.

## **Sisäraja- ja korvaavat toimet muissa Schengen-valtioissa**

Kuvaus perustuu 18.1.2021 käytössä olleisiin tietoihin. Muistion liitteenä olevassa taulukossa kuvataan lisäksi muiden Schengen-valtioiden Suomea koskevia rajoituksia.

### *Sisäraja- ja korvaavat toimet*

Covid-19-tartuntatautiepidemian leviämisen rajoittamiseksi suurin osa Schengenmaista rajoitti unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja palautti valvonnan sisärajoilleen 11.3.–1.4.2020 ajanjaksolla. Useimmat valtiot kuitenkin luopuivat sisäraja- ja valvonnasta 15.6.2020 mennessä ennen ulkorajojen koordinoitua ja asteittaista avaamista.

Covid-19-tilanteesta johtuen sisäraja- ja valvontaa jatkavat Suomen lisäksi Norja, Tanska ja Unkari. Lisäksi Itävalta ilmoitti aloittavansa sisäraja- ja valvonnan Tšekin ja Slovakian vastaisilla rajoillaan 20 vuorokauden ajaksi 19.1.2021. Tämän lisäksi sisäraja- ja valvonta jatkuu turvallisuus- tai siirtolaistilanteesta johtuen Itävallassa Slovenian ja Unkarin maarajoilla, Saksassa Itävallan maarajalla, Ranskassa kaikilla sisärajoilla, Norjassa Norjaan tulevassa lauttaliikenteessä (Saksasta, Ruotsista, Tanskasta), Tanskassa maa- ja meriliikenteessä Ruotsista ja Saksasta, sekä Ruotsissa tarvittaessa kaikilla rajoilla (satunnaistarkastuksin). Tanska on ilmoittanut jatkavansa edellä mainituista syistä

toimeenpantavaa, sekä covid-19-tilanteesta johtuvaa sisäraja-  
valvontaa 11.5.2021 asti, mutta covid-19-valvonnasta luovuttavan heti tilanteen niin salliessa.

**Norja** palautti sisäraja-  
valvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 16.3.2020 ensin Schengenin rajasäännöstön 28 artiklan perusteella. Sisäraja-  
valvontaa on jatkettu myöhemmin asetuksen 25 artiklan perusteella. Norja on ilmoittanut jatkavansa sisä-  
raja-  
valvontaa kaikilla rajoillaan covid-19-tilanteesta johtuen 9.2.2021 asti.

Norja vaatii maahan erikseen määritellyiltä riskialueilta saapuvilta matkustajilta alle kolme vuorokautta vanhan negatiivisen koronatestin tuloksen. Testituloksen puuttumien on peruste käännytykselle, mutta se ei koske Suomen tai Ruotsin rajan ylittävää työmatkaliikennettä.

Lisäksi kaikki maahantulijat joutuvat 10 vuorokauden karanteeniin, mikäli ovat vierailleet riskialueilla maahantuloa edeltävän kahden viikon aikana. Riskialueiksi on määritelty 18.1.2020 alkaen kaikki muut alueet paitsi Grönlanti sekä Suomesta Lapin, Etelä-Savon, Itä-Savon, Pohjois-Savon, Satakunnan, Etelä-Pohjanmaan sekä Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirit. Karanteeni on vietettävä pääsääntöisesti erikseen määritellyissä karanteenihotelleissa. 28.12.2020 alkaen karanteenista on mahdollista vapautua jo seitsemän päivän jälkeen, mikäli sekä kolme että seitsemän vuorokautta saapumisen jälkeen tehdyistä koronatesteistä saadaan negatiivinen tulos. Muutos ei koske henkilöitä, jotka ovat olleen Yhdistyneessä kuningaskunnassa tulopäivää edeltävänä 14 vuorokauden aikana, ja kyseisille henkilöille sekä testaus että kymmenen vuorokauden karanteeni ovat pakollisia. Norja ei vaadi karanteenia terveiltä henkilöiltä, joilla on esittää todistus positiivisesta koronatestistä viimeisen puolen vuoden aikana. Norjan viranomaiset ovat 21.12.2020 alkaneet rekisteröidä kaikki maahan tulevat henkilöt rajoilla.

**Tanska** palautti sisäraja-  
valvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 14.3.2020, mutta päätöksessä käytetty oikeusperusta ei ole tiedossa. Tanska ilmoitti 8.4.2020 palauttavansa sisäraja-  
valvonnan Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan perusteella. Sisäraja-  
valvonta jatkuu tällä hetkellä 11.5.2021 asti. Tanskaan voi matkustaa 19.12.2020 alkaen käytännössä kaikista Schengen-alueen maista ainoastaan perustellusta syystä. Lisäksi muilta kuin Grönlannista tai Färsearilta saapuvilta matkustajilta vaaditaan tulo-  
sta negatiivisesta koronatestistä, joka on otettu 24 tunnin sisällä maahan saapumisesta. Vaatimus koskee myös Tanskan kansalaisia. Perustelluiksi syiksi luetaan muun muassa työmatkat, työhaastattelut, opiskelu Tanskassa sekä lukuisat henkilökohtaiset syyt.

**Unkari** palautti sisäraja-  
valvonnan tauon jälkeen uudelleen 1.9.2020 alkaen. Unkari on ilmoittanut jatkavansa sisäraja-  
valvontaa 28.1.2021 asti, eikä tällä hetkellä salli ulkomaalaisten saapumista maahan ilman erityistä syytä. Unkarin poliisi voi myöntää luvan matkoihin, joiden perusteena ovat sotilassaattueet, viralliset vierailut, työmatkat, matkat, jotka perustuvat erityiseen pyyntöön tai kutsuun, matkat oikeudenkäyntiin saapumiseksi, terveydelliset syyt sekä Unkarin läpi tapahtuva läpikulkuliikenne tai muut perustellut syyt. Unkarin kansalaisten maahan saapuminen on sallittu, mutta heiltä vaaditaan 10 vuorokauden karanteeni, kuten myös yllä mainituin perustein maahan pääseviltä ulkomaan kansalaisilta. Edellä mainitut Unkarin ja ulkomaan kansalaiset voivat välttää karanteenin, mikäli heillä on esittää negatiiviset tulokset kahdesta koronatestistä (ensimmäinen testi voidaan tehdä aikaisintaan viisi päivää ennen



tulopäivää toisessa Schengen-valtiossa, USA:ssa tai Kanadassa, toinen testi voidaan tehdä 48 tunnin jälkeen ensimmäisestä testistä). Unkari ei vaadi karanteenia terveiltä henkilöiltä, joilla on esittää todistus positiivisesta koronatestistä viimeisen puolen vuoden aikana.

**Itävalta** palautti sisärajovalvonnan Tšekin ja Slovakian vastaisilla rajoillaan 20 vuorokauden ajaksi 19.1.2021 maiden heikkenevästä koronavirustilanteesta johtuen Schengenin rajasäännöstön 28 artiklan perusteella. Itävaltaan saapuvien henkilöiden edellytetään pysyttelevän karanteenissa 10 vuorokauden aikana maahan saapumisesta, mikäli henkilö on oleskellut riskimaaksi luokiteltavassa maassa edeltävän 10 päivän aikana. Itävalta myös edellyttää maahantulijoiden rekisteröitymistä ennakkoon yhtenä maahantulon ehtona. Riskimaiksi luetaan kaikki muut EU:n, Euroopan talousalueen ja Schengen-alueen maat lukuun ottamatta Suomea, Norjaa, Islantia, Kreikkaa ja Vatikaania.

#### *Korvaavat toimet*

Schengen-alueella maat pyrkivät estämään viruksen leviämistä matkustuksessa lähinnä karanteenien ja testauksen kautta. Keinovalikoimassa ovat myös matkustus-suositukset. Useat maat edellyttävät toisista Schengen-maista saapuvilta ilmoitusta maahantulosta tai rekisteröitymistä terveystilanteen rekisteriin etukäteen tai saapumisen yhteydessä.

Saapuvan liikenteen karanteenimääräyksiä on voimassa lähes kaikissa maissa. Suurimmalla osalla maahan saapuvan liikenteen 14 vuorokauden karanteenimääräys tai -suositus on asetettu koskemaan joko erikseen määriteltyä joukkoa ”korkean riskin maita” tai kaikkia maita pois lukien osaa Schengen-maista. Karanteeniohjeiden noudattamista myös valvotaan. Myös 10 vuorokauden karanteenisäännöksiä on käytössä.

Maakohtaisissa matkustusrajoituksissa ja karanteenimääräyksissä on tyypillisesti erilaisia poikkeuksia, jotka sallivat rahti-, työmatka- ja muun välttämättömän liikenteen. Maakohtaisissa poikkeuksissa on suurta vaihtelua valtioittain. Lisäksi osassa Schengen-alueen valtioista on käytössä negatiivisen testin edellytys maahanpääsulle tietyistä riskimaiksi luokitelluista maista suuntautuvassa liikenteessä.

