

## RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISESTA PALAUTTAMISESTA SISÄRAJOILLE TEHDYN PÄÄTÖKSEN VOIMASSAOLON JATKAMINEN

### Tausta

Valtioneuvosto teki 11.3.2021 päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.3.–17.4.2021 covid-19-tartuntatautiepidemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Päätöksen voimassaoloa jatkettiin 31.3.2021 tehdyllä päätöksellä 30.4.2021 asti.

Rajavalvonta oli palautettuna sisärajoille myös 19.9.2020–18.3.2021 valtioneuvoston 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021, 22.1.2021, 11.2.2021 ja 18.2.2021 tekemien päätösten mukaisesti sekä 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 resursseja sisärajavalonnan korvaavien toimenpiteiden suorittamiseksi ole vielä käytettävissä. Tämän vuoksi sekä virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksi sisärajavallontaa olisi välttämätöntä jatkaa 25.5.2021 asti.

Epidemiologiseen arvioon perustuen 31.3.2021 tehtyyn päätökseen ei tehtäisi sisällöllisiä muutoksia.

#### **Päätöksen sisältö olisi 26.4.2021 alkaen seuraava:**

Sisärajavallonta on palautettu covid-19-tartuntatautiepidemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi 25.5.2021 asti Suomen ja Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Italian, Itävallan, 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 maahantulooperusteita ovat Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu ja muu välttämätön syy.

Sisärajavalonnan 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 sisäraja- ja valvonta 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-sin, 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 jättä 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.

Suomen ja Norjan välisen maarajan rajanylityspaikat ovat avoinna klo 9.00–21.00 ja Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla Karesuvannon, Kolarin, Muonion, Pellon ja Ylitornion rajanylityspaikat ovat avoinna klo 7.00–21.00. Aukioloaikojen rajoitukset eivät koske tavaraliikennettä eivätkä sellaista välttämätöntä henkilöliikennettä, jolla on perusteltu tarve rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella. Muut rajanylityspaikat ovat avoinna vuorokauden ympäri.

Sisärajalvontaa 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 sisärajalat 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 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. Mainituissa 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 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 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 rajavalvontaviran-

omainen, 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 muissa maissa**

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Tässä muistiossa käsitellään epidemiologisia arvioita erityisesti sisärajavaltontaa 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.

Koronavirus-epidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten määrä lisääntyy. Kasvu on jatkunut yhtäjaksoisesti jo seitsemän viikkoa, ja tapausmäärissä lähestytään vuodenvaihteen huippulukemia. Myös covid-19-tautiin liittyvien kuolemantapausten määrä kasvaa. Kasvua tapausmäärissä on erityisesti Kaakkois-Aasiassa, läntisen Tyynenmeren alueella ja itäisen Välimeren alueella. Euroopassa tapausmäärien kasvu on taittunut viimeisten parin viikon aikana. Amerikassa tapausmäärät ovat nousussa, mutta Afrikassa tapausmäärät laskivat.

Uusia koronavirusmuunnoksia on löydetty laajalti ympäri maailmaa. Tietyissä maissa ne aiheuttavat suurimman osan tartunnoista. Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20B/501Y.V1 tai B.1.1.7) on WHO:n mukaan löydetty 132 eri maasta ja kaikista maanosista. Tämä virustyyppi on jo käytännössä levinnyt kaikkialle maapallolla. Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20C/501Y.V2 tai B.1.351) on löydetty 82 maasta ja kaikista maanosista. Brasilialaista virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään P.1) on löydetty 52 eri maasta lähinnä Amerikasta ja Euroopasta sekä muutamista Aasian maista ja todennäköisesti myös Australiasta sekä Uudesta-Seelannista.

Epidemia jatkuu EU:n ja Euroopan talousalueen alueella varsin voimakkaana. Maaliskuussa alkanut tapausmäärien kasvu näyttää kuitenkin taittuneen. Tilanteet kuitenkin vaihtelevat eri maiden kohdalla. Ison-Britannian, Irlannin ja Portugalin epidemia-tilanne on selvästi parantunut vuoden 2021 alkuun verrattuna. Myös Tšekin epide-

miatilanne on rauhoittumassa. Puolan, Unkarin, Bulgarian ja Romanian epidemiatilanne on selvästi heikentynyt alkuvuoteen verrattuna, mutta tapausmäärien kasvu näyttää kuitenkin kaikissa näissä maissa kääntyneen laskuun. Uusien koronavirusmuunnosten osuus vaihtelee maittain, ja läheskään kaikista maista ei ole saatavilla riittävästi tietoa. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa uudet virusmuunnokset aiheuttavat suurimman osan tautitapauksista. Lähes kaikki maat ovat raportoineet vähintään yksittäisistä uusien koronavirusvarianttien aiheuttamista infektioista.

**Ruotsissa** uusien tapausten määrä on helmikuun lopussa kääntynyt selvästi laskusta uudestaan selvään nousuun. Ruotsin julkaisemien tietojen mukaan Britannian virusmuunnostyyppiä esiintyy useilla alueilla, mutta sen osuus tautitapauksista vaihtelee alueittain (67–96 % uusista tapauksista). Sen sijaan Etelä-Afrikan ja Brasilian virusmuunnostyyppiä löytyy uusista tautitapauksista selvästi vähemmän (0–14 %).

**Norjassa** uusien tapausten määrän nousu näyttää pysähtyneen. Norja on myös raportoinut uusien koronavirusmuunnosten aiheuttamista infektioista. Esimerkiksi Britannian virusmuunnoksen osuus viikolla 9 oli 79 % ja Etelä-Afrikan 3 %. Norja on raportoinut myös Brasilian virusmuunnoksen aiheuttamista infektioista.

**Tanskassa** uusien tapausten määrä on hyvin loivassa nousussa. Tanskassa Britannian virusmuunnos on vallitseva tyyppi uusissa tartunnoissa, ja sen osuus viikolla 12 oli yli 91 %. Tanska on raportoinut myös Etelä-Afrikan ja Brasilian varianttien aiheuttamista infektioista. **Islannissa** uusien tapausten määrä on noussut, mutta epidemiatilanne on edelleen rauhallinen.

