

RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISESTA PALAUTTAMISESTA SISÄRAJOILLE TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN JA PÄÄTÖKSEN VOIMASSAOLON JATKAMINEN

Tausta

Valtioneuvosto teki 11.3.2021 päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.3.–17.4.2021 covid-19-tartuntatautiepideemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Päätökseen on tehty sisällöllisiä muutoksia ja päätöksen voimassaoloa on jatkettu 31.3.2021, 22.4.2021 ja 20.5.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on tällä hetkellä voimassa 15.6.2021 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 tarkoitettua henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä.

Päätösehdotus

Covid-19-tartuntatautiepideemia jatkuu edelleen, eikä riittäviä resursseja sisärajavalonnan korvaavien toimenpiteiden suorittamiseksi ole vielä käytettävissä. Tämän vuoksi sekä virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksi sisärajavallontaa olisi välttämätöntä jatkaa 27.6.2021 asti.

Valtioneuvoston 20.5.2021 tekemää päätöstä muutettaisiin niin, että maahantulo työssäkäynnin perusteella olisi rajoituksitta sallittua lentoliikenteessä. Vesiliikenteessä sekä maarajoilla Suomen ja Norjan rajayhteisöliikennettä lukuun ottamatta maahantulo työssäkäynnin perusteella olisi edelleen rajoitettu vain välttämättömään. Tällä tarkoitettaisiin yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta merkittävää työtä sekä tiettyjä erikseen mainittuja erityisryhmiä.

Epidemiologiseen arvioon perustuen sisärajavallontaa poistettaisiin Suomen ja Maltan välisestä liikenteestä.

Päätöksen sisältö olisi 7.6.2021 alkaen seuraava:

Sisärajavallontaa on palautettu covid-19-tartuntatautiepideemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi 27.6.2021 asti Suomen ja Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Italian, Itävallan, Kreikan, Latvian, Liechtensteinin, Liettuan, Luxemburgin, Norjan, Portugalin, Puolan, Ranskan,

Ruotsin, Saksan, Slovakian, Slovenian, Sveitsin, Tanskan, Tšekin, Unkarin ja Viron välisessä liikenteessä huvialusliikennettä lukuun ottamatta.

Henkilöliikenteelle tarkoitetuilla lentoliikenteen rajanylityspaikoilla sallittuja maahantuloperusteita ovat Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu, työmatka ja muu välttämätön syy.

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

Sisärajavälvön 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 sisärajavälvonta 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, Näättäjä 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, Långnäsän, Maarianhaminan, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Siipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion, Turun, Uudenkaupungin ja Vaasan satamat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

Sisärajan voi ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla jäätä pitkin ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Lisäksi saamelaiset voivat ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan (järvet mukaan

lukien) ja rajajoet myös muualta kuin tässä päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Vastaava oikeus on myös Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkailla. Rajayhteisöjen asukkaiden ja saamelaiden 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.

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

Sisärajavalvontaa koskeva lainsäädäntö

Schengenin rajasäännösten (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) 22 artiklan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Asetuksen mukaan jäsenvaltio voi palauttaa väliaikaisesti rajavalvonnan sisärajoilleen eräissä tilanteissa.

Asetuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Kokonaisjakso ei saa ylittää kuutta kuukautta. Jäsenvaltion on suunniteltavaan 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 vuorokaudeksi. Artiklaa soveltavan jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle muiden tietojen ohella perustelut artiklassa säädetyn menettelyn soveltamiselle. Komissio voi kuulla muita jäsenvaltioita välittömästi saatuaan ilmoituksen. Rajavalvontaa voidaan uhkan jatkuessa jatkaa enintään 20 vuorokautta kerrallaan, enintään kahden kuukauden kokonaisajaksi, tämän kuitenkin rajoittamatta 25 artiklan 4 kohdan soveltamista. Mainitussa 4 kohdassa säädetään 25 artiklan nojalla tehtävän päätöksen enimmäiskestosta (6 kuukautta).

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

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

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

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

Epidemiologinen tilanne 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 sekä koronarokotusten kattavuuden lisääntyminen väestössä. 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 koronatapauksia voi kertoa maan epidemiologisesta tilanteesta, mutta se voi myös johtua vähäisestä testaamisesta ja puuttuvasta tartunnan jäljityksestä.

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana, mutta viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten määrä on kuitenkin laskenut viimeiset neljä viikkoa. Viikkoon 19 nähden tapausmäärät laskivat viikolla 20 globaalisti 14 %. Tapausmäärissä ollaan kuitenkin edelleen korkeissa lukemissa. Myös covid-19-tautiin liittyvien kuolemantapausten määrä on laskenut 2 % viimeisen viikon aikana. Laskua tapausmäärissä on havaittavissa erityisesti Euroopassa ja Kaakkois-Aasiassa. Muilla WHO:n alueilla Läntisen Tyynenmeren aluetta lukuun ottamatta tilanne on säilynyt ennallaan. Läntisen Tyynenmeren alueella tapausmäärät ovat kasvaneet.

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 lähes kaikista maailman maista muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Todennäköisesti tämä muunnos on levinnyt kaikkialle ja niiden maiden kohdalla, joista sitä ei ole raportoitu kyse on raportointiin ja sekvensointiin liittyvistä puutteista. Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20C/501Y.V2 tai B.1.351) on löydetty 111 maasta ja kaikista maanosista. Brasilialaista virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään B.1.1.28.1 tai P.1) on löydetty 62 eri maasta lähinnä Amerikasta ja Euroopasta sekä muutamista Aasian maista, Australiasta sekä mahdollisesti myös Uudesta-Seelannista.