## **Rajaliikenne ja matkustajaprofiili**

### *Suomen ja Ruotsin välinen maa- ja meriliikenne*

Suomen ja Ruotsin välisessä maarajaliikenteessä korostuu työmatka- ja rajayhteisöliikenne. Rajayhteisöön kuuluvien ruotsalaisten osuus on arviolta noin 20 % saapuvasta liikenteestä.

Suomen ja Ruotsin välinen meriliikenne koostuu pääasiassa Suomen kansalaisista sekä tavaraliikenteestä. Ruotsin meriliikenteen tilastoissa on huomioitu liikenne Turun, Maarianhaminan, Långnäsän, Eckerön, Naantalın ja Vaasan satamissa.

<b>Ruotsin liikenne</b>	<b>Viikko 2/2021</b>	<b>Vertailuluvut (ka/viikko/2019)</b>	<b>Muutos</b>
Ruotsin maaraja (Tornio)	113 815	260 196	-56 %
Ruotsin maaraja (muut ylityspaikat)	12 499	88 590	-86 %
Ruotsin meriraja	14 654	92 823	-84 %

### *Suomen ja Viron välinen lauttaliikenne*

Suomen ja Viron välisessä meriliikenteessä korostuu työmatkaliikenne. Tyypillisesti maahan saavutaan sunnuntaina ja Viroon palataan perjantaina. Pääosin matkustajat ovat Viron kansalaisia (65 %). Liettuan, Latvian ja Puolan kansalaisia on matkustajista noin 10 % ja tavarankuljettajia noin 10 %. Suomalaisten osuus kokonaisliikenteestä on noin 15 %.

<b>Meriliikenne Viroon</b>	<b>Viikko 2/2021</b>	<b>Vertailuluku (ka/viikko/2019)</b>	<b>Muutos</b>
Helsingin satama	32 069	221 195	-86 %

### *Ilmarajaliikenne*

Helsinki-Vantaan lentoasemalla yleisimmät ulkomaalaisten maahantulon syyt ovat työmatkaperuste ja perheperusteinen matkustaminen (esimerkiksi sukulaisen tapaaminen). Matkustajista noin 40 % on Suomen kansalaisia.

<b>Ilmarajaliikenne (sisä- ja ulkoraja)</b>	<b>Viikko 2/2021</b>	<b>Vertailuluvut (ka/viikko/2019)</b>	<b>Muutos</b>
Helsinki-Vantaan kokonaisliikenne	25 003	363 984	-93 %
Helsinki-Vantaan rajatarkastukset	13 079	128 808	-90 %
Turun lentoasema	726	559	+30 %
Muut lentoasemat	50	5 725	-99 %

## Päätöksen perustelut

### *Päätöksen voimassaolon jatkaminen*

Valtioneuvosto teki 11.9.2020 rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan päätöksen Schengenin rajasäännösten 25 artiklan nojalla. Mainitun artiklan mukaan jäsenvaltio voi pidentää rajavalvontaa sisärajoillaan enintään 30 vuorokautta kerrallaan, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu jäsenvaltiossa pitempään. Lisäksi huomioon voidaan ottaa mahdolliset uudet tekijät. Komissio on katsonut maaliskuussa 2020, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C(2020) 1753 final). Kokonaisjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, ei saa ylittää kuutta kuukautta. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa myöskään ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Covid-19-epidemia on maailmanlaajuisesti yhä selvässä kasvussa ja tartuntojen määrä kasvaa useimmissa maissa. Useissa maissa kyse on toisesta tai kolmannelta voimakkaasta epidemia-aallosta. Euroopassa on kesän 2020 jälkeen koettu lähes joka maassa voimakas tapausten lisääntyminen ja epidemian kiihtyminen. Lähes kaikissa Schengen-maissa tapausten määrä ylittää jo nyt moninkertaisesti kevään 2020 ensimmäisen epidemia-aallon luvut. Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu siten edelleen vakava uhka kansanterveyden näkökulmasta.

### *Covid-19-virusmuunnokset*

Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen mukaan uutena potentiaalisesti merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-COV-2-virusmuunnoksia (erityisesti Isossa-Britanniassa havaittu SARS-CoV-2 VOC 202012/01 (B.1.1.7) ja Etelä-Afrikan vastaava virusmuunnos V501.V2), joiden on tämänhetkisisissä seuranta- ja mallinnustutkimuksissa osoitettu leviävän nopeammin kuin aiemmat SARS-COV-2-viruskannat. Leviämisnopeus on tutkimusten mukaan 50–70 % aiempaa nopeampaa. Myös Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC on arvioinut 29.12.2020 julkaisemassa riskinarviossa, että uusi covid-19-muunnos leviää selvästi nopeammin kuin koronaviruksen aiemmat alatyypit. Vaikka muuntuneen viruskannan aiheuttaman taudin vakavuudessa, kuolleisuudessa tai uusintainfektioiden riskissä ei ole havaittu muutoksia, voi uusi virusmuunnos yleistyessään aiheuttaa selvästi aiempaa nopeammin leviävän epidemian ja lisääntyneen tapausmäärän johdosta vakavasti vaarantaa terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn. Virusmuunnosten vaikutusten arvioihin liittyy edelleen epävarmuutta, sillä seuranta-tietoa muualta kuin Isosta-Britanniasta on yhä rajallisesti. Sairastuneiden ikärakenteessa ei ole havaittu muutoksia.

Ison-Britannian lisäksi sama B.1.1.7-virusmuunnos on aiheuttanut myös Irlannissa merkittävän osan joulutammikuussa 2020 todetuista tautitapauksista. Irlannin epidemian kiihtyminen Suomen nykyisestä tasosta aina ilmaantuvuuteen 1200 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden kahden viikon tarkastelujaksolla on ollut erityisen huolestuttavaa, joskin myös muut seikat kuin vain muuntunut viruskanta ovat todennäköisesti vaikuttaneet tapausmäärien nopeaan kasvuun.

### *Tilanne Suomessa ja muissa Schengen-maissa*

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 6 luvussa säädetään tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi karanteenista (60 §) ja eristämisestä (63 §). Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois sisärajalvonnin palauttamista rajavartiolain 15 §:n mukaisesti eikä siihen liittyen jäljempänä kuvattua ulkomaalaislain 156 a §:n soveltamista.

Neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen mukaan vapaan liikkuvuuden rajoituksia olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä siitä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun on perusteltua syytä uskoa, että rajoitukset olisivat tehokkaita.

Julkisen vallan on turvattava hengen ja terveyden suojaaminen kaikin käytettävissä olevin riittävin keinoin, joiden arvioitavissa olevat haitat eivät ole suurempia kuin saavutettavat hyödyt, ja perustettava päätöksenteko parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Päätöksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on kuvattu tarkemmin jäljempänä. Terveysviranomaisten arvion mukaan covid-19 on yleisvaarallinen ja herkästi tarttuva tauti, joka aiheuttaa vakavan sairauden ja kuoleman melko suurelle osalle siihen sairastuneista. Tautiin ei ole toistaiseksi kehitetty tehokasta parantavaa hoitoa. Väestöstä valtaosalla ei ole hankittua immunologista suojaa taudille, vaan suurin osa on alttiita tartunnalle. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan samat perussyyt, jotka ovat johtaneet Euroopan voimakkaasti heikentyvään epidemiatilanteeseen, vaikuttavat myös Suomen tilanteeseen. Suomessa syksyn 2020 aikana todettu tapausmäärien kasvu seurasi samanlaista kausittaista mallia kuin muualla Euroopassa syksyllä havaittu epidemian kiihtyminen. Kiihtyminen tapahtui Suomessa kuitenkin selvästi hitaammin, mihin on useita todennäköisiä syitä mukaan lukien matkustusrajoitukset ja rajanylityspaikkojen terveysturvallisuustoimet. Sisärajalvonnin arvioidaan siten suojaan Suomen asuvia ja sitä kautta Suomen sisäistä turvallisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Covid-19-epidemia levisi syksyn 2020 kuluessa nopeasti. Epidemiatilanne vaikeutui loka-marraskuussa erittäin nopeasti lähes kaikissa Schengen-maissa, mutta osassa maita tartuntamäärien kasvu on tasaantunut tai pysähtynyt viime aikoina. Vaikka uusien covid-19-tapausten määrä Suomessa lähti syyskuun 2020 alussa selvään kasvuun kesän rauhallisen tilanteen jälkeen, epidemiologinen ero muihin Schengen-maihin on kasvanut viime aikoina jyrkästi. Suomen ilmaantuvuus on huomattavasti matalampi kuin kaikkien muiden Schengen-maiden.

Suomessa covid-19-tapausmäärät laskivat joulua edeltävinä viikkoina niin, että 14 vuorokauden ilmaantuvuus on tällä hetkellä noin 63 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Päivittäiset tapausmäärät ovat viimeisen neljän viikon aikana tasaantuneet keskimäärin vajaaseen 200–300 tapaukseen.