Suomen epidemiatilanne on maaliskuun puolivälin jälkeen parantunut selvästi, ja 16.4.2021 14 päivän ilmaantuvuus oli 95 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Islannissa epidemiatilanne on selvästi Suomea parempi. Tanskan ja Norjan tilanne on hieman huonompi ja Ruotsin tilanne selvästi huonompi Suomeen verrattuna.

**Virossa** uusien tapausten määrä lähti jo valmiiksi korkealta tasolta kasvuun helmikuun puolivälissä, ja maaliskuussa Viron ilmaantuvuus oli Euroopassa korkein. Kolmas epidemia-aalto jatkuu Virossa edelleen voimakkaana, mutta tapausmäärät ovat selvästi laskeneet. Virosta ei ole saatavilla tietoja uusien virusmuunnosten osuudesta, mutta yksittäisiä tapauksia on raportoitu. **Latvian** epidemiatilanne on hieman parantunut, mutta toinen epidemia-aalto jatkuu edelleen varsin voimakkaana. Latvia ei ole raportoinut uusien virusmuunnosten osuutta tartunnoista, mutta yksittäisiä löydöksiä on kuitenkin ollut. **Liettuan** epidemiatilanne on parantunut selvästi joulua edeltäneestä ajasta, jolloin toinen epidemia-aalto saavutti huippunsa. Viimeisten kahden viikon aikana tapausmäärät ovat kuitenkin taas kääntyneet nousuun, ja Liettua on merkkejä kolmannen epidemia-aallon alkamisesta. Myös Liettua on raportoinut yksittäisiä uusien koronavirusmuunnosten aiheuttamia infektioita, mutta uusien virusmuunnosten osuudesta ei ole tarkempaa tietoa.

## Toimet Euroopan unionissa

Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole varauduttu tilanteeseen, jossa henkeä uhkaava virus on levinnyt maailmanlaajuisesti. Komissio on antanut covid-19-tartuntatautiepidemiaan 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.

Komissio antoi 15.7.2020 tiedonannon EU:n lyhyen aikavälin terveydenhuoltovalmiudesta koronavirusepidemioiden varalta (COM(2020) 318 final). Komissio ja Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC totesivat, ettei rajaliikenteen rajoitusten tehokkuudesta ole tieteellistä näyttöä tilanteessa, jossa tauti on jo levinnyt maan sisään. Tiedonannon mukaan olisi vältettävä tehottomien rajoitusten ja EU:n sisärajarakastusten 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 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. Tummanpu-

naisiksi 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 itenäisten 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 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.

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 hygieniää 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.

Komissio muistutti kirjeessään 16.2.2021 jäsenvaltioita siitä, että kaikkien rajoitustoimien tulee olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimien tulisi olla EU:n tasolla yhteensovitettuja, minkä vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan tarkasti neuvoston antamia suosituksia. EU-alueen vapaa liikkuvuus tulisi säilyttää ja välttää kategorisia matkustuskieltoja.

Komissio lähetti Suomelle ja eräille muille jäsenvaltioille 22.2.2021 hallinnollisen kirjeen, jossa se kehottaa Suomen viranomaisia yhdenmukaistamaan rajoitustoimet neuvoston suositusten mukaisiksi. Komissio kehottaa erityisesti luopumaan eivältämättömän matkustamisen kiellosta ja korvaamaan sen kohdennetummilla toimilla, kuten karanteenilla ja testauksella sekä laajentamaan poikkeuksia rajat ylittävässä työmatkaliikenteessä. Komissio katsoo, että maahantulokiellot rajoittavat EU-kansalaisten perusoikeutta vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 21 artikla). Komission mukaan rajoituksia voidaan tehdä kansanterveyssyistä, mutta toimien pitää olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Komissio katsoo, että Suomen tapauksessa vähemmän rajoittavia toimia, kuten karanteeni ja testausveloitteet, olisi käytettävissä.

Komissio antoi 17.3.2021 tiedonannon yhteisistä toimista Euroopan turvallista ja pysyvää avautumista varten (COM(2021) 129 final). Komissio korostaa muun muassa tasapainoista ja koordinoitua lähestymistapaa turvalliseen vapaan liikkuvuuden palauttamiseen. Komissio antoi 17.3.2021 myös asetusehdotukset yhteentoimivien rokotus-, testaus- ja parantumistodistusten myöntämistä, todentamista ja hyväksymistä koskevasta kehyksestä covid-19-pandemian aikana vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi sekä jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskelevien tai asuvien kolmansien maiden kansalaisten osalta (digitaalinen vihreä todistus) (COM(2021) 130 final ja COM(2021) 140 final). Todistusten haltijat voisivat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisällä. Todistusta ei saisi kuitenkaan käyttää maahantulon edellytyksenä tai maahantuloa rajoittavana tekijänä. Käytännössä todistus vapauttaisi sen haltijan testaukselta ja karanteenilta tai muilta rajalla tapahtuvilta terveysturvallisuustoimilta.

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

Kuvaus perustuu 19.4.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

### *Sisärajavalvonta*

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-  
valvonnasta 15.6.2020 mennessä ennen ulkorajojen koordinoitua ja asteittaista avaamista. Osa valtioista on palauttanut sisärajavalvontaa rajoilleen vuoden 2021 aikana covid-19-tilanteen heikentyessä.

Covid-19-tilanteesta johtuen sisärajavalvontaa toimeenpanevat Suomen lisäksi Espanja, Itävalta, Norja, Portugali Tanska ja Unkari. Ranska on ilmoittanut aloittavansa sisärajavalvonnan 1.5.2021 kaikilla sisärajoillaan covid-19-tilanteesta johtuen. Tämän lisäksi sisärajavalvonta jatkuu turvallisuus- tai siirtolaistilanteesta johtuen Itävallassa Slovenian ja Unkarin maarajoilla, Saksassa Itävallan maarajalla, Ranskassa



kaikilla sisärajoilla, 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 sairaalahoitoa vaativat potilaat, merimiehet sekä raja-alueen asukkaat. Ruotsi on ilmoittanut jatkavansa liikenteen rajoituksia 31.5.2021 asti.