Maailman terveysjärjestö WHO lisäsi 12.5.2021 Intian variantin B.1.617 ja sen jatkolinjat B.1.617.1, B.1.617.2 ja B.1.617.3 huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle. Päätös perustui arvioon virusmuunnoksen lisääntyneestä tartuttavuudesta. Euroopan tautienohjelmakeskus ECDC lisäsi Intian B.1.617.2-variantin huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle 25.5.2021. Intian variantteja on raportoitu 108 maasta.

Epidemia jatkuu EU:n ja Euroopan talousalueen alueella edelleen, mutta tapausmäärissä on nähty selvää laskua toukokuun aikana kaikissa maissa Tanskaa lukuun ottamatta. ECDC:n rokoteseurannan mukaan EU:n ja Euroopan talousalueen alueella 29.5.2021 43,5 % 18-vuotiaista tai sitä vanhemmista on saanut yhden rokoteannoksen ja 19,5 % täyden rokotesarjan (yleensä kaksi rokoteannosta). Vaihtelua maiden välillä on. Korkein rokotuskattavuus ensimmäisen annoksen osalta on Maltalla (63,6 %) ja pienin Bulgariassa 13,5 %. Täyden rokotesarjan suhteen korkein rokotuskattavuus on Unkarissa 42,6 % ja pienin Latviassa 7,2 %.

Ruotsissa uusien tapausten määrä on laskussa. Alueellisia eroja esiintyy, ja esimerkiksi Norrbottenissa 14 päivän ilmaantuvuusluku oli 808. Ruotsin rokotuskattavuus on ECDC:n mukaan yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta 43,6 % ja 14,9 % (28.5.2021). Korkeista tapausmääristä huolimatta covid-19-infektioon liittyviä kuolemantapauksia esiintyy selvästi vähemmän kuin joulutammikuussa ennen rokotusten aloitusta.

Norjassa uusien tapausten määrä on vakaa. Norjan rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 36,8 % ja 16,4 % (28.5.2021).

Tanskassa uusien tapausten määrä on nousussa. Huomattavaa on, että nousu on jatkunut hitaana helmikuusta alkaen. Tanskan rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 40,2 % ja 25,5 % (28.5.2021).

Islannissa uusien tapausten määrä on vakaa ja pienetkin absoluuttiset tapausmäärät nostavat tai laskevat ilmaantuvuuslukua. Islannin rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 58,1 % ja 28,5 % (29.5.2021).

Virossa uusien tapausten määrä lähti jo valmiiksi korkealta tasolta kasvuun helmikuun puolivälissä, ja maaliskuussa Viron ilmaantuvuus oli Euroopassa korkein. Maaliskuun jälkeen tapausmäärät ovat kuitenkin selvästi laskeneet. Viron rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 42,1 % ja 20,5 %. **Latvian** epidemiatilanne on parantumassa, mutta toinen epidemia-aalto jatkuu edelleen varsin voimakkaana. Latvian rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta

on 23,5 % ja 7,2 %. **Liettuan** epidemiatilanne on parantunut selvästi joulua edeltäneestä ajasta, jolloin toinen epidemia-aalto saavutti huippunsa. Tapausmäärät ovat kuitenkin suhteellisen korkeita, vaikka kolmen viimeisen viikon aikana onkin nähty voimakas lasku. Liettuan rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 41,4 % ja 23,2 %.

Toimet Euroopan unionissa

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

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

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 tehostettujen rajoitusten ja EU:n sisärajoitusten 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.

Neuvosto antoi 13.10.2020 suosituksen koordinoitusta 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 tekstitulosten osuus on vähintään 4 % ja alueet, joissa ilmaantuvuus on enemmän kuin 150, mutta vähemmän kuin 500. Tummanpunaisiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on 500 tai enemmän. Harmaiksi katsotaan alueet, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa edellä mainittujen perusteiden arvioimiseksi tai jos testien määrä on enintään 300 covid-19-tartunnan havaitsemiseksi tehtyä testiä 100 000:ta henkilöä kohti.

Suosituksen mukaan jäsenmaat eivät periaatteessa saisi evätä muiden jäsenmaiden vihreiltä alueilta matkustavien henkilöiden maahantuloa ja päätöstä tehtäessä tulisi ottaa huomioon myös kansallinen epidemiatilanne edellä mainittujen yleisten kriteerien pohjalta.

Uusien virusmuunnosten vuoksi kaikkea ei-välttämätöntä matkustamista, erityisesti korkean riskin alueille ja alueilta, olisi hillittävä voimakkaasti. Toisaalta jäsenvaltioiden olisi pyrittävä välttämään häiriöiden aiheutuminen välttämättömälle matkustamiselle, turvaamaan kuljetusten jatkuminen sekä välttämään häiriöitä toimitusketjuissa sekä työhön tai liiketoimintaan liittyvistä syistä matkustavien työntekijöiden ja 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 sisärajalikenteen rajoituksista. Komissio painottaa myös vaihtoehtoisten toimenpiteiden, kuten testausten ja karanteenien, suhteellisuutta ja syrjimättömyyttä.