Suomessa on havaittu 19.1.2020 mennessä yhteensä 86 muuntuneen viruskannan aiheuttamaa covid-19-tapausta. Valtaosa tapauksista liittyy matkustukseen Isossa-Britanniassa tai näiden tapausten jatkotartuntoihin lähipiirissä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan erityisen huolestuttavaa ovat toisaalta muutamien havaitut tapaukset, joille ei huolellisesta tartunnanjaljityksestä huolimatta ole löytynyt matkustusyhteyttä sekä toisaalta matkustukseen liittyvien tapausten jatkotartuntojen yleisyys, joka vaikuttaa tämän hetkisten arvioiden perusteella aikaisempaa suuremmalta. Havainto sopii virusmuunnoksen lisääntyneeseen tartuttavuuteen, vaikka varmoja johtopäätöksiä ei voida vielä rajallisesta tapausmäärästä tehdä.

Epidemian nopean kiihtymisen uhka on tammikuussa 2021 olemassa sekä kotoperäisesti että erityisesti joulukuusta 2020 alkaen havaittujen muuntoviruksen aiheuttamien tartuntojen takia, mikäli ne pääsevät leviämään väestössä. Nämä viruskannat ovat vielä pääsääntöisesti peräisin rajat ylittävistä matkustuksesta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan kaikkein kiireellisimminkin virusmuunnoksen leviämisen ehkäisy vaatii tehokkaita toimia, joilla sekä vähennetään Suomeen kohdistuvaa matkustajamäärää että edelleen lisätään rajojen terveysturvallisuutta.

Suurimmassa osassa Euroopan maita ilmaantuvuus on edelleen huomattavasti Suomen ilmaantuvuutta korkeampi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Koska Suomen ero muihin Schengen-maihin on merkittävä, myös matkustajien myötä syntyvä riskin leviämiseksi Suomessa on merkittävä. Ulkomailla saatujen tartuntojen osuus on tällä hetkellä noin 13 % kaikista tartunnoista. Ulkomailla saatujen tartuntojen osuus on siten noussut aiemmasta, mikä voi tosin osin johtua myös rajoilla tapahtuvan testaamisen lisääntymisestä. Vaikka osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, sisärajavalvonnalla ja sisärajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkittävää vaikutusta viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske.

Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n arvio matkustuksen merkityksestä covid-19-epidemian leviämiseen on julkaistu 26.5.2020, eli selvästi ennen kuin EU-maiden väliset epidemiologiset erot lähtivät jälleen voimakkaaseen kasvuun. Arviossa todetaan, että turismi ja matkustuksen kautta leviävät koronatautitapaukset voivat olla merkittävä epidemiaa kiihdyttävä tekijä, mikäli taudin ilmaantuvuus on matkustuksen kohdemaassa alhainen ja lähtömaissa korkea. Mikäli taudin ilmaantuvuus on samaa tasoa sekä kohde- että lähtömaassa, ei matkustuksen rajoituksilla ole saavutettavissa merkittävää hyötyä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan komission suositus perustuu olettamukseen, että eri EU-maiden epidemiologinen tilanne olisi suhteellisen samankaltainen ja erot covid-19-ilmaantuvuudessa pääosin 25–150 tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Lähes kaikissa muissa Schengen-maissa ilmaantuvuus on selvästi yli 150, ja ne täyttävät neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen mukaisen oranssin tai punaisen luokan kriteerit. Epidemiologisen tilanteen nopea muuttuminen edellyttää, että Schengenmaista Suomeen suuntautuvaa matkustamista voidaan jatkossakin rajoittaa muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien osalta.

### *Korvaavat toimenpiteet*

Sisärajalvonnin palauttamisesta 11.9.2020 tehdyn päätöksen perustelumuietiossa kuvattiin sisärajalvonnin korvaamiseksi valmisteltavia terveysturvallisuustoimia. Korvaavat toimenpiteet noudattavat valtioneuvoston periaatepäätöksissä omaksuttua ”testaa, jäljitä, eristä ja hoida” -periaatetta, jossa matkustajien testaaminen ja karanteenit ovat merkittävässä asemassa. Muistiossa todettiin, että erot Suomen ja muun Schengen-alueen välisessä epidemiatilanteessa sekä meneillään oleva tartuntojen leviämisen uusi kiihtymisvaihe edellyttävät sisärajalvonnin ylläpitämistä siihen asti, kunnes valmisteilla olevat korvaavat toimenpiteet ovat riittäväällä tavalla käytettävissä.

Riski, joka seuraisi sisärajalvonnin päättymisestä ennen korvaavien toimien valmistumista ei kuitenkaan ole laskettavissa tai kokonaan arvioitavissa. Riskin tasoon vaikuttavat muun muassa matkojen luonne, oleskeluaika lähtömaassa ja lähtömaan tautitilanne, kyseisestä maasta tulevien matkailijoiden määrä sekä matkailijoiden kontaktien määrä muiden ihmisten kanssa. Epidemian laajeneminen voi näkyä muun muassa terveydenhuollon kuormituksena, riskiryhmien suojelemisen tarpeena erilaisin rajoituksin ja lisääntyvinä tartuntaketjuina ja karanteenien laajentumisina. Tautikuorman kasvu lisäisi terveydenhuollon menojen lisäksi muun muassa karanteenien päivärahaa kuluja ja aiheuttaisi tuotannon menetyksiä eri aloille.

Sisärajalvonnin korvaavien toimenpiteiden valmistelu on vielä kesken. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin syksyllä 2020 tartuntatautilain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (VN/24131/2020), jossa ehdotetuilla lakimuutoksilla oli tarkoitus luoda uusia menettelytapoja terveysturvallisuuden varmistamiseksi rajanylityksissä ja sisärajalvonnin korvaamiseksi. Esitysluonnos sai lausuntokierroksella runsaasti kritiikkiä. Hallituksen esityksen valmistelua on edelleen jatkettu sosiaali- ja terveysministeriössä, ja oikeudellisen arvioin jälkeen tavoitteena on antaa se eduskunnalle mahdollisimman pian.

Hallitus antoi 10.12.2020 eduskunnalle hallituksen esityksen tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 245/2020 vp). Esityksessä ehdotetaan muun ohessa, että Rajavartiolaitos voisi antaa virka-apua myös kunnan viranomaisille yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi virka-avun antamiseen liittyvistä toimivaltuuksista.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt myös yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, mitä muita keinoja olisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti mahdollisesti käytettävissä. Epidemiaa torjutaan nykytilanteessa tartuntatautilain nojalla ensisijaisesti paikallisista ja alueellisista toimenpiteistä. Epidemiatilanteen heikentymiseen on reagoitava nopeasti ja ennakoivasti ottamalla käyttöön tehokkaita ja epidemiologisesti tarkoituksenmukaisia lisätoimenpiteitä. Alueelliset torjunta- ja rajoitustoimet ovat avainasemassa tartuntojen leviämisen estämiseksi, jotta tilanteen eteneminen saadaan pysäytettyä. Sosiaali- ja terveysministeriössä tehdään parhaillaan täydentävää oikeudellista arvioita siitä, mitä mahdollisuuksia viranomaisilla olisi vaatia Suomeen niin sanotuista korkean riskin maista saapuvilta matkustajilta ennakkotesti ja/tai testaus covid-19-taudista.

Sisärajalvalvonnan korvaavien toimenpiteiden organisointi vaarantamatta terveydenhuoltojärjestelmän kapasiteettia edellyttää kuitenkin huolellista suunnittelua, mikä vie resursseja ja aikaa. Työ on käynnissä, mutta sillä ei pystytä vielä varmistamaan terveysturvallisuutta julkiselta vallalta edellytetyllä tavalla. Suomen rajanylityspaikoilla ei ole tämänhetkisessä kiihtyvässä epidemiatilanteessa tulevan kuukauden aikana riittävää terveyssektorin kapasiteettia arvioimaan Schengen-alueen matkustajien terveydentilaa, tarkistamaan koronatestitodistuksia ja tarvittaessa ohjaamaan perustellusti koronavirustartunnalle altistuneita karanteeniin. Muiden viranomaisten mahdollisuus antaa asiassa virka-apua on myös rajallinen ja edellyttää eräiltä osin lainsäädäntömuutoksia. Esimerkiksi Rajavartiolaitos voi antaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan virka-apua vain valtion viranomaisille.

### *Johtopäätökset*

Edellä kuvatun vuoksi sisärajalvalvontaa ja siten Suomeen saapuvan matkustuksen rajoituksia olisi terveysturvallisuuden varmistamiseksi välttämätöntä jatkaa, kunnes korvaavat toimet ovat riittävällä tavalla käytettävissä. Sisärajalvalvonnan arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa. Sisärajalvalvonnan ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja suojata siten ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi sisärajalvalvonnalla turvattaisiin kansallisen koronatestaus- ja sairaalahoitokapasiteetin riittävyttä. Päätös noudattaisi Schengenin rajasäännösten edellytystä sisärajalvalvonnan ehdottomasta välttämättömyydestä vaaran vakavuuteen suhteutettuna.

