

RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISESTA PALAUTTAMISESTA SISÄRAJOILLE TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN

Tausta

Valtioneuvosto teki 11.9.2020 päätöksen rajavallvonnan 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, 7.1.2021 ja 22.1.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on tällä hetkellä voimassa 25.2.2021 asti.

Rajavallvonta 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 sisärajavallvonnan korvaamiseksi ole vielä käytettävissä. Virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksi on myös välttämätöntä ottaa käyttöön lisätoimenpiteitä.

Terveysturvallisuuden varmistamiseksi muutettaisiin 22.1.2021 tehtyä päätöstä 15.2.2021 alkaen niin, että Suomen ja Norjan välisen maarajan rajanylityspaikat olisivat avoinna klo 9.00–21.00 ja Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla Karesuvannon, Kolarin, Muonion ja Pellon rajanylityspaikat olisivat avoinna klo 7.00–21.00. Aukioloaikojen rajoitukset eivät koskisi tavaraliikennettä eivätkä sellaista välttämätöntä henkilöliikennettä, jolla on perusteltu tarve rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella. Muut rajanylityspaikat olisivat edelleen auki vuorokauden ympäri.

Lisäksi epidemiologiseen arvioon perustuen sisärajavallvonta poistuisi Suomen ja Islannin välisestä liikenteestä.

Päätöksen sisältö olisi 15.2.2021 alkaen seuraava:

Sisärajavallvonta on palautettu covid-19-tartuntatautiepidemian toisesta aallosta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi 25.2.2021 asti Suomen ja Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Italian, Itävaltan, Kreikan, Latvian, Liechtensteinin, Liettuan, Luxemburgin, Maltaan, Norjan, Portugalin, Puolan, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Slovakian, Slovenian, Sveitsin, Tanskan, Tšekin, Unkarin ja Viron välisessä liikenteessä huvialusliikennettä lukuun ottamatta.

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

Sisärajavalvonnan 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 matkustusoikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu.

Siltä osin kuin sisärajavalvonta 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, Raahen, 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 rajanylityspaikojen kautta. Saamelaisten edellä mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuta ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

Suomen ja Norjan välisen maarajan rajanylityspaikat ovat avoinna klo 9.00–21.00 ja Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla Karesuvannon, Kolarin, Muonion ja Pellon rajanylityspaikat ovat avoinna klo 7.00–21.00. Aukioloaikojen rajoitukset eivät kos-

ke tavaraliikennettä eivätkä sellaista välttämätöntä henkilöliikennettä, jolla on perusteltu tarve rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella. Muut rajanylityspaikat ovat auki vuorokauden ympäri.

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

Sisärajavalvontaa 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. Asetuksen 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 suunnitellussaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädettyt 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 vuorokaudeksi. 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. Mainituissa 4 kohdassa säädetään 25 artiklan nojalla tehtävän päätöksen enimmäiskestosta (6 kuukautta).

Jäsenvaltion on rajavalvonnan väliaikaisesta sisärajoille palauttamisesta ilmoitettavaksi 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 rajasäännöstö 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 vii-

pymättä 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 sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvät päätökset.

Epidemiologinen tilanne muissa maissa

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Tässä muistiossa käsitellään epidemiologisia arvioita erityisesti sisärajavalvontaa 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 koronata-pauksia 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 tapausten 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 tapausten 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 tapausten 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 epidemia-tilanne 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 tienoilta, 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-tartuntatauti-epidemiaan 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).

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 sisärajaratkastukset 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 tehostomien rajoitusten ja EU:n sisärajaratkastusten käyttööntä 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. Tila-

päistä 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 koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta ((EU) 2020/1475). Suositukseen hyväksyttiin muutoksia 1.2.2021 ((EU) 2021/119). 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 50–150 ja positiivisten testitulosten osuus on vähintään 4 % ja alueet, joissa ilmaantuvuus on enemmän kuin 150, mutta vähemmän kuin 500. Tummanpunaisiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on 500 tai enemmän. 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.