Neuvosto hyväksyi 30.10.2020 suosituksen (EU) 2020/1632, joka laajentaa 13.10.2020 hyväksytyin 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 tartunnanjaljitystä. Komissio kehottaa välttämään matkailua korkean riskin alueille, jos se ei ole välttämätöntä ja testaamaan kyseisiltä alueilta palaavat. Matkustamiseen liittyen suositellaan lisätoimia, kuten parempaa hygieniaa ja etäisyyksien pitämistä terminaaleissa ja kulkuneuvoissa. Testausta ennen tällaisia matkustustilanteita tulisi niin ikään harkita. Lisäksi tiedonannossa muistutetaan jäsenmaita matkustustietolomakealustasta, jonka avulla voidaan parantaa matkustamiseen liittyvää tartunnanjaljitystä. Halukkaat jäsenmaat voivat osallistua tähän komis-

sion 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 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 evättämättömän matkustamisen kiellosta ja korvaamaan sen kohdennettumilla 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 kansanterveyssyystä, mutta toimien pitää olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Komissio katsoo, että Suomen tapauksessa vähemmän rajoittavia toimia, kuten karanteeni ja testausvelvoitteet, 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.

Komissio antoi 31.5.2021 ehdotuksen vapaata liikkuvuutta koskevan suosituksen (EU) 2020/1475 päivittämisestä (COM(2021) 294 final). Ehdotuksessa ei esitetä muutosta ns. vihreiden alueiden kriteereihin (ml. ilmaantuvuusluku 25). Sen sijaan oranssien alueiden ilmaantuvuuden yläraja ja punaisten alueiden ilmaantuvuuden alaraja nostettaisiin 75:een. Jäsenvaltioiden tulisi vapaan liikkuvuuden rajoituksia harkitessaan ottaa huomioon myös virusmuunnosten esiintyvyys sekä rokotuskattavuus. Suosituksessa otettaisiin huomioon myös EU:n tulevan covid-todistuksen vaikutukset suositeltuihin testaus- ja karanteenikäytäntöihin. Täyden rokotussarjan saaneisiin ja covid-19-taudista parantuneisiin henkilöihin ei tulisi kohdistaa vapaan liikkuvuuden rajoituksia.

Sisärajalvonta ja korvaavat toimet muissa Schengen-valtioissa

Kuvaus perustuu 1.6.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Sisärajalvonta

Covid-19-tartuntatautiepidemian leviämisen rajoittamiseksi suurin osa Schengenmaista rajoitti unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja palautti valvonnan sisära-

joilleen 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 sisäraja-
valvontaa rajoilleen vuoden 2021 ai-
kana covid-19-tilanteen heikentyessä.

Covid-19-tilanteesta johtuen sisäraja-
valvontaa toimeenpanevat Suomen lisäksi Islan-
ti, Norja, Ranska, Tanska ja Unkari. Tämän lisäksi sisäraja-
valvonta jatkuu turvalli-
suus- tai siirtolaistilanteesta johtuen Itävallassa Slovenian ja Unkarin maarajoilla,
Saksassa Itävallan maarajalla, Ranskassa kaikilla sisärajoilla, Tanskassa maa- ja meri-
liikenteessä Ruotsista ja Saksasta, sekä Ruotsissa tarvittaessa kaikilla rajoilla (sa-
tunnaistarkastuksin).

Tanska on ilmoittanut jatkavansa edellä mainituista syistä toimeenpantavaa, sekä co-
vid-19-tilanteesta johtuvaa sisäraja-
valvontaa 11.11.2021 asti, mutta covid-19-
valvonnasta luovuttavan heti tilanteen niin salliessa. Ruotsi on alkanut 6.2.2021 vaa-
tia alle 48 tuntia vanhaa todistusta negatiivisesta koronatestistä maahanpääsyn edel-
lytyksenä, mutta ei ole ilmoittanut muuttaneensa sisäraja-
valvonnan oikeudellista pe-
rustaa. Vaatimus ei koske Ruotsin kansalaisia, eikä alle 18-vuotiaita. Vaatimus nega-
tiivisesta koronatestistä ei koske myöskään 31.5. alkaen muiden Pohjoismaiden kan-
salaisia. Työmatkaliikenteen osalta vaatimus on alle 7 vuorokautta vanha negatiivi-
nen tulos. Poikkeusryhmiä ovat muun muassa saamelaiset, kiireellistä sairaalahoitoa
vaativat potilaat, merimiehet sekä raja-alueen asukkaat. Ruotsi on ilmoittanut jatka-
vansa liikenteen rajoituksia 31.5.2021 asti.

Islanti palautti sisäraja-
valvonnan covid-19-tilanteesta johtuen kaikille sisärajoilleen
18.3.2021 ja on ilmoittanut jatkavansa valvontaa 15.6.2021 asti. Islanti edellyttää, et-
tä suuren epidemiariskin alueilta saapuvat viettävät 5–6 päivää karanteenihotellissa
maahan saapumisen jälkeen. Lisäksi muu kuin välttämätön liikenne riskialueilta Is-
lantiin on kielletty.

Norja palautti sisäraja-
valvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 16.3.2020 ensin
Schengenin rajasäännöstön 28 artiklan perusteella. Sisäraja-
valvontaa on jatkettu
myöhemmin asetuksen 25 artiklan perusteella. Norja on ilmoittanut jatkavansa sisä-
raja-
valvontaa kaikilla rajoillaan covid-19-tilanteesta johtuen 7.9.2021 asti sekä sisäi-
seen turvallisuuteen perustuvaa sisäraja-
valvontaa 11.11.2021 asti.