Tartuntatautilakiin ehdotettavien muutosten tarkkaa voimaantuloajankohtaa ei ole mahdollista vielä tässä vaiheessa arvioida. Tämän vuoksi sisärajalvalvontaa jatkettaisiin Schengenin rajasäännösten mukaisesti 30 vuorokautta 27.1.2021 alkaen eli 25.2.2021 asti. Päätöksessä otettaisiin huomioon neuvoston 13.10.2020 ja 30.10.2020 antamat suositukset, joiden mukaan rajoituksista olisi luovuttava heti kun epidemiologinen tilanne sen sallii. Tämän vuoksi sisärajalvalvonnan tarvetta ja laajuutta tarkasteltaisiin jatkossakin noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

Jäljempänä kuvataan päätöksen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sisärajalvalvonnan ja siihen liittyvien maahantuloajoitusten katsotaan vallitsevassa poikkeuksellisessa tilanteessa olevan niiden haittavaikutuksista huolimatta välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, kun otetaan huomioon jäljempänä kuvatut perustuslaissa ja Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa turvatut perus- ja ihmisoikeudet.

### *Päätöksen sisältö*

#### *Sisärajalvalvonnan laajuus*

Valtioneuvosto on 11.9.2020 tekemässään periaatepäätöksessä linjannut, että epidemiologisesti korkeamman ilmaantuvuuden maiksi katsotaan ne maat, joissa covid-19-ilmaantuvuus on yli 25 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Sisärajalvalvonnan palauttamisen kriteerinä käytettiin 11.9.2020, 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020 ja

7.1.2021 tehdyissä päätöksissä edellä mainittua raja-arvoa 25. Samaa kriteeriä käytettäisiin myös tässä päätöksessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sisäraja- ja valvonnan kriteeristö on perusteltua pitää melko vakaana ja tehdä muutoksia harvaksen, kunnes suunnitellut korvaavat toimenpiteet ovat käytettävissä. Tämä puoltaa raja-arvon pitämistä nykyisellä tasolla. Lisäksi tiukka raja turvaa ministeriön näkemyksen mukaan terveysturvallisuuden paremmin.

Suomen koronatoimia ohjaavan hybridistrategian tavoite on estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Hybridistrategian toteuttamisen toimintasuunnitelmassa (STM 2020:26) kuvatut epidemiologiset skenaariot esittävät perusteet, joiden avulla toimenpiteiden tarvetta ja kohdentamista arvioidaan alueellisesti ja valtakunnallisesti. Toimintasuunnitelmassa on kolme epidemian päävaihetta: perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe. Skenaarioiden raja-arvoja ei ole mahdollista täysin sitovasti määrittellä, mutta perustasolla 14 vuorokauden tapausilmaantuvuuden ylärajaksi on toimintasuunnitelmassa kirjattu 25 uutta tapausta 100 000:ta asukasta kohden.

Raja-arvo 25 on sen asettamisen jälkeen erkaantunut Suomen tautitilanteesta, joka on marraskuusta 2020 alkaen heikentynyt. Kokonaisuutena raja-arvon pysyttäminen nykyisellä tasollaan on kuitenkin perusteltua viitekehäksessä, jossa muiden Schengen-maiden epidemiatilanne on olennaisesti heikompi ja riski epidemian leviämisestä vastaavassa laajuudessa Suomeen on siten erittäin merkittävä. Riittävän tehokkaasti rajanylitykseen liittyvää terveysturvallisuutta ylläpitävä raja-arvo ja toimintamalli tukevat osaltaan sitä, että muut epidemian leviämiseen liittyvät perusoikeuksia rajoittavat toimenpiteet pysyvät tehokkaina ja niistä yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja voidaan siten pitää mahdollisimman vähäisinä. Näin voidaan turvata perusoikeuksien toteutumista kokonaisuutena parhaiten ja oikeasuhtaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan uusien, niin voimassa olevan lainsäädäntöön kuin mahdolliseen tulevaan lainsäädäntöön perustuvien korvaavien mallien valmistelun tarkoitus on mahdollistaa rajoituskokonaisuuden hallinta rajanylityksessä pitkällä tähtäimellä ja mahdollisimman vähän perusoikeuksia rajoittavalla tavalla. Tämän valmistelun turvaaminen edellyttää epidemian leviämisen tehokasta estämistä nykyisessä kulminaatiovaiheessa. Tehokas leviämisen torjunta on myös tarkoitettu torjumaan riskiä tiukempien rajoitusten myöhemmästä välttämättömästä käyttöönotosta niin rajanylityksessä kuin yhteiskunnassa laajemminkin. Tämän vuoksi nykyistä raja-arvoa ja toimintamallia voidaan pitää oikeasuhtaisina niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Raja-arvo 25 vastaa myös neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen ((EU) 2020/1475) niin sanottuja vihreitä alueita koskevaa raja-arvoa. Suomen käyttämä kriteeristö poikkeaisi kuitenkin neuvoston suosituksesta siltä osin, että ilmaantuvuusluvun lisäksi ei arvioitaisi positiivisten testitulosten osuutta kaikista tehdyistä testeistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan positiivisten testien osuuteen vaikuttaa epidemiatilanteen lisäksi kyseisen maan testauskapasiteetti. Testauskapasiteetin puute laskee yleensä ilmaantuvuuslukua. Positiivisten testien osuus ei kuitenkaan auta arvioimaan kyseisestä maasta Suomeen tulevien merkitystä tartunnoille Suomessa, sillä sen avulla ei kyetä arvioimaan tartunnan saaneiden määriä lähtömaan



väestössä. Maita ei myöskään tarkasteltaisi suosituksen mukaisesti alueittain, vaan kokonaisuuksina. Sisäraja- ja valvonnan näkökulmasta Suomessa ei myöskään olisi käytössä suosituksen mukaisia oransseja, punaisia ja harmaita alueita, vaan maat olisi jaettu kahteen luokkaan (vihreä ja punainen). Sen sijaan terveystieteiden suosituksissa on tällä hetkellä käytössä myös neuvoston suosituksen mukainen harmaa luokka.

Suosituksessa todetaan, että jos harkitaan rajoitusten soveltamista muulla kuin vihreäksi luokitellulla alueella, jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon epidemiologisen tilanteen erot oranssien ja punaisten alueiden välillä ja toimittava oikeasuhteisella tavalla. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon myös lisäperusteita ja -kehityssuuntauksia, jota varten Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus toimittaa viikoittain saatavilla olevat tiedot tartunnan saaneiden määrästä, sairaalahoitossa olevien määrästä, tehohoidossa olevien määrästä ja kuolleisuudesta. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon testausstrategiat ja kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteeseen alueilla, joilla tehdään paljon testejä. Mainittu neuvoston suositus ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittava.

Raja-arvoon 25 perustuen sisäraja- ja valvonta olisi edelleen palautettu Suomen ja kaikkien Schengen-maiden välillä huvialusliikennettä lukuun ottamatta. Arvioinnin pohjana käytetyt Schengen-valtioiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa. Sisäraja- ja valvonta voitaisiin kohdentaa riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin.

#### *Päätöksen muu sisältö*

Epidemiologiseen arvioon perustuen 7.1.2021 tehtyä päätöstä muutettaisiin niin, että maahantulo työssäkäynnin perusteella olisi rajoitettu vain välttämättömään työhön. Sisärajaliikenteessä sallittaisiin jatkossa lähtökohtaisesti vain työmatkaliikenne, joka liittyy yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta merkittävään työhön, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä. Menettely olisi sama kuin tällä hetkellä on ulko- ja elinkeinoministeriön johdolla on määritetty yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävät työt, jotka eivät siedä viivästystä.

Listaus kriittisistä tehtävistä ei muodosta maahanpääsyä koskevaa ennakkopäätöstä. Työnantajan tulisi erillisellä lomakkeella perustella, miksi Suomeen tulevan työntekijän työtehtävä on kriittinen ja sellainen, että työsuoritus ei siedä viivästystä. Työnantaja täyttäisi lomakkeen ja antaisi sen työntekijälleen. Suomeen pyrkivä työntekijä esittäisi lomakkeen rajatarkastuksessa muiden rajanylitykseen vaadittavien asiakirjojen lisäksi.

Edellä mainitun lisäksi sallittaisiin tiettyjen erityisryhmien, muun muassa terveydenhuollon ja pelastustoiminnan ammattihenkilöiden maahanpääsy. Nämä ryhmät on kuvattu tarkemmin kohdassa *Käytännön toimenpiteet*. Muutokset eivät vaikuttaisi Suomesta ulkomailla työssä käyviin, jotka voisivat edelleen ylittää rajan perustuslain 9 §:n mukaisesti.

Päätöstä muutettaisiin myös niin, että Suomen ja Ruotsin tai Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöön kuulumisen ei olisi enää peruste maahantulolle. Käytännössä tämä koskisi vain muita kuin Suomen kansalaisia, jotka voisivat edelleen ylittää rajan perustuslain 9 §:n nojalla. Rajayhteisöjen asukkailla ei myöskään olisi enää oikeutta ylittää rajaa muualta kuin rajanylityspaikkojen kautta. Tämä muutos koskisi myös Suomen kansalaisia, joiden olisi jatkossa ylittävä raja päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikkojen kautta. Saamelaisien vastaaviin oikeuksiin ei ehdoteta muutoksia.

