

RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAINEN PALAUTTAMINEN SISÄRAJOILLE

Päätösehdotus

Sisäministeriö esittää, että valtioneuvosto tekisi koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatauti-epidemian laajentumisen ennalta ehkäisemiseksi ja viruksesta kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi päätöksen rajavalvonnan palauttamisesta kokonaisuudessaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan väliselle rajalle 19.3.–13.4.2020. Sallittuja rajanylityspaikkoja olisivat

lentoliikenteessä:

- Helsinki-Vantaan, Maarianhaminan ja Turun lentoasemat: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne
- Enontekiön, Helsinki-Malmin, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan ja Vaasan lentoasemat: vain tavaraliikenne

vesiliikenteessä:

- Helsingin, Maarianhaminan, Turun ja Vaasan satamat: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne
- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsin, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahan, Rauman, Salon, Sipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion ja Uudenkaupungin satamat: vain tavaraliikenne
- Ahvenanmaan, Haapasaaren, Hangon ja Helsingin merivartioasemat sekä Nuijamaan satama ja Santio: vain Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne

maantieliikenteessä:

- Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Tornio ja Ylitornio: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne
- Suomen ja Norjan välisellä rajalla Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näämön ja Utsjoki: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne

Suomessa asuvilla tarkoitettaisiin Suomessa oleskeluoikeutensa rekisteröineitä EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvilla tarkoitettaisiin vastaavasti kyseisen EU-maan kansalaisia, siellä oleskeluoikeutensa rekisteröineitä EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla kyseisessä maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Välttämättömänä työmatkaliikenteenä pidettäisiin muun muassa alusten miehistönvaihtoon liittyvää rajanylitysliikennettä. Muuna välttämättömänä liikenteenä pidettäisiin muun muassa pelastustoimen ja terveydenhoidon suorittamiseen liittyvää liikennettä ja kolmansien maiden kansalaisten maasta poistumista.

Sisärajalla suoritettava rajavalvonta kohdennettaisiin pääasiassa rajatarkastuksin sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja terveydenhuoltoviranomaisten yhteisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin. Kaikkiin maahan sisärajan kautta tuleviin tai maasta lähteviin ei siten kohdistettaisi rajavalvontatoimia.

Perustelut

Kiinassa käynnistyi alkuvuonna 2020 uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19-tartuntatautiepidemia. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Tämän johdosta valtioneuvosto on yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020 todennut, että Suomessa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettut poikkeusolot.

Tartuntatautiepidemian laajentumisen ennalta ehkäisemiseksi ja koronaviruksesta kansanterveydelle ja terveydenhuoltojärjestelmälle aiheutuvan uhan torjumiseksi on välttämätöntä sulkea eräät rajanylityspaikat sekä rajoittaa merkittävästi rajanylityspaikkojen kautta kulkevaa liikennettä väliaikaisesti.

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 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan 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 suunnitellessaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädettyt yksityiskohtaiset tiedot etukäteen.

Erityismenettelystä välittömiä toimia edellyttävissä tapauksissa säädetään 28 artiklassa. Jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömiä toimia, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmeneksi vuorokaudeksi. Rajavalvontaa voidaan uhan jatkuessa jatkaa enintään 20 vuorokautta kerrallaan, enintään kahden kuukauden kokonaisajaksi. Asiasta on ilmoitettava samanaikaisesti muille EU-jäsenvaltioille ja komissiolle.

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

Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Komissio ja asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot ilmoittavat Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen 31 artiklan mukaisesti mahdollisimman pian syistä, jotka saattavat johtaa asetuksen mukaisiin erityistoimenpiteisiin ulkorajojen valvontaan liittyvistä vakavista puutteista sekä rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille. Jäsenvaltion on 33 artiklan mukaan annettava sisärajojen valvonnan lopettamisen jälkeen yksityiskohtainen selvitys miten asetuksen perusteita noudatettiin suoritetun rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen jälkiarviointia varten. Selvityksessä on käsiteltävä erityisesti tarkastusten suorittamista, käytännön yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa, vaikutusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, rajavalvonnan palauttamisen tehokkuutta muun muassa rajavalvonnan palauttamisen oikeasuhteisuuden jälkikäteiseksi arvioimiseksi.

Asetuksen 34 artiklan mukaan päätös rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille on tehtävä avoimesti ja yleisölle on annettava asiasta kaikki tiedot, jolleivät erittäin tärkeät turvallisuusasiat ole tämän esteenä. Muiden jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja komission on pidettävä asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä rajavalvonnan palauttamisen ja jatkamisen sekä tästä laaditun selvityksen yhteydessä toimitetut tiedot asetuksen 35 artiklan mukaan luottamuksellisina.