**Espanja** palautti sisäraja- ja valvonnan Portugalin vastaiselle maarajalleen 31.1.2021. Valvontaa perustellaan covid-19-tilanteella ja sitä on ilmoitettu jatkettavan 30.4.2021 saakka. Manner-Espanjaan riskimaista saapuvilta vaaditaan todistusta alle 72 tuntia vanhasta koronatestistä. Riskimaiksi luetaan 29.3.2021 alkaen kaikki EU:n, Euroopan talousalueen ja Schengen-alueen maat lukuun ottamatta Vatikaania, Färseä ja Norjan alueita.

**Itävalta** on ilmoittanut jatkavansa sisäraja- ja valvontaa Tšekin ja Slovakian vastaisilla maarajoillaan 28.4.2021 asti naapurimaiden koronavirustilanteesta johtuen. Itävalta vaatii maahan saapuvia rekisteröitymään ennakkoon maahanpääsyn edellytyksenä. Kaikilta muilta kuin Australialta, Etelä-Koreasta, Islannista, Norjasta, Singaporesta, Uudesta-Seelannista ja Vatikaanista saapuvilta vaaditaan alle 72 tuntia vanha negatiivinen koronatestitulokset tai testaus vuorokauden sisällä maahan saapumisesta. Lisäksi maahan saapuvien henkilöiden edellytetään pysyttelevän karanteenissa 10 vuorokauden aikana maahan saapumisesta, mikäli henkilö on oleskellut riskimaaksi luokiteltavassa maassa edeltävän 10 päivän aikana.

**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 11.11.2021 asti.

Norja rajoittaa voimakkaasti maahanpääsyä. Merkittävimmät poikkeusryhmät, joiden maahanpääsy sallitaan, ovat Norjassa asuvat ulkomaalaiset, Norjassa asuvien alaikäisten lasten vanhemmat, Ruotsin ja Suomen rajat ylittävä päivittäinen työmatkaliikenne ja opiskelu- ja varhaiskasvatukseen liittyvä liikenne, Norjassa asuvien henkilöiden lähisukulaiset sekä välttämättömät kiinteistöihin, veneisiin tai ajoneuvoihin liittyvät huollot. Norja vaatii maahan saapuvilta ulkomaalaisilta matkustajilta alle 24 tuntia vanhan negatiivisen koronatestin tulokset. Norja vaatii kaikkia 10 viimeisen vuorokauden aikana riskialueilla oleskelleita suostumaan koronatestiin maahantulon yhteydessä.

Lisäksi kaikki maahantulijat joutuvat 10 vuorokauden karanteeniin, mikäli ovat vierailleet riskialueilla maahantuloa edeltävän kahden viikon aikana. Riskialueiksi on määritelty 1.3.2021 alkaen kaikki muut alueet paitsi Grönlanti sekä Suomesta Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Länsi-Pohjan ja

Lapin sairaanhoitopiirit. Karanteeni on vietettävä pääsääntöisesti erikseen määritellyissä karanteenihotelleissa. Norja ei vaadi karanteenia terveiltä henkilöiltä, joilla on esittää todistus positiivisesta koronatestistä viimeisen puolen vuoden aikana.

**Portugali** toimeenpanee sisäraja- ja valvontaa covid-19-tilanteesta johtuen 30.4.2021 saakka Espanjan vastaisella maarajallaan. Portugali vaatii maista, joissa ilmaantuvuusluku on yli 150 100 000:ta henkilöä kohden, alle 72 tuntia vanhan negatiivisen koronatestituloksen kaikilta yli 2-vuotiailta matkustajilta. Lisäksi maista, joissa ilmaantuvuusluku on yli 500 100 000:ta henkilöä kohden, saapuvien on vietettävä 14 vuorokautta koti- tai viranomaisten määrittelemässä karanteenissa, pois lukien välttämättömistä syistä matkustavat henkilöt.

**Tanska** palautti sisäraja- ja valvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 14.3.2020, mutta päätöksessä käytetty oikeusperusta ei ole tiedossa. Tanska ilmoitti 8.4.2020 palauttavana sisäraja- ja valvonnan Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan perusteella. Sisäraja- ja 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 tulosta negatiivisesta koronatestistä, joka on otettu 24 tunnin sisällä maahan saapumisesta, pois lukien alle 13-vuotiaat lapset. 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 testitulokset. Tanskaan 7.2.2021 alkaen saapuvilta matkustajilta on edellytetty lisäksi pikatestiä rajalla sekä 10 vuorokauden karanteenia.

**Unkari** palautti sisäraja- ja valvonnan tauon jälkeen uudelleen 1.9.2020 alkaen. Unkari on ilmoittanut jatkavansa sisäraja- ja valvontaa 22.5.2021 asti, eikä tällä hetkellä salli ulkomaalaisten saapumista maahan ilman erityistä syytä.