Edellä mainituilla muutoksilla pyritään vähentämään rajan yli saapuvaa liikennettä ja sitä kautta nykyistä tehokkaammin ennalta ehkäisemään covid-19-tartuntojen ja erityisesti uusien virusmuunnosten leviämistä Suomeen. Tavoitteena on Suomen terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn säilyttäminen. Muutoksilla pyritään myös siihen, että terveysviranomaisilla olisi mahdollisimman kattavat mahdollisuudet kohdistaa tarvittavia toimenpiteitä rajanylittäjiin.

Neuvoston suosituksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa toisiinsa nähden minäänlaista syrjintää esimerkiksi siten, että ne soveltaisivat naapurijäsenvaltioonsa suotuisampia matkustussääntöjä kuin johonkin toiseen jäsenvaltioon, jonka epidemiologinen tilanne on samanlainen. Päätösehdotus olisi tämän edellytyksen mukainen, koska kaikkia Schengen-maita kohdeltaisiin yhdenmukaisin perustein. Ehdotetut vapaan liikkuvuuden rajoitukset olisivat muutoinkin suositusten edellyttämällä tavalla syrjimättömiä, koska rajoitukset eivät perustuisi kansalaisuuteen. Suosituksessa todetaan myös, että jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa raja-alueiden erityispiirteisiin ja tarpeeseen tehdä yhteistyötä paikallis- ja aluetasolla. Ruotsin ja Norjan vastaisen rajan rajajokia koskevalla lievennyksellä sekä saamelaisia koskevalla erityissäännöllä on pyritty huomioimaan nämä näkökohdat.

Sisärajavallonnassa huomioitaisiin neuvoston suositukset myös siltä osin, että sisärajaliikenteen rajoitukset kohdistuisivat pääasiassa vapaa-ajanmatkustukseen ja muuhun ei-välttämättömään matkustukseen. Neuvoston suosituksissa mainittujen henkilöryhmien, esimerkiksi työn vuoksi tai muista välttämättömistä syistä matkustavien, liikkumista ei lähtökohtaisesti rajoitettaisi, ja päätös täyttäisi siten myös tältä osin välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

## **Käytännön toimenpiteet**

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitettujen henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä siltä osin kuin sisärajavallonta on palautettu. Rajanylityksen välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti saadun selvityksen perusteella. Ohjeistusta tarkennettaisiin tarpeen mukaan. Päätöksessä tarkoitettulla henkilöliikenteellä tarkoitettaisiin erityisesti seuraavaa:

### *Paluu Suomeen*

- Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Suomessa asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä

- oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat kolmannen maan kansalaiset
- Suomessa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

*Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta*

- muiden EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat kolmannen maan kansalaiset
- toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

*Välttämätön syy*

- yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä
- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään, viranomaisten välttämättömät virkatehtävät
- tavaraliikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- opiskelu Suomessa
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteröineet EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset
- perheasiat (esimerkiksi sukulaisen tapaaminen, seurustelusuhde, hautajaiset, häät, sairaustapaukset)
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi välttämättömät tai muutoin perustellut henkilökohtaiset syyt, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa, omaisuusjärjestelyt Suomessa sekä saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen

Muiden erityisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsiteltäisiin Rajavartiolaitoksen johdolla. Erityisryhmät kattavat muun muassa kulttuurin, urheilun ja elinkeinoelämän toimijat. Elinkeinoelämän osalta tällaisia tehtäviä ovat erityisesti toimialan elpymisen, uuden kasvun, alueellisen talouden tai pitkän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseksi välttämättömät tehtävät. Vastuuministeriöt ja terveysturvaviranomaiset osallistuisivat päätöksentekoon laatimalla lausunnot Rajavartiolaitokselle liikenteen välttämättömyydestä ja terveysturvallisuuden ylläpitämisestä. Vastuuministeriö voisi konsultoida asiassa myös ministeriöiden yhteistä virkamiestyöryhmää. Lausunnot saatuaan Rajavartiolaitos tekisi päätöksen välttämättömästä liikenteestä ja maahanpääsyn edellytysten täyttymisestä.

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysturvaviranomaisten antamia ohjeita.

Rajavartiolaitoksella on mahdollisuus rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloa rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun asetuksen 3 §:n perusteella yhteistyössä muiden rajanylityspaikoilla toimivien Suomen ja naapurivaltion viranomaisten kanssa. Rajaviranomaiset tarkastelevat yhdessä terveysturvaviranomaisten kanssa tarvetta ja mahdollisuuksia rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloaikoja terveysturvaviranomaisten toimintaedellytysten parantamiseksi ja edelleen tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

## **Vaikutukset**

### *Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin*

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus elämään. Perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen varmistetaan kaikkien unionin poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

Taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin väestön terveyden suojaamiseksi tartuntataudeilta sekä terveydenhuollon kapasiteetin saatavuuden turvaamiseksi. Myös Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) 11 artiklassa turvataan oikeus terveyden suojeleluun.

Perustuslain 7 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus elämään. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveysturvapalvelut ja edistää väestön terveyttä, millä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain säännökseen (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sisärajavälön palauttamisen tarkoitus liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä perustuslain 19 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveysturvapalvelut ja edistää väestön terveyttä. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian ai-

kana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Perustuslaki turvaa myös muita perusoikeuksia, kuten henkilökohtaisen vapauden ja liikkumisvapauden. Eri perusoikeudet voivat olla keskenään ristiriidassa, jolloin niiden toteutumista on kussakin tilanteessa punnittava keskenään ja arvioitava, milloin joidenkin oikeuksien rajoittaminen voi olla välttämätöntä ja oikeutettua toisten perusoikeuksien suojaamiseksi. Sisärajalvonnin palauttaminen on perustunut siihen, että hengen ja terveyden suojelemista on pandemiatilanteessa pidetty niin keskeisenä ja primäärinä perusoikeutena, jota ei ole muilla keinoin voitu suojella, että liikkumisoikeutta on ollut välttämätöntä ja oikeutettua rajoittaa.

Päätöksessä pyritään vähentämään perusoikeusrajoitusten aiheuttamia haittavaikutuksia esimerkiksi sallimalla välttämätön työssäkäynti Suomessa sekä maahantulo välttämättömästä syystä. Välttämättömissä syissä on otettu huomioon useita eri maahantulooperusteita, kuten opiskelu, perheasiat ja muut välttämättömät ja perustellut syyt.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisella alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään. Säännöksellä pyritään saamelaisen alkuperäiskansan kulttuurin säilymiseen. Kieltä ja kulttuuria koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, että säännös ulottuu turvaamaan laajemmin saamelaisten kulttuuria, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, metsästys ja kalastus (HE 309/1993 vp).

Sisärajalvonnin palauttamisella koronapandemian leviämisen ehkäisemiseksi on tarkoitus suojella koko väestöä ottaen erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat riskiryhmät. Sisärajalvonta aiheuttaa jäljempänä kuvatulla tavalla yleisesti haittaa yrittäjille ja elinkeinonharjoittajille. Tämä on koskenut myös saamelaiselinkeinojen harjoittajia. Haittavaikutuksia on edellä kuvatulla tavalla punnittu suhteessa hengen ja terveyden suojelemiseen ja terveydenhuollon kapasiteetin turvaamiseen.

Saamelaisten oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa harjoittamiseen turvattiin sisärajalvonnin alkuvaiheessa pääosin rajanylityslupamenettelyllä. Rajanylitysluvalla rajan voi ylittää myös muualta kuin rajanylityspaikkojen kautta. Lapin rajavartiosto, jonka alueella saamelaisalue on, oli myöntänyt elokuun 2020 loppuun mennessä saamelaisuuden tai poronhoidon perusteella rajanylityslupia 378 henkilölle. Kalastuksen osalta saamelaisten ja muidenkin oikeus elinkeinon harjoittamiseen turvattiin nimenomaisesti 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä sallimalla valtakunnanrajan ylittäminen Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Sitten huviaalusliikenne on 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä kokonaan vapautettu sisärajalvonnasta. Valtioneuvoston 10.12.2020 tekemällä päätöksellä saamelaisten oikeudet turvattiin aiempaa laajemmin sallimalla saamelaisille rajanylitys myös muualta kuin päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikkojen kautta. Tällä päätöksellä ei tehtäisi muutoksia saamelaisten asemaan.