Uusien virusmuunnosten vuoksi kaikkea ei-välttämätöntä matkustamista, erityisesti korkean riskin alueille ja alueilta, olisi hillittävä voimakkaasti. Toisaalta jäsenvaltioiden olisi pyrittävä välttämään häiriöiden aiheutuminen välttämättömälle matkustamiselle, turvaamaan kuljetusten jatkuminen sekä välttämään häiriöitä toimitusketjuissa sekä työhön tai liiketoimintaan liittyvistä syistä matkustavien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien liikkumisessa. Maahan saapuvilta henkilöitä voitaisiin vaatia karanteenia ja saapumisen jälkeistä testiä. Suosituksessa luetellaan matkustajaryhmät, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve matkustaa ja joilta ei pitäisi edellyttää karanteenia heidän suorittaessaan tätä välttämätöntä tehtävää. Rajoituksista olisi en-

nen 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 sisärajalikenteen 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 hyväksytyn 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 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 suosittelee erilaisia taudin leviämistä rajoittavia keinoja, kuten testausta, eristäytymistä, karanteeneja ja tartunnanjäilytystä. 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 tartunnanjäilytystä. 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 kohdennettumpien keinojen ollessa vähemmän haitallisia. Edelleen komissio korostaa toimien oikeasuhteisuutta ja syrjimättömyyttä.

Sisärajalvonta ja korvaavat toimet muissa Schengen-valtioissa

Kuvaus perustuu 8.2.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Sisärajalvonta

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 sisärajalvonnasta 15.6.2020 mennessä ennen ulkorajojen koordinoitua ja asteittaista avaamista. Osa valtioista on jälleen palauttanut sisärajalvontaa rajoilleen tammi-kuun 2021 lopussa.

Covid-19-tilanteesta johtuen sisärajalvontaa toimeenpanevat Suomen lisäksi Belgia, Espanja, Itävalta, Norja, Portugali, Tanska ja Unkari. Tämän lisäksi sisärajalvonta jatkuu turvallisuus- tai siirtolaistilanteesta johtuen Itävallassa Slovenian ja Unkarin maarajoilla, Saksassa Itävallan maarajalla, Ranskassa kaikilla sisärajoilla, Nor-

jassa 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- ja valvontaa 11.5.2021 asti, mutta covid-19-valvonnasta luovuttavan heti tilanteen niin salliessa. Ruotsi on alkanut 6.2.2021 vaatia alle 48 tuntia vanhaa todistusta negatiivisesta koronatestistä maahanpääsyn edellytyksenä, mutta ei ole ilmoittanut muuttaneensa sisäraja- ja valvonnan oikeudellista perustaa. Vaatimus ei koske Ruotsin kansalaisia, eikä alle 18-vuotiaita. Työmatkaliikenteen osalta vaatimus on alle 7 vuorokautta vanha negatiivinen tulos. Poikkeusryhmiä ovat muun muassa saamelaiset, kiireellistä sairaalahoidtoa vaativat potilaat, merimiehet sekä raja-alueen asukkaat.

Belgia palautti sisäraja- ja valvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 27.1.2021 ensin 5.2.2021 saakka, jonka jälkeen sitä jatkettiin 25.2.2021 saakka. Belgia sallii ainoastaan välttämättömän liikenteen ja vaatii kaikilta yli 12-vuotiailta alle 72 tuntia vanhan negatiivisen koronatestituloksen. Belgiaan matkustavia vaaditaan myös täyttämään yhteystietolomake maahan saapuessaan.

Espanja palautti sisäraja- ja valvonnan Portugalin vastaiselle maarajalleen 31.1.–10.2.2021. Valvontaa perustellaan covid-19-tilanteella. Manner-Espanjaan riskimaista saapuvilta vaaditaan todistusta alle 72 tuntia vanhasta koronatestistä. Riskimaiksi luetaan 8.2.–21.2.2021 kaikki muut EU:n, Euroopan talousalueen ja Schengen-alueen maat lukuun ottamatta Suomea ja Vatikania.