#### *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 terveystestien 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 määritellyä 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 jatkuu maailmanlaajuisesti yhä voimakkaana. Tartuntojen määrä on kääntynyt selvään uuteen nousuun, joka oli globaalisti 11 % viikolla 14. Euroopassa tapausmäärät laskivat 4 %, mutta itäisen Välimeren alueella ne nousivat 22 %. Nousu on jatkunut ainakin seitsemän viimeisintä viikkoa. Euroopassa koettiin kesän 2020 jälkeen lähes joka maassa voimakas tapausten lisääntyminen ja epidemian kiihtyminen, joka kääntyi voimakkaiden rajoitustoimien ansiosta yleisesti laskevaksi trendiksi tammikuun 2021 alusta kestäen aina helmikuun jälkipuoliskolle asti. Tapausten lukumäärän kasvu on pitänyt ilmaantuvuusluvut useassa maassa selvästi Suomea korkeampina. Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu siten edelleen vakava uhka kansanterveyden näkökulmasta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen mukaan uutena merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-CoV-2-virusmuunnoksia (erityisesti Ison-Britanniassa havaittu SARS-CoV-2 VOC 202012/01 (B.1.1.7) ja Etelä-Afrikan vastaava virusmuunnos V501.V2). Ison-Britanniassa tehtyjen tutkimusten mukaan maassa havaittu virusmuunnos leviää 30–50 % aiempia virustyyppisiä nopeammin ja johtaa aiempaa useammin sairaala- ja tehohoitoon sekä tautiin menehtymiseen. Riskisuhde on keskimäärin ollut noin 1,3–1,4-kertainen aiempiin virustyyppisiin verrattuna. Virusmuunnos voi siis nykyiselläkin tapausmäärällä johtaa 30–40 %:n kasvuun sairaalahoidon tarpeessa. Tartuttavuusluvun (R-arvo) nousu 30–50 % nykyistä suuremmaksi puolestaan kiihdyttää epidemian leviämistä siten, että tapausmäärä nousee eksponentiaalista kasvua noudattaen huomattavasti nykyistä korkeammalle tasolle, mikä myös johtaa sairaalahoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun. Myös Tanskassa tehty seuranta viittaa siihen, että virusmuunnos johtaa sekä nopeammin leviävään epidemiaan että lisääntyneeseen riskiin joutua sairaalahoitoon vakavan covid-19-taudin johdosta.

Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n 15.2.2021 julkaiseman riskinarvion mukaan Ison-Britannian virusmuunnos korvaa kevään kuluessa aiemmat virustyyppit ja johtaa todennäköisesti covid-19-tautiin liittyvän kuolleisuuden kaksinkertaistumiseen, mikäli väestön rokotukset eivät ehdi suojaamaan ikääntyneitä ja riskiryhmiä. Niin sanotun brittivariantin (B.1.1.7) on todettu useassa maassa olevan jo valtuuoto uusissa koronainfektioissa.

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautiin torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 3 luvussa säädetään sairastuneiden ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyjen tunnistamisesta ja tartunnan jäljityksestä, esimerkiksi vapaaehtoisista, kohdennetuista ja pakollisista terveystarkastuksista (14–16 §). Lain 6 luvussa säädetään puolestaan 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 mahdollisuutta sisäraja- ja valvonnan palauttamiseen rajavartiolaitoksen 15 §:n mukaisesti eikä siihen liittyen jäljempänä kuvattua ulkomaalaislain 156 a §:n soveltamista.

Neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen ((EU) 2020/1475) 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. 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 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan samat perussyyt, jotka ovat johtaneet Euroopan voimakkaasti heikentyvään epidemiatilanteeseen, vaikuttavat myös Suomen tilanteeseen.

Covid-19-epidemia levisi syksyn 2020 kuluessa nopeasti. Epidemiatilanne vaikeutui loka-marraskuussa erittäin nopeasti lähes kaikissa Schengen-maissa, mutta osassa maita tartuntamäärien kasvu tasaantui ja kääntyi laskuun. Monessa EU-maassa tapausten laskeva trendi loppui helmi-maaliskuun vaihteessa, ja kokonaisuutena EU-alueella tapausmäärät ovat taas nousussa, joskin nousu näyttää huhtikuussa pysähtyneen. Suomessa tapausmäärien kehitys on pääsääntöisesti seurannut muiden Euroopan maiden kehitystä. Kolmas epidemia-aalto saavutti Suomessa huippunsa maaliskuun puolivälissä, minkä jälkeen päiväkohtaiset tapausmäärät ovat selvästi laskeneet. Epidemiologinen ero pääosaan Schengen-maista on edelleen suuri. Sisärajavalvonnan arvioidaan siten suojanneen Suomessa asuvia ja sitä kautta Suomen sisäistä turvallisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Suomessa on havaittu 16.4.2021 mennessä yhteensä 4 200 muuntuneiden viruskantojen aiheuttamaa covid-19-tapausta, joista 3 658 on Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä, 541 Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä ja yksi niin sanottua Brasilian varianttia (P.1). Osa tapauksista liittyy edelleen matkustukseen ja näiden tapausten jatkotartuntoihin lähipiirissä. Tosin varsinkin brittivarienttia esiintyy jo kotoperäisenä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan erityisen huolestuttavaa on tapausten jatkotartuntojen yleisyys ja jatkotartuntojen nopea leviäminen tapauksen lähipiirissä. Havainto sopii virusmuunnoksen lisääntyneeseen tartuttavuuteen.

Epidemian nopean kiihtymisen uhka on toteutunut maaliskuun vaihteessa 2021 sekä kotoperäisten että erityisesti vuoden 2020 lopusta alkaen havaittujen virusmuunnoksen aiheuttamien tartuntojen takia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan virusmuunnoksen leviämisen ehkäisy vaatii tehokkaita toimia, joista yksi on Suomeen kohdistuvan matkustajamäärän vähentäminen ja nykyisten tiukkojen rajojen terveysturvallisuustoimien jatkaminen.

Suurimmassa osassa Schengen-maita ilmaantuvuus on edelleen selvästi Suomen ilmaantuvuutta korkeampi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Matkustajien myötä synty-

vä riski taudin leviämislle Suomessa on myös merkittävä. Vaikka osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, sisärajavalvonnalla ja sisärajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske. Myös eduskunnan sosiaali- ja terveysturvavaliokunta on todennut mietinnössään StVM 6/2021 vp, että covid-19-epidemia on käytännössä osoittanut, että rajat ylittävällä matkustuksella on keskeinen merkitys tartuntatautien leviämises- sä.

### *Korvaavat toimenpiteet*

Sisärajavalvonnan palauttamisesta 11.9.2020 tehdyn päätöksen perustelumuistiossa kuvattiin sisärajavalvonnan 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 sisärajavalvonnan ylläpitämistä siihen asti, kunnes valmisteilla olevat korvaavat toimenpiteet ovat riittävällä tavalla käytettävissä.