### *EU:n vapaan liikkuvuuden periaate*

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrättyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Vastaavasti SEUT 49 artiklan 1 kohdassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään direktiivissä 2004/38/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella) sekä ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa. Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden (Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja Sveitsin kansalaiset sekä kansalaisuudesta riippumatta heidän perheenjäsenensä, jotka matkustavat heidän kanssaan tai heidän luokseen. SEUT 168 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu. Vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata liikkuvuutta kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiain kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Pykälän perusteluissa (HE 205/2006 vp) todetaan muun muassa, että Maailman terveysjärjestön säädöksissä sekä tartuntatautilaissa ja -asetuksessa määrättyjen reunaehtojen täytyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi myös kansanterveydelle ja näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön maahanpääsy. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatauti-epidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Kun rajavalvonta on palautettu sisärajalle, rajavartiomiehen toimivaltuuksin toimivalla rajavartijalla on oikeus ja myös velvollisuus selvittää jokaisen rajanylittäjän osalta, ovatko säädetyt maahantulo- tai maastalähtöedellytykset olemassa. Tämä tarkoittaa unionin kansalaisten osalta myös ulkomaalaislain 156 a §:n mukaisia edellytyksiä. Rajatarkastukseen liittyy aina kokonaisharkinta, jolloin päätös oikeudesta rajan ylittämiseen tehdään tapauskohtaisesti yksittäisen tilanteen olosuhteet huomioiden.

Edellä *Toimet Euroopan unionissa* -kohdassa on kuvattu komission näkemyksiä sisärajavalvonnan ja EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suhteesta. Päätöksessä turvattaisiin komission suosittamalla tavalla erityisesti EU- ja Schengen-valtioissa asuvien sekä tiettyjen erityisryhmien, kuten välttämättömien työntekijöiden, maahanpääsy. Lisäksi saamelaisia koskevilla erityissäännöillä helppo-

tettaisiin heidän liikkumistaan valtakunnanrajan yli. Tällä pyritään vähentämään vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta seuraavia haittavaikutuksia.

### *Taloudelliset vaikutukset viranomaisille*

Sisärajavälvonnan palauttamisen tavoitteena on yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan torjumiseksi varmistua, että Suomeen saapuvat tai Suomesta lähtevät täyttävät säädetyt maahantulon tai maassa-oleskelun edellytykset sekä tunnistaa ja identifioida turvallisuuden kannalta mahdolliset riskihenkilöt. Sisärajavälvonnan arvioidaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

### *Rajavartiolaitos*

Päätöksen mukainen sisärajavälvonta aiheuttaa Rajavartiolaitokselle noin 280 000 euron lisäkustannukset viikossa normaalitilanteeseen nähden. Tällä päätöksellä on vaikutusta talousarviovuoden 2021 rahoitustarpeeseen. Laskelmassa on huomioitu hallinnollisen toiminnan puolelta sekä isoilta lentoasemilta ja itärajalta syntyvät laskennalliset säästöt rajanylitysliikenteen määrän laskun vuoksi. Niistä vapautuvat resurssit on sidottu aikaisemmin ja sidotaan nyt tällä päätöksellä sisärajavälvontaan. Operatiivinen toiminta jatkuu tällä päätöksellä maa-, meri- ja ilmarajoilla muutoin aikaisempaan tapaan, mutta laajentuneena maarajoilla ja rajanylityspaikoilla alueille, joilla Rajavartiolaitos ei normaalisti toimi.

Valtioneuvoston päätösten mukaisesti Rajavartiolaitos on suorittanut sisärajavälvontaa 19.3.2020 alkaen vaihtelevassa laajuudessa. Kunkin valtioneuvoston päätöksen yhteydessä on esitetty arvio päätöksen mukaisen ajanjakson Rajavartiolaitokselle aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista.

Valvonta on toteutettu ja toteutetaan komentamalla itärajalta ja Suomenlahden merivartiostosta henkilöstöä sisärajoille ja laajentamalla rajatarkastukset koskemaan myös sisärajaliikennettä niillä rajanylityspaikoilla, joilla on myös ulkorajaliikennettä. Sisärajavälvonta on toteutettava samalla henkilöstöllä, joka normaalisti vastaa vain ulkorajan valvonnasta. Ulkorajan valvonta on jatkunut komennuksista huolimatta, mutta aikaisempaa vähäisemmällä henkilöstöllä. Kaikki ulkorajan rajanylityspaikat on pidetty auki normaalisti, itärajalla lähinnä tavaraliikennettä varten. Itärajalta länsirajalle komennettavaa henkilöstöä on korvattu palkkaamalla lähivuosina eläköitynyttä henkilöstöä (EVP-henkilöstö) tilapäisesti takaisin töihin.

Henkilöstön komennuksista, EVP-henkilöstön palkkaamisesta, ylimääräisistä työvoimakustannuksista sekä matkustamis- ja majoituskustannuksista aiheutuu lisäkustannuksia.

Lisätalousarvioesityksissä ja valtioneuvoston päätöksissä on huomioitu muun toiminnan vähentymisestä syntyneet kustannussäästöt. Niiden vaikutus on kuitenkin vähäinen ulkorajavälvonnan jatkuessa aikaisempaan tapaan kaikilla rajoilla ja rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitoksen operatiivinen toiminta on jatkunut aikaisempaan tapaan sisärajavälvonnasta huolimatta. Rajanylityspaikkoja, joilla rajatarkastuksia on tehty, on enimmillään ollut yli kolme kertaa enemmän kuin normaalisti. Vaikka lii-

kennemäärät itärajalla ovat olleet pieniä, on kaikki rajanylityspaikat pidetty normaalisti auki.

Sisärajavälvonnan aiheuttamat lisäkustannukset Rajavartiolaitokselle ovat olleet tähän mennessä 2020–2021 yhteensä noin 20,3 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitos on hakenut ja saanut lisärahoitusta lisämeneihin vuoden 2020 lisätalousarvioissa yhteensä 16,305 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 talousarviovalmistelussa ja varsinaisen talousarvion määrärahoissa ei ole pystytty huomioimaan sisärajavälvonnan jatkumisesta aiheutuvia lisämäärärahatarpeita.

### *Poliisi ja Tulli*

Rajavartiolaitos vastaa pääosin sisärajavälvonnan suorittamisesta. Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavälvontaan niillä rajanylityspaikoilla, joilla ne muutoinkin suorittavat rajatarkastustehtäviä rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 10 §:n mukaisesti. Poliisin osalta kyse on Jyväskylän, Kuopion ja Tampere-Pirkkalan lentoasemista ja Tullin osalta kalastus- ja lastialusten rajatarkastuksista eräissä satamissa. Tulli on lisäksi osallistunut Rajavartiolaitoksen ohella rajatarkastustehtävien suorittamiseen Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla.

Tullin osalta sisärajavälvonnan vuonna 2020 aiheutuneet lisäkustannukset olivat noin 165 000 euroa. Kustannukset koostuvat virkamatkoista päivärahoineen sekä virka-ajoneuvoihin liittyvistä kustannuksista. Tullille on aiheutunut ja aiheutuu myös muita covid-19-epidemiaan liittyviä kustannuksia. Kaikkien menoerien osalta ei kuitenkaan ole mahdollista eritellä, mikä osa niistä kohdistuu sisärajavälvonnan palauttamisen aiheuttamiin vaikutuksiin ja mikä muuhun toimintaan rajanylityspaikoilla ja muualla Tullissa.

Poliisihallitus selvitti lokakuussa 2020 poliisilaitoksilta rajavälvontapäätösten myötä mahdollisesti lisääntyneestä alueellisesta PTR-yhteistyöstä aiheutuneita lisäkustannuksia. Lisäkustannuksia raportoivat Helsingin ja Lapin poliisilaitokset. Helsingin poliisilaitos oli suorittanut satamissa valvontatoimintaa yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa 68 päivänä. Valvontaan käytettyjä työtunteja oli tuolloin yhteensä 2 628. Edellä mainittuun perustuen arvioperusteiset palkkakustannukset olivat olleet kyseisen toiminnan osalta noin 71 000 euroa. Joulukuun 2020 alkuun mennessä Helsingin poliisilaitokselle oli aiheutunut sisärajavälvonnan vielä 64 000 euron lisäkulu. Lapin poliisilaitos on antanut Rajavartiolaitokselle tukea 18.3.2020 lähtien Ruotsin rajalla Torniossa. Tukea on kevään ja kesän 2020 aikana annettu pääosin läpi vuorokauden (24/7) sekä hälytyspartioiden että poliisilaitoksen liikenneryhmien toimesta, ja tukeen on ollut sidottuna yksi poliisipartio kerrallaan. Loppukesästä 2020 tuki muuttui omien tehtävien ohella tapahtuvaksi tarpeen mukaan. Lisäkuluja oli aiheutunut palkka-, päiväraha- ja majoituskustannuksista yhteensä noin 254 718 euroa.

Poliisin ja Tullin edellä kuvattua laajempaa osallistumista sisärajavälvontaan ei ole toistaiseksi suunniteltu.



### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Sisärajavallvonnalla on merkittäviä vaikutuksia elinkeinoelämälle sekä muutoinkin yhteiskunnan toimintaan ja ihmisten elämään. Rajanylitysliikenteen sujuvuudella ja Schengen-alueen vapaalla liikkuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan rajoituksilla voi olla vaikutusta Suomen kansainvälisiin suhteisiin ja Suomen maakuvaan. Rajoitustoimien merkittävimmät, välittömät vaikutukset kohdentuvat todennäköisesti elinkeinotoimintaan, erityisesti matkailu- ja yrityksiin ja niitä lähellä oleviin toimialoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettujen muutosten vaikutukset rajakauppaan olisivat huomattavat. Rajaliikenteen rajoituksilla on ollut huomattavia vaikutuksia pienyrityksiin, joista monet operoivat rajan molemmin puolin ja joiden yrittäjä asuu joko Ruotsissa tai Suomessa.