Itävalta palautti covid-19-perusteisen sisäraja- ja valvonnan Tšekin ja Slovakian vastaisille maarajoilleen 9.1.–7.2.2021 maiden heikkenevästä koronavirustilanteesta johtuen Schengenin rajasäännösten 28 artiklan perusteella. Itävalta ilmoitti jatkavansa sisäraja- ja valvontaa edellä mainituilla rajaosuuksilla 27.2.2021 saakka. Itävalta vaatii maahan saapuvia rekisteröitymään ennakkoon maahanpääsyn edellytyksenä. Kaikilta muilta kuin Australiasta, Etelä-Koreasta, Islannista, Kreikasta, Norjasta, Singaporessa, Suomesta, Uudesta-Seelannista ja Vatikaanista saapuvilta vaaditaan alle 72 tuntia vanha negatiivinen koronatestitulos. Lisäksi maahan 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.

Portugali palautti sisäraja- ja valvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 31.1.–9.2.2021 Espanjan vastaiselle maarajalleen. Portugali vaatii maista, joissa ilmaantuvuusluku on yli 150 100 000:ta henkilöä kohden, alle 72 tuntia vanhan negatiivisen koronatestituloksen. Lisäksi maista, joissa ilmaantuvuusluku on yli 500 100 000:ta henkilöä kohden, saapuvien on vietettävä 14 vuorokautta koti- tai viranomaisien määrittelemässä karanteenissa.

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

Norja vaatii 25.1.2021 alkaen maahan saapuvilta ulkomaalaisilta matkustajilta alle 24 tuntia vanhan negatiivisen koronatestin tuloksen. Testituloksen puuttumien on peruste käännytykselle, mutta se ei koske Suomen tai Ruotsin rajan ylittävää säännöllistä työmatkaliikennettä tai opiskeluun liittyvää liikennettä. Lisäksi Norja vaatii kaikkia Isosta-Britanniasta, Irlannista, Etelä-Afrikasta, Alankomaista, Itävallasta, Portugalista ja Brasiliasta tulevia tai niissä 10 viimeisen vuorokauden aikana oleskelleita suositamaan koronatestiin maahantulon yhteydessä.

Lisäksi kaikki maahantulijat joutuvat 10 vuorokauden karanteeniin, mikäli ovat vierailleet riskialueilla maahantuloa edeltävän kahden viikon aikana. Riskialueiksi on määritelty 18.1.2021 alkaen kaikki muut alueet paitsi Grönlanti ja Islanti sekä Suomesta Etelä-Pohjanmaan, Kainuun ja Etelä-Karjalan sairaanhoitopiirit. Karanteeni on vietettävä pääsääntöisesti erikseen määritellyissä karanteenihoteleissa. Karanteenista on ollut 28.12.2020 alkaen mahdollista vapautua jo seitsemän päivän jälkeen, mikäli sekä kolme että seitsemän vuorokautta saapumisen jälkeen tehdyistä koronatesteistä saadaan negatiivinen tulos. 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 sisärajavalvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 14.3.2020, mutta päätöksessä käytetty oikeusperusta ei ole tiedossa. Tanska ilmoitti 8.4.2020 palauttavansa sisärajavalvonnan Schengenin rajasäännösten 25 artiklan perusteella. Sisärajavalvonta 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 tulosta 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. Joiltain Ruotsissa rajan läheisyydessä asuvilta vaaditaan alle 7 vuorokautta vanha negatiivinen testitulos. Tanskaan 7.2.2021 alkaen saapuvilta matkustajilta edellytetään lisäksi pikatestiä rajalla sekä 10 vuorokauden karanteenia.

Unkari palautti sisärajavalvonnan tauon jälkeen uudelleen 1.9.2020 alkaen. Unkari on ilmoittanut jatkavansa sisärajavalvontaa 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.

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 terveystietojensa 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.

Päätöksen perustelut

Tilanne Suomessa ja muissa Schengen-maissa

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.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen mukaan uutena 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 tämänhetkisissä 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.