Sisärajavalvonnan päättymisestä seuraava riski ei ole täysin arvioitavissa. Riskin ta- soon vaikuttavat muun muassa matkojen luonne, oleskeluaika lähtömaassa ja lähtö- maan tautitilanne, kyseisestä maasta tulevien matkailijoiden määrä sekä matkailijoi- den ihmiskontaktien määrä. Riskinä voidaan pitää myös esitettävien ennakkotodis- tusten luotettavuutta. Epidemian mahdollinen uudelleen kiihtyminen voisi johtaa so- siaali- ja terveydenhuollon pitkäaikaiseen vakavaan kuormittumiseen.

Tautikuorman kasvu lisäisi inhimillistä kärsimystä, terveydenhuollon kustannuksia ja hoitovelkaa. Toimintoja jouduttaisiin ajamaan nykyistä enemmän alas, millä olisi vaikutusta muiden sairauksien diagnosoimiseen ja hoitoon. Terveydenhuollon henki- löstöstä on pulaa, joten kaikki toimenpiteet, joilla voidaan edesauttaa tilanteen hallin- taa, ovat välttämättömiä. Tautikuorman kasvulla on vaikutusta terveydenhuollon me- nojen lisäksi muun muassa karanteenien päivärahakuluihin, ja se aiheuttaisi tuotan- non menetyksiä eri aloille. Väestön rokottaminen on edennyt, mutta riittävää roko- tuskattavuutta ei vielä ole saavutettu. Syynä on rokotetoimitusten viivästyminen.

Tartuntatautilakia muutettiin 22.2.2021 alkaen (147/2021) muun muassa niin, että Rajavartiolaitos voi antaa virka-apua myös kunnan viranomaisille yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan säädetty virka- avun antamiseen liittyvistä toimivaltuuksista.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysturvavaliokunta edellytti edellä mainittuun lakimuutokseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 245/2020 vp) käsittelyn yhteydessä, että valtio- neuvosto 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).

Hallitus antoi 19.2.2021 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta (HE 15/2021 vp). Muutoksilla täsmennetään pakolliseen terveystarkastukseen määräämistä koskevaa sääntelyä. Esityksen eduskuntakäsittelyssä lain 89 §:ään lisättiin uusi säännös Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista virka-aputehtävissä. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitoksella on virka-aputehtävän suorittamiseksi oikeus pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä sekä oikeus käsitellä virka-aputehtävissä välttämättömiä terveystietoja. Muutokset tulivat voimaan 29.3.2021.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 6/2021 vp) mukaan asiantuntijakuulemisissa nostettiin esiin huoli siitä, onko sääntely ja ohjeistus maahantuloon liittyen riittävää ja ovatko menettelyt käytettävissä olevien resurssien näkökulmasta toteutettavissa jatkossa matkustajamäärien kasvaessa. Matkustajamäärät ovat nykyisessä epidemiatilanteessa merkittävästi normaalia vähäisempiä, joten tarvittavat menettelyt voidaan toteuttaa viranomaisten välisellä yhteistyöllä. Kun matkustajamäärät olennaisesti kasvavat, terveystarkastusten järjestäminen maahantuloon liittyen olisi kuitenkin erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mukaan matkustajamäärien kasvaessa sekä mahdollisesti sisärajavälvonnan poistuessa on tarve luoda säädösperusteinen, selkeästi ohjeistettu menettely rajalla tapahtuvaa terveysturvallisuusvalvontaa varten. Valiokunta piti välttämättömänä, että tartuntatautilain sääntelyn riittävyttä ja kattavuutta seurataan ja arvioidaan ennakoivasti siitä näkökulmasta, tarvitaanko tartuntatautien leviämisen estämiseksi tarkempaa sääntelyä ja ohjeistusta liittyen maahantuloon ja rajat ylittävään liikenteeseen sekä onko tarpeen säätää velvoitteista ennakkolisiin todistuksiin maahan tultaessa.

Eduskunta edellytti edellä mainittuun hallituksen esitykseen antamassaan vastauksessa (EV 22/2021 vp), että hallitus ryhtyy välittömiin toimiin luodakseen maahantuloon menettelyn, joka estää yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä ja samalla huomioi jatkossa kasvavat liikennemäärät rajaliikenteessä. Tällaisen ennakkotodistuksiin perustuvan mallin käyttöönoton jälkeen pakolliset terveystarkastukset voitaisiin selkeästi kohdentaa henkilöihin, joilla ei ole osoittaa riittäviä todistuksia negatiivisesta covid-19-testituloksesta, annetusta rokotuksesta tai covid-19-taudin sairastamisesta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on antanut 4.2.2021 suosituksen rajanylityspaikoilla tehtävistä testauksista ja 17.2.2021 suosituksen kuljetusyhtiöille ja varustamoille negatiivisen koronatestituloksen edellyttämisestä kaikilta ulkomailta Suomeen tuleville matkustajilta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on katsonut, että aluehallintovirastojen olisi varmistettava testaus- ja karanteenikäytäntöjen toteutuminen määräämällä tartuntatautilain 16 §:n mukaiset pakolliset terveystarkastukset riskimaista saapuville matkustajille (covid-19-ilmaantuvuus suurempi kuin 25 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden edeltävän 14 vuorokauden aikana). Suositus pakollisesta terveystarkastuksesta ei koske kauttakulkumatkustajia, jotka eivät poistu transit-alueelta, kuljetus- ja logistiikkahenkilöstöä työtehtävissään eikä vuonna 2008 tai sen jälkeen syntyneiltä lapsia.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 29.3.2021 ohjauskirjeen aluehallintovirastoille, kunnille ja kuntayhtymille tartuntatautilain 16 ja 22 §:ään tehdystä täsmen-

nyksistä ja muutoksista. Ohjauskirjeen liitteenä on kuvaus ja esimerkki toimintamallista rajanylityspaikoilla. Sen lisäksi toimintamalleista on käyty jatkuvaa ja säännöllistä keskustelua rajanylityspaikkojen toimijoiden kanssa (aluehallintovirastot, sairaanhoitopiirit, kunnat, varustamot, satamat, Finavia, Rajavartiolaitos, Tulli). Osa aluehallintovirastoista on jo tehnyt tartuntatautilain 16 §:n mukaisia päätöksiä. Päätöksiä ei ole tehty kaikille rajanylityspaikoille. Toimintamallit rajanylityspaikoilla tulee saada sujuviksi, jotta niillä pystytään vastaamaan lisääntyvään matkustajamäärän asettamiin tarpeisiin.