Yritysten kustannustukeen osoitettiin valtion vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa 300 miljoonaa euroa. Yritysten kustannustukena oli seitsemännessä lisätalousarviossa lisäystä 410 miljoonaa euroa. Kustannustukea on voitu myöntää Suomessa toimiville yrityksille koronapandemiasta aiheutuvien liiketoiminnan yleisten vaikeuksien helpottamiseen. Tuen suuruus on määräytynyt yrityksen vaikeasti sopeutettavien kustannusten sekä liikevaihdon laskun perusteella. Tuen on tarkoitus kohdistua pandemiasta eniten kärsineisiin toimialoihin.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan maahantulon tilapäiset lisärajoitukset eivät aiheuttaisi merkittävää haittaa Suomen talouden kehitykselle. Matkailuun ja kuljetukseen liittyvä taloudellinen aktiviteetti on alhaisella tasolla, joten suora palveluiden ulkomaankaupan kautta tuleva vaikutus bruttokansantuotteeseen jää vähäiseksi. Pitkittyessään laajat maahantulorajoitukset lisäävät näillä toimialoilla toimivien yritysten taloudellisia vaikeuksia ja lisäävät kerrannaisvaikutusten merkitystä. Valtiovarainministeriön joulukuun 2020 ennusteessa palveluiden ulkomaankaupan odotetaan elpyvän vasta vuoden 2021 loppupuolelta alkaen.

### *Työmatkaliikenne*

Työmatkaan perustuvan liikenteen salliminen ainoastaan huoltovarmuuskriittisiin työtehtäviin vähentäisi työmatka- ja liikematkustusta huomattavasti. Suomessa ulkomailta työssä käyvät todennäköisesti joko pidentäisivät oleskeluaan Suomessa tai vetäytyisivät Suomen työmarkkinoilta.

Muutoksella olisi merkittävä vähentävä vaikutus sisärajaliikenteen määriin erityisesti ilmarajaliikenteessä sekä Suomen ja Viron välisessä lauttaliikenteessä. Toimenpide vähentäisi liikennettä molemmissa arviolta noin 75 %. Tornio–Haaparannan rajanylityspaikalla liikenne vähentyisi arviolta noin 20 % nykyisestä.

Suomen ja Ruotsin välisessä liikenteessä työmatkaliikenne suuntautuu pääasiassa Suomesta Ruotsiin. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan normaalioloissa Suomen ja Ruotsin länsirajan yli käy töissä noin 2 500–3 000 henkilöä. Heistä reilut 2 000 henkilöä ylittää valtakunnan rajan päivittäin ja loput ovat viikkotyöntekijöitä tai työntekijöitä, jotka palaavat harvemmin kuin kerran viikossa asuinvaltioon. Arvi-

oiden mukaan näistä noin 60 % on Suomesta Ruotsiin kulkevia työntekijöitä. Rajat ylittäviä työntekijöitä on sekä julkisella sektorilla (etenkin opettajat) että yrityksissä.

Rakennusteollisuus RT ry:n ilmoittaman mukaan rakennusalalla ulkomaalaisten työntekijöiden osuus on vakiintunut noin 20 %:iin alan kaikista työntekijöistä. Lukumäärä vaihtelee vuodenajan mukaan, mutta ulkomaalaisia rakennusalan työntekijöitä on Suomessa noin 35 000. Rakennusalan ulkomaisesta työvoimasta suurin osa on Virosta. Ulkomaista työvoimaa on paljon lisäksi Puolasta, Latviasta ja Liettuasta sekä Venäjältä ja Ukrainasta. Käytännössä kaikki näistä maista Suomeen tulevat ulkomaiset työntekijät saapuvat Suomeen tällä hetkellä Viron kautta eli lautalla Tallinnasta Helsinkiin. Viron työmatkaliikenne on rakennusalalle siten tärkeä.

Mikäli ulkomaista työvoimaa ei maahantulorajoitusten vuoksi enää olisi saatavilla, se johtaisi RT ry:n mukaan nopeasti työmaiden töiden pysähtymiseen, aiheuttaisi huomattavaa taloudellista vahinkoa ja lisäisi merkittävästi rakennusalan työttömyyttä. Ulkomaisen työvoiman määrää ei voida korvata kotimaisilla resursseilla, eikä voimassa olevia urakkasopimuksia voida tällä perusteella purkaa.

Liikenne- ja viestintävirastolta saadun tiedon mukaan Viron ja Suomen välisessä työmatkaliikenteessä on huomioitava, että suuri osa HSL-alueen bussinkuljettajista, mekaanikoista ja siivoojista on virolaisia.

Työ- ja elinkeinoministeriön listaus niin sanotuista huoltovarmuuskriittisistä tehtävistä tarkistettaisiin vastaamaan tämän hetken tarpeita.

Ehdotetut työmatkaliikenteen rajoitukset vaikuttaisivat myös Ahvenanmaan maakuntaan erityisesti siltä osin kuin maakunnassa ulkomailta käyvät työntekijät eivät kuuluisi yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittäviin työntekijöihin tai muihin mainittuihin erityisryhmiin. Erityisryhmiä koskeviin poikkeuksiin kuuluu esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään.

#### *Rajayhteisöjen välinen liikenne*

Rajayhteisöjen asukkaiden erityisoikeuksien poistamisella olisi merkittävä vaikutus Ruotsin ja Norjan vastaisilla maarajoilla. Arvion mukaan rajanylitysliikenne vähenisi Torniossa noin 30 %. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta, koska on mahdotonta arvioida, missä määrin Suomen kansalaiset käyttäisivät edelleen perustuslain mukaisesti oikeuttaan poistua maasta ja saapua maahan. Muutos kohdistuisi erityisesti muiden kuin Suomen kansalaisten tai Suomessa asuvien rajanylityksiin. Rajayhteisöön kuuluminen sijaan maahantulolle olisi oltava muu välttämätön peruste. Muutos vaikuttaisi myös Suomessa asuviin rajayhteisöjen asukkaisiin siltä osin, että rajanylitys olisi jatkossa sallittua ainoastaan tässä päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikkojen kautta. Ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta saamelaisen asemaan.

#### *Meriliikenne*

Maahantulon rajoittaminen näkyy merenkulussa ennen kaikkea matkustajaliikenteessä. Meritse tapahtuva matkustajaliikenne tyrehtyi lähes kokonaan huhtikuussa 2020. Marraskuussa 2020 matkustajamäärät olivat noin 70 % vähäisempiä kuin vuonna 2019 vastaavana ajankohtana. Merikuljetusten tuonti ja vienti oli vuoden 2020 en-

simmäisinä kuukausina lähellä edellisvuoden tasoa, ja tavanomaisen, esimerkiksi markkinoiden käännteistä ja työtaisteluista johtuvan vaihtelun puitteissa. Satamien tavaratonneissa oli syyskuun 2020 loppuun mennessä noin 6 %:n vähenemä vuoteen 2019 verrattuna. Marraskuussa 2020 matkustaja-aluskäyntejä oli noin 20 % vähemmän ja rahtialuskäyntejä noin 13 % vähemmän kuin vuonna 2019 samaan aikaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan Virosta Suomeen suuntautuvan työmatkaliikenteen rajoittamisella olisi vaikutuksia lauttaliikenteen kannattavuuteen. Muutos heikentäisi jo ennestään heikkoa liikenteen kannattavuutta. On mahdollista, että huoltovarmuuden kannalta välttämättömän liikenteen jatkuminen vaatisi erillisiä tukitoimia. Arvion mukaan henkilöliikenteessä tarjottavien palveluiden määrä todennäköisesti laskisi rajoitusten laskiessa kysyntää. Rajoitusten poistuessa tarjottavien palveluiden määrä todennäköisesti markkinaehtoisesti jälleen kasvaisi. Nykyinen meriliikenneyhteyksien tukiraha (24,8 miljoonaa euroa) riittää arviolta helmikuun 2021 loppuun saakka. Tämän hetken arvion mukaan tuen tarve jatkuu keväällä.

### *Lentoliikenne*

Lentoliikenteen operaatioiden määrät olivat marraskuun 2020 lopussa Eurocontrolilta saatujen tietojen perusteella Suomessa noin 75 % vuoden 2019 määriä matalammat. Matkustajamäärissä pudotus on ollut vielä rajumpaa. Ero vuoden 2019 määriin oli kesällä 2020 noin 85 %, ja marraskuussa pudotus matkustajamäärissä jopa 91 % ja rahdissa 48 %. Fintraffic ANS ja Eurocontrol tuottavat liikennemäärien (operaatiot) ennustetta. Eurocontrol-ennusteen mukaan liikennemäärät Euroopassa kasvaisivat helmikuun 2021 loppuun mennessä 50 %:n tasolle vuoden 2019 tilanteesta, mutta Suomen osalta kasvu on todennäköisesti hitaampaa.