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 sisäraja-valvonnan 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. Terveysviranomaisen arvion mukaan covid-19 on yleisvaarallinen ja herkästi tarttuva tauti. 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 perussyt, 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. Sisäraja-valvonnan arvioidaan siten suojaanne Suomessa 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 pääosaan Schengen-maista on edelleen suuri.

Suomessa on havaittu 5.2.2021 mennessä yhteensä 211 muuntuneen viruskannan aiheuttamaa covid-19-tapausta, joista 194 on Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä ja 17 Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä. Valtaosa tapauksista liittyy matkustukseen tai näiden tapausten jatkotartuntoihin lähipiirissä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan erityisen huolestuttavaa on 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 helmikuussa 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 ylittävästä matkustuksesta. Terveiden ja hy-

vinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan kaikkein kiireellisimmin virusmuunnoksen leviämisen ehkäisy vaatii tehokkaita toimia, joilla sekä vähennetään Suomeen kohdistuvaa matkustajamäärää että edelleen lisätään rajojen terveysturvallisuutta.

Suurimmassa osassa Schengen-maita ilmaantuvuus on edelleen merkittävästi 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 riski taudin leviämislle Suomessa on merkittävä. Ulkomailla saatujen tartuntojen osuus on tällä hetkellä noin 7 % kaikista tartunnoista. Vaikka osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, sisäraja- ja sisärajaliiikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske.

Korvaavat toimenpiteet

Sisäraja- ja sisärajaliiikenteen palauttamisesta 11.9.2020 tehdyn päätöksen perustelumuistiossa kuvattiin sisäraja- ja sisärajaliiikenteen 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 sisäraja- ja sisärajaliiikenteen ylläpitämistä siihen asti, kunnes valmisteilla olevat korvaavat toimenpiteet ovat riittävällä tavalla käytettävissä.

Riski, joka seuraisi sisäraja- ja sisärajaliiikenteen 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 päivärahakuluja ja aiheuttaisi tuotannon menetyksiä eri aloille.

Sisäraja- ja sisärajaliiikenteen korvaavien toimenpiteiden valmistelu on vielä kesken. 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. Muutos olisi pysyvä. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi virka-avun antamiseen liittyvistä toimivaltuuksista. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta edellytti edellä mainitun hallituksen esityksen käsitteilyn yhteydessä, että valtioneuvosto valmistelee pikaisesti tartuntatautilain täydentämiseksi säännökset, joiden nojalla voidaan torjua yleisvaarallisen tartuntataudin epidemian leviämistä Suomeen tulevien henkilöiden osalta ja mahdollistaa terveysturvallinen matkustaminen (StVM 1/2021 vp).

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin syksyllä 2020 tartuntatautilain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (VN/24131/2020), jossa ehdotetuilla lakimuutoksilla oli tarkoitus luoda uusia menettelytapoja terveysturvallisuuden varmistamiseksi rajanylitysliikenteessä ja sisäraja- ja aluehallinnon korvaamiseksi. Esitysluonnos sai lausuntokierroksella runsaasti kritiikkiä. Hallituksen esityksen valmistelua on edelleen jatkettu sosiaali- ja terveysministeriössä, ja oikeudellisen arvioinnin jälkeen tavoitteena on antaa esitys eduskunnalle mahdollisimman pian.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt myös yhteistyössä muiden viranomaisien kanssa, mitä muita keinoja olisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti mahdollisesti käytettävissä. Epidemiaa torjutaan nykytilanteessa tartuntatautilain nojalla ensisijaisesti paikallisin ja alueellisin toimenpitein. 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 ennakotesti ja/tai testaus covid-19-taudista.

Sisäraja- ja aluehallinnon laajuus

Sisäraja- ja aluehallinnon ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja suojata siten ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi sisäraja- ja aluehallinnolla turvataan kansallisen koronatestaus- ja sairaalahoitokapasiteetin riittävyyttä. Päättös noudattaa Schengenin rajasäännösten edellytystä sisäraja- ja aluehallinnon ehdottomasta välttämättömyydestä vaaran vakavuuteen suhteutettuna.