Edellä mainitun ohjauskirjeen liitteenä olevassa toimintamalliesimerkissä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö kehottaa aluehallintovirastoja pakollisia terveystarkastuksia koskevien päätösten rajausta ja sisältöä harkitessaan antamaan merkittävän painoarvon ennakkoon hankituille testitodistuksille. Tarvitaan edelleen aikaa, että sekä matkustajia että viranomaisia ja muita toimijoita voidaan informoida uudesta toimintamallista ja juurruttaa sitä käytäntöön. Myös mallin soveltaminen erilaisiin rajanylityspaikkoihin ja maahantulotilanteisiin vie aikaa. EU:n komissio selvittää parhaillaan niin sanotun digitaalisen vihreän todistuksen käyttöönottoa. Toistaiseksi on vielä epäselvää, mitkä ovat sen käyttömahdollisuudet ja miten se vaikuttaa EU:n sisäisen liikkuvuuden lisäämiseen.

### *Päätöksen voimassaolon jatkaminen*

Valtioneuvosto teki voimassa olevan 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. Kokonaisjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, ei saa ylittää kuutta kuukautta. Edellä kuvatun vuoksi sisärajavaltontaa ja siten Suomeen saapuvan matkustuksen rajoituksia olisi terveysturvallisuuden varmistamiseksi välttämätöntä jatkaa, kunnes korvaavat toimet ovat riittävällä tavalla käytettävissä. Sisärajavaltontaa arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa.

Valtioneuvoston 9.4.2021 julkaisemassa luonnoksessa suuntaviivoiksi covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja -suositusten hallitulle purkamiselle (2021:16) todetaan, että sisärajavaltontaa on tarkoituksenmukaista jatkaa edelleen niin kauan kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista kansanterveyden suojelemiseksi. Sisärajavaltontaa jatkettaisiin Schengenin rajasäännösten mukaisesti 30 vuorokautta 26.4.2021 alkaen eli 25.5.2021 asti. Suuntaviivojen mukaan sisärajavaltontaa päättämisen kokonaan olisi mahdollista silloin, kun aikuisväestö on saavuttanut riittävän rokotekattavuuden ja epidemiatilanne on vakaa.

Komissio on katsonut maaliskuussa 2020, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C(2020) 1753 final). Sisärajavaltontaa ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja suojata siten ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi sisärajavaltonnalla turvataan kansallisen koronatestaus- ja sairaalahoitokapasiteetin riittävyttä. Päätös noudattaa Schengenin

rajasäännöstön edellytystä sisärajalvalvonnan ehdottomasta välttämättömyydestä vaaran vakavuuteen suhteutettuna.

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 jatkosakin noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

### *Sisärajalvalvonnan laajuus*

Valtioneuvosto on 11.9.2020 tekemässään periaatepäätöksessä (VNK/2020/114) 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 on käytetty 11.9.2020 alkaen tehdyissä päätöksissä edellä mainittua raja-arvoa 25. Samaa kriteeriä käytettäisiin myös tässä päätöksessä.

Suomen koronatoimia ohjaavan hybridistrategian tavoite on estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Hybridistrategian toteuttamisen toimintasuunnitelmassa (STM 2021:1) kuvatuissa epidemiologisissa skenaarioissa esitetään perusteet, joiden avulla toimenpiteiden tarvetta ja kohdentamista arvioidaan alueellisesti ja valtakunnallisesti. Toimintasuunnitelmassa on kolme epidemian päävaihetta: perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe.

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

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 viitekehityksessä, 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 sisärajalvalvonnan korvaavien toimenpiteiden tarkoitus on mahdollistaa rajanylitysliikenteen terveysturvallisuus pitkällä tähtäimellä ja mahdollisimman vähän perusoikeuksia rajoittavalla tavalla. Korvaavien toimenpiteiden täysimääräisen käyttöönoton valmistelu edellyttää epidemian leviämisen tehokasta estämistä. Tehokas leviämisen torjunta vähentää myös tarvetta edelleen tiukentaa rajoituksia. 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. Terveysten 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. Sisärajavälvönnon 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 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, 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 päätökseen ei tehtäisi sisällöllisiä muutoksia. Sisärajavälvönnon olisi edelleen palautettu Islantia lukuun ottamatta 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. Sisärajavälvönnon voitaisiin kohdentaa riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin.

Neuvoston suosituksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa toisiinsa nähden minikäänlaista 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. 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.

Sisärajavälvönnonassa huomioitaisiin neuvoston suositukset myös siltä osin, että sisärajaliiikenteen rajoitukset kohdistuisivat pääasiassa vapaa-ajanmatkustukseen ja muuhun ei-välttämättömään matkustukseen. Neuvoston suosituksissa mainittujen henki-

löryhmien, esimerkiksi välttämättömän työn vuoksi tai muista välttämättömistä syistä matkustavien, liikkumista ei lähtökohtaisesti rajoitettaisi.

Jäljempänä kuvataan päätöksen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sisärajalvonnassa 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.