Tanska toimeenpanee sisäraja-
valvontaa Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan pe-
rusteella ilmoituksensa mukaisesti 11.11.2021 asti, mikäli covid-19-tilanne ei mah-
dollista valvonnan päättämistä sitä ennen. Tanska määrittelee kaikki maailman valti-
ot kolmeen kategoriaan: keltaisiin, oransseihin ja punaisiin. Tanska on alkanut lie-
ventää maahanpääsyä 1.5.2021 alkaen siten, että täysin rokotetut henkilöt, jotka asu-
vat oransseiksi luokitelluissa Schengen-alueen tai EU:n jäsenmaissa, saavat matkus-
taa näistä maista vapaasti.

Unkari palautti sisäraja-
valvonnan tauon jälkeen uudelleen 1.9.2020 alkaen. Unkari
on ilmoittanut jatkavansa sisäraja-
valvontaa 22.6.2021 asti, eikä tällä hetkellä salli ul-
komaalaisten saapumista maahan ilman erityistä syytä. Poikkeuksen muodostavat
pysyvän, tai yli 90 vuorokauden maassaoloon oikeuttavan oleskeluluvan omaavat ul-
komaan kansalaiset.

Korvaavat toimet

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

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

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

Päätöksen perustelut

Tilanne Suomessa ja muissa Schengen-maissa

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana, mutta viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten määrä on kuitenkin laskenut viimeiset neljä viikkoa. Viikkoon 19 nähden tapausmäärät laskivat viikolla 20 globaalisti 14 %. Tapausmäärissä ollaan kuitenkin edelleen korkeissa lukemissa. Myös covid-19-tautiin liittyvien kuolemantapausten määrä on laskenut 2 % viimeisen viikon aikana. Laskua tapausmäärissä on havaittavissa erityisesti Euroopassa ja Kaakkois-Aasiassa. Muilla WHO:n alueilla Läntisen Tyynenmeren aluetta lukuun ottamatta tilanne on säilynyt ennallaan. Läntisen Tyynenmeren alueella tapausmäärät ovat kasvaneet. Ilmaantuvuusluvut ovat useassa maassa selvästi Suomea korkeampia. Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu siten edelleen vakava uhka kansanterveyden näkökulmasta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen mukaan merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-CoV-2-virusmuunnoksia (erityisesti Isossa-Britanniassa havaittu SARS-CoV-2 VOC 202012/01 (B.1.1.7) ja Etelä-Afrikan vastaava virusmuunnos V501.V2). Isossa-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 riskin-arvion 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.

Maailman terveystjärjestö WHO lisäsi 12.5.2021 Intian variantin B.1.617 ja sen jatkolinjat B.1.617.1, B.1.617.2 ja B.1.617.3 huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle. Päätös perustui arvioon virusmuunnoksen lisääntyneestä tartuttavuudesta. Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC lisäsi Intian B.1.617.2-variantin huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle 25.5.2021. Intian variantteja on raportoitu 108 maasta.

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien 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 palauttamiseen rajavartiolaian 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.

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.

Suomen 14 päivän ilmaantuvuus oli 28.5.2021 47 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Epidemiologinen ero pääosaan Schengen-maista on edelleen suuri. Sisäraja-
valvonnan arvioidaan siten suojaan Suomessa asuvia ja sitä kautta Suomen sisäis-
tä turvallisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Suomessa on havaittu 28.5.2021 mennessä yhteensä 7 624 muuntuneiden viruskanto-
jen aiheuttamaa covid-19-tapausta, joista 6 259 on Britanniassa havaittua muuntunut-
ta virustyyppiä, 1 296 Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä, 67 Intian virusmuun-
nosta (ja sen jatkolinjoja) ja kaksi niin sanottua Brasilian varianttia (P.1). Osa ta-
pauksista liittyy edelleen matkustukseen ja näiden tapausten jatkotartuntoihin lähipiir-
issä. Tosin varsinkin brittivarienttia esiintyy jo yleisesti kotoperäisenä. Terveiden ja
hyvinvoinnin laitoksen mukaan erityisen huolestuttavaa on tapausten jatkotartuntojen
yleisyys ja jatkotartuntojen nopea leviäminen tapauksen lähipiirissä. Havainto sopii
virusmuunnoksen lisääntyneeseen tartuttavuuteen.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan virusmuunnoksen leviä-
misen ehkäisy vaatii tehokkaita toimia, joista yksi on Suomeen kohdistuvan matkus-
tajamäärän vähentäminen ja nykyisten tiukkojen rajojen terveysturvallisuustoimien
jatkaminen.

Suurimmassa osassa Schengen-maita ilmaantuvuus on edelleen selvästi Suomen il-
maantuvuutta korkeampi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen
verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Matkustajien myötä synty-
vä riski taudin leviämiseksi Suomessa on myös merkittävä. Vaikka osassa tartunnois-
ta alkuperää ei pystytä määrittämään, sisäraja- ja sisärajaliikenteen rajoi-
tuksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden
kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita ra-
joitukset eivät koske. Myös eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta 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

Sisäraja- ja valvonnan palauttamisesta 11.9.2020 tehdyn päätöksen perustelumuistiossa
kuvattiin sisäraja- ja valvonnan korvaamiseksi valmisteltavia terveysturvallisuustoimia.
Korvaavat toimenpiteet noudattavat valtioneuvoston periaatepäätöksissä omaksuttua
”testaa, jäljitä, eristä ja hoida” -periaatetta, jossa matkustajien testaaminen ja karan-
teenit ovat merkittävässä asemassa. Erot Suomen ja muun Schengen-alueen välisessä
epidemiatilanteessa edellyttävät sisäraja- ja valvonnan ylläpitämistä siihen asti, kunnes
valmisteilla olevat korvaavat toimenpiteet ovat riittävällä tavalla käytettävissä.