Päätöksessä on otettu huomioon neuvoston 13.10.2020 ja 30.10.2020 antamat suositukset, joiden mukaan rajoituksista olisi luovuttava heti kun epidemiologinen tilanne sen sallii. Tämän vuoksi sisäraja- ja aluehallinnon tarvetta ja laajuutta tarkasteltaisiin jatkosakin noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

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. Sisäraja- ja aluehallinnon palauttamisen kriteerinä käytettiin 11.9.2020, 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021 ja 22.1.2021 tehdyissä päätöksissä edellä mainittua raja-arvoa 25. Samaa kriteeriä käytettäisiin myös tässä päätöksessä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sisäraja- ja aluehallinnon 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 viitekehyksessä, jossa pääosan Schengenmaista epidemiatilanne on olennaisesti heikompi ja riski epidemian leviämisestä vastaavassa laajuudessa Suomeen on siten 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. Terveyden 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, tummanpunaisia ja harmaita alueita, vaan maat olisi jaettu kahteen luokkaan (vihreä ja punainen). Sen sijaan terveysviranomaisten 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, punaisten ja tummanpunaisten alueiden välillä ja toimittava oikeasuhteisella tavalla. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon myös lisäperusteita ja -kehityssuuntauksia, jota varten Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus toimittaa viikoittain saatavilla olevat tiedot tartunnan saaneiden määrästä, sairaalahoidossa 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 sisärajavalvonta poistuisi Suomen ja Islannin välisestä liikenteestä. Sisärajavalvonta olisi edelleen palautettu Suomen ja muiden Schengen-maiden (Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro) välillä huvialusliikennettä lukuun ottamatta. Arvioinnin pohjana käytetyt Schengen-valtioiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa. Sisärajavalvonta voitaisiin kohdentaa riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin.

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. Päätoisehdotus olisi tämän edellytyksen mukainen, koska kaikkia Schengen-maita kohdeltaisiin yhdenmukaisin perustein. 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 koskevilla erityissäännöillä on pyritty huomioimaan nämä näkökohdat.

Sisärajavalvonnassa huomioitaisiin neuvoston suositukset myös siltä osin, että sisärajaliikenteen rajoitukset kohdistuisivat pääasiassa vapaa-ajanmatkustukseen ja muuhun ei-välttämättömään matkustukseen. Neuvoston suosituksissa mainittujen henkilöryhmien, esimerkiksi välttämättömän työn vuoksi tai muista välttämättömistä syistä matkustavien, liikkumista ei lähtökohtaisesti rajoitettaisi.

Jäljempänä kuvataan päätöksen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sisärajavalvonnan ja siihen liittyvien maahantulorajoitusten 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.

Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen

Terveysviranomaiset ovat esittäneet, että Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan rajanylityspaikkojen aukioloa rajoitettaisiin tarpeen mukaan terveyturvallisuuden varmistamiseksi. Tavoitteena on, että kaikki rajanylittäjät saadaan ohjattua covid-19-testiin, mikäli heillä ei ole esittää riittävän tuoreta negatiivista covid-19-testitulosta, todistusta sairastetusta ja parantuneesta covid-19-taudista tai rokotetodistusta.

Päätöksessä todettaisiin, että Suomen ja Norjan välisen maarajan rajanylityspaikat olisivat avoinna klo 9.00–21.00 ja Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla Kare-suvannon, Kolarin, Muonion ja Pellon rajanylityspaikat olisivat avoinna klo 7.00–21.00. Aukioloajoista on keskusteltu myös Ruotsin ja Norjan rajaviranomaisten kanssa ja ne ovat riittävän yhdenmukaiset kyseisten maiden rajanylityspaikkojen aukioloaikojen kanssa.

Aukioloaikojen rajoitukset eivät koskisi tavaraliikennettä eivätkä sellaista välttämättömyyden henkilöliikennettä, jolla on perusteltu tarve rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella. Tällaista liikennettä olisi esimerkiksi tässä muistiossa jäljempänä kuvattu välttämätön työmatkaliikenne. Rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella olisi oltava perusteltu syy. Tämän voisi osoittaa esimerkiksi työnantajan antamalla todistuksella. Muut rajanylityspaikat olisivat edelleen auki vuorokauden ympäri.