### *Päätöksen muu sisältö*

Epidemiologiseen tilanteeseen ja korvaavien toimenpiteiden toimeenpanovalmiuteen perustuen 31.3.2021 tehtyyn päätökseen ei tehtäisi sisällöllisiä muutoksia. Rajoitusten lieventämiselle ei katsota olevan riittäviä perusteita nykyisessä epidemiologisessa tilanteessa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemykseen perustuen negatiivista koronatestitulosta, lääkärintodistusta sairastetusta covid-19-taudista tai rokotustodistusta ei hyväksyttäisi jatkossakaan maahantulon perusteena. Ennakkotestauksella voidaan eräiden arvioiden perusteella todeta vain 10–20 % tartunnan saaneista. Testaustodistusten alkuperään ja aitouteen liittyy vielä epävarmuuksia. Näistä syistä testaustodistusta ei toistaiseksi voida järjestelmällisesti hyväksyä todisteena terveysturvallisesta maahan saapumisesta. Rokotettujen osalta ei ole tieteellistä näyttöä siitä, että rokotettu ei tartuta muita, vaikka ei itse saakaan oireita. Immunitetin ja sairastaneiden tartuttavuuden osalta ei myöskään ole esitetty näyttöä, johon perustuen muille aiheutuva uhka voitaisiin sivuuttaa.

### **Käytännön toimenpiteet**

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitettujen henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä siltä osin kuin sisärajalvonta 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
- liikenteen 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 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 saamelaisen 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. Vastuuminis-

teriöt ja terveysturvaviranomaiset osallistuisivat päätöksentekoon laatimalla lausunnot Rajavartiolaikokselle liikenteen välttämättömyydestä ja terveysturvallisuuden ylläpitämisestä. Vastuuministeriö voisi konsultoida asiassa myös ministeriöiden yhteistä virkamiestyöryhmää. Lausunnot saatuaan Rajavartiolaikoksella tekisi päätöksen välttämättömästä liikenteestä ja maahanpääsyn edellytysten täyttymisestä.

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysturvaviranomaisten 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 suojeleminen 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 suojelemaan.

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.

Sisärajavallan 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. Terveysturvajärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana 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. Sisärajavallan palauttaminen on perustunut siihen, että hengen ja terveyden suojeleminen on pandemiatilanteessa pidetty niin keskeisenä ja primääriin perusoikeutena, jota ei ole muilla keinoin voitu suojelella, että liikkumis-oikeutta 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 maahantuloperusteita, 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 saamelaisien alkuperäiskansan kulttuurin säilymiseen. Kieltä ja kulttuuria koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, että säännös ulottuu turvaamaan laajemmin saamelaisten kulttuuria, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, metsästyks ja kalastus (HE 309/1993 vp).

Sisäraja- ja valvonnan palauttamisella koronapandemian leviämisen ehkäisemiseksi on tarkoitus suojella koko väestöä ottaen erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat riskiryhmät. Sisäraja- ja valvonta 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 sisäraja- ja valvonnan 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 hivialusliikenne on 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä kokonaan vapautettu sisäraja- ja valvonnasta. 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 määrätyistä 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 riippu-

matta 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 suojele. 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 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-tartuntatautiepidemian 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 helpotettaisiin heidän liikkumistaan valtakunnanrajan yli. Tällä pyritään vähentämään vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta seuraavia haittavaikutuksia.

### *Taloudelliset vaikutukset viranomaisille*

Sisärajavalvonnan 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. Sisärajavalvonnan arvioidaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

### *Rajavartiolaitos*

Päätöksen mukainen sisärajavalvonta aiheuttaa Rajavartiolaitokselle noin 280 000 euron lisäkustannukset viikossa normaalitilanteeseen nähden. Laskelmassa on huomioitu hallinnollisen toiminnan puolelta sekä isoilta lentoasemilta ja itärajalta syntyvät laskennalliset säästöt rajanylitysliikenteen määrän laskun vuoksi. Niistä vapautu-

vat resurssit on sidottu aikaisemmin ja sidotaan nyt tällä päätöksellä sisärajalvalvontaan. 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 sisärajalvalvontaa 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. Sisärajalvalvonta 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 ulkorajavalvonnan jatkuessa aikaisempaan tapaan kaikilla rajoilla ja rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitoksen operatiivinen toiminta on jatkunut aikaisempaan tapaan sisärajalvalvonnasta huolimatta. Rajanylityspaikkoja, joilla rajatarkastuksia on tehty, on enimmillään ollut yli kolme kertaa enemmän kuin normaalisti. Vaikka liikennemäärät itärajalla ovat olleet pieniä, on lähes kaikki rajanylityspaikat pidetty normaalisti auki.

Sisärajalvalvonnan aiheuttamat lisäkustannukset Rajavartiolaitokselle ovat olleet tähän mennessä 2020–2021 yhteensä noin 24,3 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitos sai lisärahoitusta lisämenoihin vuoden 2020 lisätalousarvioissa yhteensä 16,305 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 talousarviovalmistelussa ja varsinaisen talousarvion määrärahoissa ei ole pystytty huomioimaan sisärajalvalvonnan jatkumisesta aiheutuvia lisämääräraharpeita.

### *Poliisi ja Tulli*

Rajavartiolaitos vastaa pääosin sisärajalvalvonnan suorittamisesta. Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajalvalvontaan 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. Poliisin ja Tullin laajempaa osallistumista sisäraja-  
valvontaan ei ole toistaiseksi suunniteltu.

Poliisille sisäraja-  
valvonnasta aiheutuneet lisäkustannukset olivat vuonna 2020 yhteensä 402 416,42 euroa. Kustannuksia kertyi Lapin poliisilaitokselle yhteensä 254 718,42 euroa ja Helsingin poliisilaitokselle 147 698 euroa. Vuoden 2021 aikana kustannuksia on kertynyt Helsingin poliisilaitokselle 21.4.2021 mennessä yhteensä 107 621 euroa. Päätöksen mukaisesta sisäraja-  
valvonnasta aiheutuva jatkuva ylimääräinen kustannus on noin 6 500 euroa viikossa. Helsingin poliisilaitoksen osalta kustannukset kertyvät lähinnä palkkakustannuksista toimintaan käytetyn työajan mukaan. Lapin poliisilaitoksen osalta kustannuksissa on huomioitu myös matkustus- ja päivärahakuluja sekä palkkaan liittyviä sivulukuja ja työaikakorvauksia.