Eurocontrolin ennuste ulottuu jopa kolmen vuoden päähän, ja kyseisen ennusteen mukaan liikenteen palautuminen vuoden 2024 lopussa on 75–100%:n tasolla. Ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen sekä siihen liittyvät mahdolliset maahantuloa koskevat rajoitukset, jotka osaltaan luovat epävarmuutta matkustuspäätösten tekemiseen. Lisäksi koronarokotteen saapuminen markkinoille ja sen vaikutus pandemian taltuttamiseen ovat merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä. Mikäli liikennemäärät jatkavat nykyisellä tasolla tai jopa laskevat, on sillä välittömiä taloudellisia vaikutuksia laaja-alaisesti koko ilmailusektorille. Muun muassa Finnair raportoi vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä noin 172 miljoonan euron tappiot. Yhtiöt sopeuttavat toimintaansa tilanteen pitkittyessä, mutta toimialan kannattavuus on tästä huolimatta erittäin heikkoa.

### *Kulttuurin, taiteen, liikunnan ja urheilun toimialat*

Kulttuurialan yleisötilaisuuksia (musiikki, esittävät taiteet, kuvataide sekä elokuva- ja tapahtuma-ala) ei tällä hetkellä juurikaan järjestetä tai ne järjestetään virtuaalisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei ole tässä tilanteessa juuri taloudellisia tai sosiaalisia vaikutuksia kulttuurin ja taiteen toimialaan.

Koronapandemian myötä kiristyneet matkustajarajoitukset ovat rajoittaneet liikuntaa ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden vapaata maahantuloa merkittävästi. Vakiintuneen käytännön mukaisesti urheilijat käsi-

tellään maahantulon osalta erityisryhminä. Nyt ehdotettavilla muutoksilla ei olisi tähän vaikutusta.

#### *Ulkomainen matkailukysyntä*

Ulkomainen matkailukysyntä on noin 30 % kokonaismatkailukysynnästä. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ulkomainen matkailukysyntä (5 miljardia euroa) supistui vuonna 2020 rajaliikennettä koskevien päätösten myötä noin 70 %, eli 3,5 miljardia euroa. Arvion mukaan yksi matkailuun käytetty euro tuottaa 0,56 euroa muille toimialoille. Jos oletetaan, että kerrannaisvaikutukset supistuvat samassa suhteessa kuin ulkomainen matkailukysyntä, supistuminen merkitsee kerrannaisvaikutuksineen matkailukysynnän supistumista 5,46 miljardilla eurolla. Toimialoista merkittävintä tuotannon laskua syntyy liikenteen sekä ravintola- ja majoituspalveluiden lisäksi kauppaan, rakentamiseen sekä elintarviketeollisuuteen.

Matkailun merkitys korostuu alueellisesti. Esimerkiksi matkailu tuottaa 6,9 % Lapin arvonlisäyksestä, kun koko maassa matkailualan arvonlisäyksen osuus on 2,7 %.

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti.

#### *Verotulot*

Taloudellisen toiminnan vähentyminen ja muutokset heijastuvat alentavasti valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta muun muassa valtion talousarvion tasapainoon.

Koronapandemia on supistanut ulkomaista matkailukysyntää merkittävästi. Maara-joitukset vaikuttavat ulkomaisen matkailukysynnän kautta Suomen verokertymiin. Erityisesti matkailu- ja ravintola-alan arvonlisäverokertymien voidaan olettaa vähenvän matkailurajoituksista johtuen. Vaikutuksen voidaan kuitenkin arvioida olevan normaalioloja pienempi, sillä koronapandemian vuoksi turismiin ja muuhun matkailuun vaikuttavat muutkin seikat kuin rajavalvonta. Vaikutukset muihin veroihin, kuten yhteisöveron ja arvonlisäveron kertymään, arvioidaan vähäisiksi. Verolaskelmiin liittyy erityistä epävarmuutta tietoaineistojen puutteellisuuden vuoksi.

#### *Vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Päätös edellyttää Rajavartiolaitoksen henkilövoimavarojen kohdentamista muista lakisääteisistä tehtävistä sisärajavaltontaan. Sisärajavaltonta heikentää tilapäisesti Rajavartiolaitoksen suorituskykyä ulkorajoilla ja merellisissä turvallisuustehtävissä.

Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavaltontaan niillä rajanylityspaikoilla, joilla ne muutoinkin suorittavat rajatarkastustehtäviä. Tulli osallistuu lisäksi Rajavartiolaitoksen ohella rajatarkastustehtävien suorittamiseen Suomen ja Ruotsin välisellä maara- jalla. Mahdollista tukea Rajavartiolaitokselle muilla rajanylityspaikoilla ei ole tois- taiseksi suunniteltu.

### *Vaikutukset rajanylittäjiin*

Siltä osin kuin sisärajavaivonta on palautettu, sisärajan ylittäjien on käytettävä päätöksessä mainittuja rajanylityspaikkoja. Muualta rajan ylittäminen ei ole sallittua ilman rajanylityslupaa.

Päätös ei merkitse muutosta velvollisuuteen, jonka mukaan maasta poistuttaessa Suomen kansalaisella tulee olla hallussaan vaadittava matkustusasiakirja. Pohjoismaiden kansalaiselle (Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti) riittää Pohjoismaiden välisessä liikenteessä se, että henkilö kykenee jollakin tavoin osoittamaan henkilöllisyytensä.

Suomesta poistuvan on otettava huomioon myös kohdemaan mahdolliset rajoitukset Suomesta saapuville henkilöille.

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa ja ulkomaalaislain (301/2004) 11, 155, 155 a, 156, 156 a ja 157 §:ssä. Mainittujen säännösten mukaan maahantulon yhtenä edellytyksenä on, että henkilö ei vaaranna kansanterveyttä. Jos rajanylityspaikalle saapuu henkilö, joka ei täytä säädettyjä maahantulon edellytyksiä, hänen maahanpääsyä voidaan estää voimassa olevan lainsäädännön mukaisin perustein.

### *EU-oikeudelliset vaikutukset*

Voimassa oleva päätös tuli voimaan 19.9.2020 Schengenin rajasäännösten 25 artiklan mukaisena uutena päätöksenä ja perustuu covid-19-tartuntatauti-epidemian toiseen aaltoon. Aiemman sisärajavaivontaa koskevan päätöksen voimassaolo päättyi Schengenin rajasäännösten mukaisen kuuden kuukauden enimmäisajan jälkeen 18.9.2020. Menettely arvioitiin kansallisessa valmistelussa oikeudellisesti mahdolliseksi, vaikka sisärajavaivonta on käytännössä jatkunut yhtäjaksoisesti yli 25 artiklassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäisajan.

EU-lainsäädännön tulkintaoikeus on EU-tuomioistuimella. Komissio valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat EU-oikeutta. Jos komissio katsoisi, että ratkaisu ei olisi Schengenin rajasäännösten mukainen, se voisi lähettää Suomelle epävirallisen selvityspyynnön asiasta. Mikäli Suomen antama selvitys ei tyydyttäisi komissiota, sillä olisi mahdollisuus käynnistää virallinen rikkomusmenettely Suomea vastaan ja viime kädessä viedä asia EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Edellä kuvatulla tavalla komissio on jo useasti todennut, että jäsenvaltioiden tulisi luopua sisärajavaivonnasta ja ottaa käyttöön muita korvaavia toimia terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Koska ehdotetut sisärajaliikenteen rajoitukset olisi tarkoitettu vain lyhytaikaisiksi ennen korvaavien toimien käyttöönottoa, virallisen rikkomusmenettelyn käynnistämisen ei arvioida olevan kovin todennäköistä.

Schengenin säännösten, mukaan lukien Schengenin rajasäännösten, soveltamista arvioidaan myös erillisen arviointi- ja valvontamekanismin puitteissa (neuvoston asetukset (EU) N:o 1053/2013). Jäsenvaltioon kohdistuva arviointi voi käsittää kyselylomakkeita ja paikalle tehtäviä käyntejä. Neuvosto voi arvioinnin perusteella antaa jäsenvaltiolle suosituksia, joiden noudattamista seurataan säännöllisesti.

## **Asian valmistelu**

Päätösesitys on valmisteltu virkатыönä sisäministeriössä. Valmistelun aikana on saatu sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ulkoministeriön, ympäristöministeriön (sis. Rakennusteollisuus RT ry), Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Poliisihallituksen ja Tullin näkemykset.

Asia on käsitelty kirjallisesti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä.

Sisärajavallvonnan tarvetta ja laajuutta arvioidaan säännöllisesti noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

## **Tiedottaminen**

Sisäministeriö on valmistautunut tiedottamaan päätöksestä välittömästi kaikille tarvittaville tahoille sen mukaan kuin Schengenin rajasäännösten 27 artiklassa edellytetään.

## **LIITE**

Taulukko Schengen-valtioista