Käytännön toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitetun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä siltä osin kuin sisärajavaltvonta on palautettu. Rajanylityksen välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti saadun selvityksen perusteella. Ohjeistusta tarkennettaisiin tarpeen mukaan. Päätöksessä tarkoitetulla 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
- liikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustajajärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- opiskelu Suomessa
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteroineet 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 saamelaiden 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 terveysviranomaiset 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 terveysviranomaisten antamia ohjeita.

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 suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen 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 suojeluun.

Perustuslain 7 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus elämään. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveystalvelut 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.

Sisärajavalvonnan palauttamisen tarkoitus liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä perustuslain 19 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvelut ja edistää väestön terveyttä. Terveystenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais toimia.

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. Sisärajavalvonnan 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 säännök-

sen perusteluissa todetaan, että säännös ulottuu turvaamaan laajemmin saamelaiden kulttuuria, johon kuuluvat saamelaiden perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, metsästys ja kalastus (HE 309/1993 vp).

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

Saamelaiden oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa harjoittamiseen turvattiin sisärajavalvonnan 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 saamelaiden 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 hivialusliikenne on 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä kokonaan vapautettu sisärajavalvonnasta. Valtioneuvoston 10.12.2020 tekemällä päätöksellä saamelaiden oikeudet turvattiin aiempaa laajemmin sallimalla saamelaisille rajanylitys myös muualta kuin päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikkojen kautta. Tällä päätöksellä ei tehtäisi muutoksia saamelaiden 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 määrätystä 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 poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen. 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 asiaan 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 täyttyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi myös kansanterveydelle ja näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön maahanpääsyä. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Kun rajavaltvonta 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 sisärajavaltvonnan ja EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suhteesta. Päätöksessä turvattaisiin komission suositamalla tavalla erityisesti EU- ja Schengen-valtioissa asuvien sekä tiettyjen erityisryhmien, kuten välttämättömien työntekijöiden, maahanpääsyä. Lisäksi saamelaisia koskevilla erityissäännöillä helpotettaisiin heidän liikkumistaan valtakunnanrajan yli. Tällä pyritään vähentämään vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta seuraavia haittavaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset viranomaisille

Sisärajavaltvonnan 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 maassaoleskelun edellytykset sekä tunnistaa ja identifioida turvallisuuden kannalta mahdolliset riskihenkilöt. Sisärajavaltvonnan arvioidaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

Rajavartiolaitos

Päätöksen mukainen sisärajavaltvonta 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 sisärajavaltvontaan. 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 sisärajavaltvontaa 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. Sisärajavalvonta 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 eläköitynytä 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 ulkorajavalvonnan jatkuessa aikaisempaan tapaan kaikilla rajoilla ja rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitoksen operatiivinen toiminta on jatkunut aikaisempaan tapaan sisärajavalvonnasta huolimatta. Rajanylityspaikkoja, joilla rajatarkastuksia on tehty, on enimmillään ollut yli kolme kertaa enemmän kuin normaalisti. Vaikka liikennemäärät itärajalla ovat olleet pieniä, on kaikki rajanylityspaikat pidetty normaalisti auki.

Sisärajavalvonnan aiheuttamat lisäkustannukset Rajavartiolaitokselle ovat olleet tähän mennessä 2020–2021 yhteensä noin 20,9 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitos on hakenut ja saanut lisärahoitusta lisämenoihin vuoden 2020 lisätalousarvioissa yhteensä 16,305 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 talousarviovalmistelussa ja varsinaisen talousarvion määrärahoissa ei ole pystytty huomioimaan sisärajavalvonnan jatkumisesta aiheutuvia lisämäärärahatarpeita.

Poliisi ja Tulli

Rajavartiolaitos vastaa pääosin sisärajavalvonnan suorittamisesta. Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavalvontaan 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 sisärajavalvonnasta 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 sisärajavalvonnan palaut-

tamisen aiheuttamiin vaikutuksiin ja mikä muuhun toimintaan rajanylityspaikoilla ja muualla Tullissa.