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 viipymättä poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä. Asiasta säädetään poliisiin, 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.

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Sisärajavalonnan palauttamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin. Samoin EU-kansalaisten kohtelu olisi yhdenvertaista.

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. Kansanterveyttä uhkaava

tauti, joka ilmenee maahan saapumista seuraavien kolmen kuukauden jälkeen, ei saa olla perusteena maasta poistamiselle. Unionin kansalaiselta tai hänen perheenjäseneltään voidaan, jos se on selvästi tarpeellista, kolmen kuukauden kuluessa saapumispäivästä vaatia, että hänelle tehdään maksuton lääkärintarkastus sen toteamiseksi, ettei hänellä ole mitään 1 momentissa tarkoitetuista taudeista. Tarkastusta ei saa vaatia suoritettavaksi järjestelmällisesti kaikille hakijoille.

Aikaisempi käytäntö ja muiden jäsenvaltioiden toimet

Suomi palautti sisärajalvannon vuonna 2005 yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen turvallisuuden varmistamiseksi, kolmesti vuoden 2006 Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden aikana järjestettyjen kokousten turvallisuuden varmistamiseksi ja vuonna 2008 ETYJ-ulkoministerikokouksen turvaamiseksi. Viimeksi sisärajalvonta palautettiin vuonna 2018 Yhdysvaltain ja Venäjän federaation presidenttien Helsingin-vierailun turvaamisen tukemiseksi. Nämä sisärajalvannon palautukset olivat Schengenin rajasäännösten 25 artiklassa tarkoitettuja ennalta ilmoitettuja palautuksia. Suomi ei ole tähän mennessä käyttänyt 28 artiklan mukaista erityismenettelyä eli välitöntä sisärajalvannon palauttamista.

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat aiemmin palauttaneet rajavalvannon väliaikaisesti laittoman maahantulon vaarantaessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terroristiskujen jälkeen, suurten yleisötapahdumien yhteydessä ja korkean tason kokousten turvallisuusjärjestelyjen tukemiseksi.

Useat EU-maat ovat viime aikoina palauttaneet sisärajalvannon koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemiasta jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Komission linjauksen mukaan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden.

Vaikutukset

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

Sisärajalvannon palauttamisella ei muutettaisi kansallisen lainsäädännön säännöksiä. Oikeus maahantuloon ja maastalähtöön määräytyisi siten tällä hetkelläkin voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Sisärajan ylittäminen ei edellyttäisi nykyisestä poikkeavien matkustusasiakirjojen mukana oloa. Ainoa muutos olisi se, että jokaisen tulisi sisärajoillakin varautua mahdollisiin viranomaisten toimesta suoritettuihin raja- ja ulkomaalaisvalvontatoimiin.

Rajavartiolaitos johtaisi sisärajalvannon väliaikaisen palauttamisen. Poliisi ja Tulli osallistuisivat sisärajalvannon palauttamiseen erikseen sovittavalla tavalla.

Sisärajavalvonnan palauttaminen aiheuttaisi Rajavartiolaitokselle työaikakorvauksina, komennettavan henkilöstön virkamatkakuluina ja evp-reservin palkkakuluina sekä kalustolisäyksistä ja tilapäisistä toimitiloista aiheutuvina kuluina arvion mukaan noin 2,5 miljoonan euron ylimääräiset kustannukset. Menot tulisi kattaa Rajavartiolaitoksen toimintamenomomentille myönnettävällä lisämäärärahalla.

Sisärajavalvonnan palauttaminen edellyttäisi Rajavartiolaitoksen henkilöstön tilapäistä komentamista muista tehtävistä suorittamaan sisärajavalvontaa. Sisärajavalvonnan palauttaminen heikentäisi tilapäisesti Rajavartiolaitoksen suorituskykyä ulkorajoilla ja merellisissä turvallisuustehtävissä. Päätöksen toimeenpano voi johtaa myös poliisin ja Tullin osalta uudelleenjärjestelyihin ja suorituskykyvaikutuksiin.

Asian valmistelu

Päätösesitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Asia on käsitelty kirjallisesti valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 9 §:n mukaisesti.

Tiedottaminen

Sisäministeriössä on ryhdytty alustaviin toimenpiteisiin Euroopan unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden informoimiseksi Suomen päätöksistä. Sisäministeriö on valmistautunut tiedottamaan päätöksestä välittömästi kaikille tarvittaville tahoille sen mukaan kuin Schengenin rajasäännöstössä edellytetään.