Sisäraja- ja valvonnan 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. Rajat ylittävään matkustamiseen kautta leviävien tartunto-
jen riskiä voidaan estää testaukseen ja karanteeniin perustuvilla toimintamalleilla.
Ennakkotestitodistus yksinään vähentää tartuntariskiä kuitenkin vain 10–20 %. En-
nakkotestaus tai testi välittömästi rajan ylittämisen yhteydessä yhdistettynä toiseen
testiin myöhemmin maahan saapumisen jälkeen mahdollistaa tartuntojen tehokkaan

torjunnan. Riskinä voidaan pitää myös esitettävien todistusten luotettavuutta. Tällä hetkellä rajanylityspaikoilla covid-19-testiin osallistuneista alle kaksi prosenttia on testattu positiiviseksi. Epidemian mahdollinen uudelleen kiihtyminen voisi johtaa sosiaali- ja terveydenhuollon pitkäaikaiseen vakavaan kuormittumiseen.

Tautikuorman kasvu lisäisi inhimillistä kärsimystä, sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia sekä hoito- ja palveluvelkaa. Toimintoja jouduttaisiin ajamaan nykyistä enemmän alas, millä olisi vaikutusta muiden sairauksien diagnosoimiseen ja hoitoon. Epidemia myös lisää muiden kuin välittömästi covid-sairauden hoitoon liittyvää hoito- ja palvelutarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä on pulaa, joten kaikki toimenpiteet, joilla voidaan edesauttaa tilanteen hallintaa, ovat välttämättömiä. Tautikuorman kasvulla on vaikutusta terveydenhuollon menojen lisäksi muun muassa karanteenien päivärahakuluihin, ja se aiheuttaisi tuotannon menetyksiä eri aloille. Väestön rokottaminen on edennyt, mutta riittävää rokotuskattavuutta ei vielä ole saavutettu.

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 virkaavun antamiseen liittyvistä toimivaltuuksista.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta edellytti edellä mainittuun lakimuutokseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 245/2020 vp) käsittelyn yhteydessä, että valtioneuvosto valmistelee pikaisesti tartuntatautilain täydentämiseksi säännökset, joiden nojalla voidaan torjua yleisvaarallisen tartuntataudin epidemian leviämistä Suomeen tulevien henkilöiden osalta ja mahdollistaa terveysturvallinen matkustaminen (StVM 1/2021 vp).

Hallitus antoi 19.2.2021 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta (HE 15/2021 vp). Muutokset tulivat voimaan 29.3.2021. Muutoksilla täsmennettiin 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.

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan 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 terveystieteiden valiokunnan mukaan matkustajamäärien kasvaessa sekä mahdollisesti sisärajalvalvonnan poistuessa on tarve luoda säädösperusteinen, selkeästi ohjeistettu menettely rajalla tapahtuvaa terveysturvallisuusvalvontaa varten. Valiokunta piti välttämättömänä, että tartuntatautilain sääntelyn riittävyttä ja kattavuutta seura-

taan 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 todistuksiin perustuvan mallin käyttöönoton jälkeen pakolliset terveystarkastukset voitaisiin selkeästi kohdentaa henkilöihin, joilla ei ole osoitettavia riittäviä todistuksia negatiivisesta covid-19-testituloksesta, annetusta rokotuksesta tai covid-19-taudin sairastamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu asiaa koskeva hallituksen esitysluonnos laeiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ja rikoslain 44 luvun väliaikaisesta muuttamisesta (VN/12442/2021). Ehdotetuilla tartuntatautilain muutoksilla pyrittäisiin ehkäisemään ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviäminen Suomeen. Suomeen saapuvilta henkilöiltä edellytettäisiin luotettavaa todistusta kuuden kuukauden sisällä sairastetusta covid-19-taudista, saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta luotettavasta covid-19-testistä. Jos Suomeen saapuvalla henkilöllä ei olisi esittää covid-19-testitodistusta, hänen tulisi käydä testissä Suomeen saavuttuaan. Sen lisäksi niiden, joilla olisi ennakkotestitodistus tai jotka olisivat käyneet testissä Suomeen saavuttuaan, tulisi käydä toisessa covid-19-testissä 3–5 vuorokauden kuluessa Suomeen saapumisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös täydennyksiä virka-apua koskevaan sääntelyyn sekä rikoslakiin. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella 31.5.2021 asti.

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 tulevilta 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 kauttakulkualueelta, kuljetus- ja logistiikkahenkilöstöä työtehtävissään eikä vuonna 2008 tai sen jälkeen syntyneitä lapsia.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 29.3.2021 ohjauskirjeen aluehallintovirastoille, kunnille ja kuntayhtymille tartuntatautilain 16 ja 22 §:ään tehdyistä täsmennyksistä 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). Kaikki aluehallintovirastot ovat tehneet tartuntatautilain 16 §:n mukaisia päätöksiä. Toimintamalli on havaittu tehokkaaksi nykyisillä matkustajamäärillä. Rajanylityspaikkojen terveysviranomaiset ovat kuitenkin todenneet, että matkustajamäärien lisääntyessä toimintamallia tulee edelleen kehittää ja tämän tueksi arvioidaan myös säädösmuutosten mahdollisuuksia esimerkiksi todistusten edellyttämisestä.