Tullille on aiheutunut sisäraja-  
valvonnasta suoria lisäkustannuksia vuosina 2020–2021 helmikuun 2021 loppuun mennessä noin 71 500 euroa. Summa sisältää virkamatkat päivärahoineen ja virka-autoihin liittyvät kustannukset. Lisäksi Tullille on aiheutunut noin 800 800 euron lisäkustannukset suojavälineistä, desinfiointiaineista ja muista suojautumisen edellyttämistä toimenpiteistä. Tältä osin sisäraja-  
valvonnan osuutta ei kyetä kirjanpitolietojen osalta erottamaan muista covid-19-taudilta suojautumiseen kohdistetuista menoista. Samoin sisäraja-  
valvontaan osallistuneiden virkamiesten ylimääräisiä työaikakorvauksia ja ylitoita ei kyetä erottamaan kirjanpidon tietojen pohjalta. Kaikkien menoerien osalta ei siten ole mahdollista eritellä, mikä osa niistä kohdistuu sisäraja-  
valvonnan aiheuttamiin vaikutuksiin ja mikä muuhun toimintaan rajanylityspaikoilla ja muualla Tullissa. Tulli sai lisärahoitusta koronaviruksen torjuntaan vuoden 2020 lisätalousarviossa 990 000 euroa. Tullille koronavirusepidemiasta aiheutuneet lisäkustannukset olivat 9.4.2021 mennessä yhteensä 1 039 500 euroa.

### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Sisäraja-  
valvonnalla 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. Valtiovarainministeriön 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 keskittää rajanylitysliikenteen pääsääntöisesti päiväaikaan, jolloin terveysturvaviranomaisilla on mahdollisuus olla läsnä rajanylityspaikoilla. Rajoitusten myötä viranomaisilla on mahdollisuus tavoittaa kaikki rajanylittäjät, joihin on tarpeen kohdistaa terveysturvaviranomaisten toimenpiteitä. Koska aukioloaikojen rajoitukset eivät koske 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.

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 rakennusalailla 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 Viron kautta lautalla 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 rajoitukset näkyvät merenkulussa erityisesti matkustajaliikenteessä. Meritse tapahtuva matkustajaliikenne tyrehtyi lähes kokonaan huhtikuussa 2020, eikä se ole palautunut. Maaliskuussa 2021 maahan aluksilla saapuvia matkustajia oli 84 000, mikä oli noin 85 % vähemmän kuin maaliskuussa 2019. Matkustajaliikenteen osalta merenkulun kannattavuus on erittäin heikkoa.

Merikuljetusten tuonti ja vienti olivat vuoden 2021 helmikuussa hieman alle 7 miljoonaa tonnia. Tämä oli noin 6 % vähemmän kuin vuoden 2019 helmikuussa kuljetettu tavaramäärä. Matkustaja-autolautat ja ropax-alukset kuljettivat noin 12 % helmikuussa 2021 kuljetetusta tavaramäärästä. Aluskäyntejä Suomen satamissa oli helmikuussa 2021 saman verran kuin vastaavaan aikaan vuonna 2019.

### *Lentoliikenne*

Maaliskuussa 2021 Suomen lentoasemia käytti 165 600 matkustajaa, mikä on noin 90 % vähemmän kuin maaliskuussa 2019. Matkustajamäärät ovat pysytelleet suunnilleen samalla tasolla maaliskuussa 2020 voimaan tulleiden rajoitusten jälkeen. Lentorahtia ja -postia kuljetettiin Suomen lentoasemien kautta maaliskuussa 10 400 tonnia, mikä on noin 50 % vähemmän kuin maaliskuussa 2019. Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrolin mukaan lentoliikenteen operaatioiden määrät ovat olleet syyskuusta 2020 maaliskuuhun 2021 Suomessa noin 75 % matalammat kuin vastaavina kuukausina vuonna 2019.

Eurocontrolin 28.1.2021 laatiman ennusteen mukaan liikennemäärät Euroopassa ovat kesäkuun 2021 lopussa 55–70 % matalammat kuin vuonna 2019. Ennusteen mukaan liikenteen palautuminen vuoden 2024 lopussa on 75–103% verrattuna vuoden 2019 tasoon. Lentoliikenteen ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen ja maahantuloa koskevat rajoitukset. Koronarokotteiden vaikutus pandemian taltuttamiseen on merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä.

Jos liikennemäärät pysyvät nykyisellä tasolla tai laskevat, sillä on laajoja taloudellisia vaikutuksia koko ilmailusektoriin, kuten lentoyhtiöihin, lentoasemiin, mahuolin-tayhtiöihin ja Fintraffic ANS -lennonvarmistusyhtiöön. Finnairin vertailukelpoinen liiketulos oli 595 miljoonaa euroa tappiollinen vuonna 2020. Finavian tulos vuonna 2020 oli 147 miljoonaa euroa tappiollinen. Toimialan kannattavuus on 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 liikuntaan ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden va-

paata 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 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 sisärajavaltvontaan. Sisärajavaltvonta heikentää tilapäisesti Rajavartiolaitoksen suorituskykyä ulkorajoilla ja merellisissä turvallisuustehtävissä.

Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavaltvontaan 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 sisärajalvonta on palautettu, sisärajan ylittäjien on käytettävä päätöksessä mainittuja, avoimena olevia 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 19.3.2021 Schengenin rajasäännösten 25 artiklan mukaisena uutena päätöksenä ja perustui covid-19-tartuntatauti-epidemian jatkumiseen sekä välttämättömyyteen ehkäistä virusmuunnosten leviämistä. Kahden edeltävän sisärajalvontaa koskevan päätöksen voimassaolot päättyivät Schengenin rajasäännösten mukaisen kuuden kuukauden enimmäisajan jälkeen 18.3.2021 ja 18.9.2020. Menettely on arvioitu kansallisessa valmistelussa oikeudellisesti mahdolliseksi, vaikka sisärajalvonta 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 sisärajalvonnasta 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 asetusta (EU) N:o 1053/2013). Jäsenvaltioon kohdistuva arviointi voi käsittää kyselylo-

makkeita 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.

Sisärajavälvonnan 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