Poliisihallitus selvitti lokakuussa 2020 poliisilaitoksilta rajavalvontapäätösten myötä mahdollisesti lisääntyneestä alueellisesta PTR-yhteistyöstä aiheutuneita lisäkustannuksia. Lisäkustannuksia raportoivat Helsingin ja Lapin poliisilaitokset. Helsingin poliisilaitos oli suorittanut satamissa valvontatoimintaa yhteistyössä Rajavartiolaituksen 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 sisäraajavalvonnasta vielä 64 000 euron lisäkulut. Lapin poliisilaitos on antanut Rajavartiolaitukselle 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 poliisiartio 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 sisäraajavalvontaan ei ole toistaiseksi suunniteltu.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sisäraajavalvonnalla 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 matkailuyrityksiin ja niitä lähellä oleviin toimialoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan 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 aiheuta 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. Valtiova-

rainministeriön joulukuun 2020 ennusteessa palveluiden ulkomaankaupan odotetaan elpyvän vasta vuoden 2021 loppupuolelta alkaen.

Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen

Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen keskittäisi rajanylitysliikenteen pääsääntöisesti päiväaikaan, jolloin terveysturvaviranomaisilla on mahdollisuus olla läsnä rajanylityspaikoilla. Muutoksen myötä viranomaisilla olisi mahdollisuus tavoittaa kaikki rajanylittäjät, joihin on tarpeen kohdistaa terveysturvaviranomaisten toimenpiteitä. Koska aukioloaikojen rajoitukset eivät koskisi tavaraliikennettä eivätkä esimerkiksi välttämätöntä työmatkaliikennettä silloin kun rajanylitykseen aukioloaikojen ulkopuolella on perusteltu syy, niillä ei arvioida olevan merkittävää negatiivista vaikutusta yhteiskunnan toimintaan.

Työmatkaliikenne

Työmatkaan perustuvan liikenteen rajaaminen ainoastaan huoltovarmuuskriittisiin työtehtäviin on vähentänyt työmatka- ja liikematkustusta merkittävästi. Rajanylitysliikenne on vähentynyt valtioneuvoston 22.1.2021 tekemän päätöksen jälkeen Helsingin satamassa noin 65 % ja lentoliikenteessä noin 25–35 %. Lisäksi liikenne on vähentynyt Ruotsin vastaisella maarajalla noin 50 % ja Norjan vastaisella maarajalla noin 70 %. Tämän arvioidaan kuitenkin johtuvan pääosin rajayhteisöjen erityisoikeuksien poistamisesta.

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. Arvioiden 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 rakennusalan 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 Virossa. 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 laiturilla Tallinnasta Helsinkiin.

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

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 ensimmäisinä 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.

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 rajaliikenteen rajoituksilla 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 käsitellään maahantulon osalta erityisryhminä.

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 vähenävän 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 tietoaaineistojen puutteellisuuden vuoksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavalvontaan 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 sisärajavalvonta on palautettu, sisärajan ylittäjien on käytettävä pää- töksessä mainittuja rajanylityspaikkoja. Muualta rajan ylittäminen ei ole sallittua il- man 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 maahanpääsyänsä 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-tartuntatautiepidemian toiseen aaltoon. Aiemman sisärajavalvontaa koskevan päätöksen voimassaolo päättyi Schengenin rajasäännösten mukaisen kuuden kuukauden enimmäisajan jälkeen 18.9.2020. Menettely arvioitiin kansallisessa valmistelussa oikeudellisesti mahdolliseksi, vaikka sisärajavalvonta 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 sisärajavalvonnasta 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 asetus (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 virkatyönä sisäministeriössä. Valmistelun aikana on ollut käytettävissä sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ulko-

ministeriön, ympäristöministeriön (sis. Rakennusteollisuus RT ry), Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Poliisihallituksen ja Tullin näkemykset.

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

Sisärajavalvonnan 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