EU:n komissio on antanut asetusehdotuksen digitaalisesta covid-todistuksesta. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 26.6.2021. Digitaalinen covid-todistus on kehys koronarokotus-, testi- ja parantuneen taudin todistusten myöntämiselle ja vahvistamiselle. Asetuksen mukaan kukin jäsenmaa päättää todistuksen käytöstä maahantulon edellytyksenä. Tällä hetkellä Terveysten ja hyvinvoinnin laitos suosittelee, että Suomeen riskimaista saapuvilla henkilöillä olisi mukanaan todistus korkeintaan 72 tuntia ennen maahan saapumista otetusta negatiivisesta koronatestistä tai alle kuusi kuukautta aiemmin sairastetusta taudista. Toistaiseksi on vielä epäselvää, miten todistus vaikuttaa EU:n sisäisen liikkuvuuden lisääntymiseen.

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 sisäraajavalvontaa ja siten Suomeen saapuvan matkustuksen rajoituksia olisi terveysturvallisuuden varmistamiseksi välttämätöntä jatkaa, kunnes korvaavat toimet ovat riittävällä tavalla käytettävissä. Sisäraajavalvonnan arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa.

Hallituksen suuntaviivoissa covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja -suositusten hallitulle purkamiselle (2021:42) todetaan, että sisäraajavalvontaa on tarkoituksenmukaista jatkaa edelleen niin kauan kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhteista kansanterveyden suojelemiseksi. Sisäraajavalvontaa jatkettaisiin 27.6.2021 asti. Suuntaviivojen mukaan sisäraajavalvonnan päättäminen 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). Sisäraajavalvonnan ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja suojata siten ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi sisäraajavalvonnalla turvataan kansallisen koronatestaus- ja sairaalahoitokapasiteetin riittävyyttä. Päätös noudattaa Schengenin rajasäännösten edellytystä sisäraajavalvonnan 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 sisäraajavalvonnan tarvetta ja laajuutta tarkasteltaisiin jatkosakin noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

Sisärajalvannon 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. Sisärajalvannon 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 sisärajalvannon 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. Raja-arvon pysyttäminen nykyisellä tasollaan on kuitenkin perusteltua viitekehäyksessä, jossa pääosan Schengen-maista 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 sisärajalvannon 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. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan positiivisten testien osuuteen vaikuttaa epidemiatilanteen lisäksi kyseisen maan testauskapasiteetti. Testauskapasiteetin puute laskee yleensä ilmaantuvuuslukua. Positiivisten testien osuus ei kuitenkaan auta arvioimaan kyseisestä maasta Suomeen tulevien merkitystä tartunnoille Suomessa, sillä sen avulla ei kyettä arvioimaan tartunnan saaneiden määriä lähtömaan

väestössä. Maita ei myöskään tarkasteltaisi suosituksen mukaisesti alueittain, vaan kokonaisuuksina. Sisärajalvonnasta 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 terveysviranomaisien 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 sisärajalvontaa poistettaisiin Suomen ja Maltan välisestä liikenteestä. Sisärajalvontaa olisi edelleen palautettu Islantia ja Maltaa lukuun ottamatta Suomen ja muiden Schengen-maiden (Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro) välillä huvialusliikennettä lukuun ottamatta. Arvioinnin pohjana käytetyt Schengenvaltioiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa. Sisärajalvontaa voitaisiin kohdentaa riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin.

Neuvoston suosituksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa toisiinsa nähden minäänlaista syrjintää esimerkiksi siten, että ne soveltaisivat naapurijäsenvaltioonsa suotuisampia matkustussääntöjä kuin johonkin toiseen jäsenvaltioon, jonka epidemiologinen tilanne on samanlainen. 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 ja Suomen ja Norjan välisen maaran rajayhteisöjä koskevalla erityissäännöllä on pyritty huomioimaan nämä näkökohdat.

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

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

Päätöksen muu sisältö

Hallituksen suuntaviivoissa covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja -suositusten hallitulle purkamiselle (2021:42) todetaan, että sisärajoilla maahantulorajoitukset korvataan toukokuusta alkaen asteittain rajoilla toteutettavilla terveysturvallisuustoimilla. Liikenteen rajoitusten purkaminen aloitetaan päivittäin järjestyksessä kuin niitä on aiemmin tehty.

Valmistelussa on arvioitu, että maahantulon rajoituksia tulisi purkaa vaiheittain osakokonaisuuksina, jotta purkamisen vaikutuksia voidaan arvioida sekä tautitilanteen kehittymisen että rajojen terveysturvallisuustoimenpiteiden suorituskyvyn näkökulmasta.

Suuntaviivojen mukaisesti ja epidemiologiseen arvioon perustuen rajaliikenteen rajoitukset poistettiin 24.5.2021 alkaen Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukailta. Rajayhteisöjen erityisoikeuksia ei ole katsottu toistaiseksi mahdolliseksi palauttaa Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla. Tämä perustuu epidemiologiseen arvioon Pohjois-Ruotsin covid-19-tilanteesta, joka on tällä hetkellä merkittävästi Suomen tilannetta huonompi. Norrbottenin alueella uusien covid-19-tartuntojen ilmaantuvuus oli viikkojen 19 ja 20 aikana 808, mikä on 17 kertaa suurempi kuin koko Suomen vastaava ilmaantuvuus (47). Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat vastaanottaneet Länsi-Pohjan ja Lapin sairaanhoitopiirien sekä Tornion ja Ylitornion kuntien näkemyksen, jonka mukaan epidemian hallinta Länsi-Pohjan alueella edellyttää nykyisen kaltaisen sisärajavälvalvonnan jatkamista siihen saakka, että käytävissä on riittävät korvaavat toimenpiteet (esimerkiksi ennakkotestivaatimus) ja että epidemia Pohjois-Ruotsissa on rauhoittunut. Rajanylitysliikenteen rajoitusten lieventäminen vaarantaisi tällä hetkellä epidemian hallinnan Länsi-pohjan sairaanhoitopiirin alueella ja muodostaisi sitä kautta merkittävän riskin taudin uuden aallon leviämiseksi koko maan alueelle.

Työmatkaliikenne

Suuntaviivojen mukaan rajayhteisöliikenteen avaamisen jälkeen avataan seuraavaksi työmatkaliikenne sekä perheiden ja sukulaisten matkustaminen EU:n sisärajaliikenteessä. Eri toimialojen tarve työmatkaliikenteelle on erityisesti poikkeusolojen päättymisen jälkeen lisääntynyt merkittävästi. Työmatkaliikenteen välttämättömiä tarpeita käsitellään jäljempänä muistiossa kuvatussa erityisryhmämenettelyssä. Lisääntynyt poikkeuslupien hakeminen kuormittaa kestävämmällä tavalla menettelyyn osallistuvia viranomaisia, erityisesti Rajavartiolaitosta, työ- ja elinkeinoministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, terveysviranomaisia. Menettely aiheuttaa lisätyötä myös muilla hallinnonaloilla. Erityisryhmämenettelyllä ei enää pystytä vastaamaan lisääntyneeseen kysyntään, minkä vuoksi työmatkaliikenteen rajoituksia olisi välttämätöntä lieventää.

Lievennykset toteutettaisiin ensi vaiheessa liikennemuotokohtaisesti. Päätöstä muutettaisiin niin, että maahantulo työssäkäynnin perusteella olisi rajoituksitta sallittua lentoliikenteessä. Maahantulon perusteena voisi lentoliikenteen rajanylityspaikoilla olla mikä tahansa työsuhteeseen tai toimeksiantoon perustuva työmatka. Vesiliikenteessä sekä maarajoilla Suomen ja Norjan maarajojen rajayhteisöliikennettä lukuun ottamatta maahantulo työssäkäynnin perusteella olisi edelleen rajoitettu vain välttä-

mättömään. Tällä tarkoitettaisiin yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta merkittävää työtä sekä tiettyjä erikseen mainittuja erityisryhmiä.

Liikennemuotokohtainen tarkastelu perustuisi siihen, että edellä kuvatut sisärajavallvonnan korvaavat toimenpiteet on mahdollista nykyisessä tilanteessa toteuttaa kattavammin ja tehokkaimmin lentoliikenteen rajanylityspaikoilla. Tämä mahdollistaa matkustajamäärän hallitun lisäämisen lentoliikenteessä ilman, että terveysturvallisuus samalla vaarantuu. Arvioon vaikuttaa myös se, että osalla matkustajista on hyväksyttävä negatiivinen testitodistus. Arvion mukaan työmatkaliikenteen salliminen lisäisi maahan saapuvien määrää lentoliikenteessä noin 300 henkilöllä päivässä. Lisäys kohdistuisi pääasiassa Helsinki-Vantaan lentoasemalle.

Työmatkaliikenteen sallimista vesiliikenteessä ei ole katsottu toistaiseksi perustelluksi, koska satamien arvioidaan ruuhkautuvan, mikäli matkustajamäärä lisääntyisi merkittävästi nykyisestä. Työmatkaliikenteen arvioidaan jopa kaksinkertaistavan satamien matkustajamäärät ruuhkapäivinä (2 600:sta 5 200:aan matkustajaan päivässä). Ruuhkautuminen vaarantaisi terveysturvallisuustoimenpiteiden asianmukaisen suorittamisen satamissa ja lisäisi sitä kautta riskiä epidemian laajenemiseen Suomessa. Satamien osalta jatkettaisiin edelleen toimivien vaihtoehtojen kehittämistä ja käytönnottoa. Vastaavasti työmatkaliikenteen rajoitusten poistamista maarajoilla arvioidaisiin myöhemmässä vaiheessa korvaavien toimenpiteiden käyttövalmiuden sekä Ruotsin ja Norjan epidemiologisen tilanteen perusteella.

Käytännön toimenpiteet

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

Paluu Suomeen

- Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Suomessa asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat kolmannen maan kansalaiset
- Suomessa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta

- muiden EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat kolmannen maan kansalaiset

- toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

Työmatka ja muu välttämätön syy

- työsuhteeseen tai toimeksiantoon perustuva työmatka lentoliikenteessä
- yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä (vesiliikenne ja maarajat)
- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään, viranomaisten välttämättömät virkatehtävät (vesiliikenne ja maarajat)
- liikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään (vesiliikenne ja maarajat)
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään (vesiliikenne ja maarajat)
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- opiskelu Suomessa
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteröineet EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset
- liikenne Suomen ja Norjan välisellä maarajalla rajayhteisöjen välillä (Norjassa Omasvuonon, Kaivuonon, Raisin, Koutokeinon, Kaarasjoen, Tenon, Uuniemen ja Etelä-Varangin kunnat sekä Suomessa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat)
- 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 ai-

kavälin toimintaedellytysten turvaamiseksi välttämättömät tehtävät. Vastuuministeriöt ja terveysturvallisuusviranomaiset osallistuisivat päätöksentekoon laatimalla lausunnot Rajavartiolaitokselle liikenteen välttämättömyydestä ja terveysturvallisuuden ylläpitämisestä. Vastuuministeriö voisi konsultoida asiassa myös ministeriöiden yhteistä virkamiestyöryhmää. Lausunnot saatuaan Rajavartiolaitos tekisi päätöksen välttämättömästä liikenteestä ja maahanpääsyn edellytysten täyttymisestä.

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysturvallisuusviranomaisten antamia ohjeita. Terveysturvallisuusviranomaiset arvioivat mahdolliset todistukset negatiivisista koronatestituloksista, sairastetusta covid-19-taudista tai rokotuksista osana rajoilla toteutettavia terveysturvallisuusmenpiteitä.

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 suojeleluun.

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

Sisärajavalvonnan palauttamisen tarkoitus liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä perustuslain 19 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveysturvallisuuspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Terveydenhuoltojärjestelmän 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. Sisärajavalvonnan palauttaminen on perustunut siihen, että hengen ja terveyden suojelemista on pandemiatilanteessa pidetty niin keskeisenä

ja primäärinä perusoikeutena, jota ei ole muilla keinoin voitu suojella, että 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 maahantulooperusteita, kuten opiskelu, perheasiat ja muut välttämättömät ja perustellut syyt.

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

Sisärajavaalvonnan palauttamisella koronapandemian leviämisen ehkäisemiseksi on tarkoitus suojella koko väestöä ottaen erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat riskiryhmät. Sisärajavaalvonta aiheuttaa jäljempänä kuvatulla tavalla yleisesti haittaa yrittäjille ja elinkeinonharjoittajille. Tämä on koskenut myös saamelaiselin- keinon 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- 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. Kalas- tuksen osalta saamelaisten ja muidenkin oikeus elinkeinon harjoittamiseen turvattiin nimenomaisesti 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä sallimalla valtakunnanrajan ylittämi- nen Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Sittenmin huvialusliikenne on 12.6.2020 tehdyllä päätök- sellä kokonaan vapautettu sisärajavaalvonnan. Valtioneuvoston 10.12.2020 tekemäl- lä päätöksellä saamelaisten oikeudet turvattiin aiempaa laajemmin sallimalla saame- laisille rajanylitys myös muualta kuin päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikko- jen kautta. Tällä päätöksellä ei tehtäisi muutoksia saamelaisten asemaan.

EU:n vapaan liikkuvuuden periaate

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdan mu- kaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenval- tioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätystä tai niiden soveltamisesta ane- tuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Vastaavasti SEUT 49 artiklan 1 kohdassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kan- salaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle oi- keus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

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

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön 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 maahanpääsyä. 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 säädetty 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 sisäraja- 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, maahanpääsyä. Lisäksi Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkaita ja saamelaisia koskevilla erityissäännöillä helpotettaisiin heidän liikkumistaan valtakunnanrajan yli. Tällä pyritään vähentämään vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta seuraavia haittavaikutuksia.

Taloudelliset ja muut vaikutukset viranomaisille

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

Rajavartiolaitos

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

Päätöksen mukainen sisärajalvonta aiheuttaa Rajavartiolaitokselle noin 330 000 euron lisäkustannukset viikossa normaalitilanteeseen nähden. Laskelmassa on huomioitu hallinnollisen toiminnan puolelta sekä isoilta lentoasemilta ja itärajalta syntyvät laskennalliset säästöt rajanylitysliikenteen määrän laskun vuoksi. Niistä vapautuvat resurssit on sidottu aikaisemmin ja sidotaan nyt tällä päätöksellä sisärajalvontaan. 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 sisärajalvontaa 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. Sisärajalvonta 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 sisärajalvonnasta 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.

Sisärajalvonnan aiheuttamat lisäkustannukset Rajavartiolaitokselle ovat olleet tähän mennessä 2020–2021 yhteensä noin 26,1 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 sisärajalvonnan jatkumisesta aiheutuvia lisämäärärahatarpeita.

Poliisi ja Tulli

Rajavartiolaitos vastaa pääosin sisärajalvonnann suorittamisesta. Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajalvontaan 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 sisärajalvontaan ei ole toistaiseksi suunniteltu.

Poliisille sisärajalvonnasta 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 sisärajalvonnasta 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 työaikaorvauksia.

Tullille on aiheutunut sisärajalvonnasta 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 sisärajalvonnann osuutta ei kyetä kirjanpitolietojen osalta erottamaan muista covid-19-taudilta suojautumiseen kohdistetuista menoista. Samoin sisärajalvontaan osallistuneiden virkamiesten ylimääräisiä työaikaorvauksia ja ylitöitä ei kyetä erottelemaan kirjanpidon tietojen pohjalta. Kaikkien menoerien osalta ei siten ole mahdollista eritellä, mikä osa niistä kohdistuu sisärajalvonnann 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 4.5.2021 mennessä yhteensä 1 043 200 euroa.

Muut viranomaiset

Työmatkaliikenteen rajoitusten osittainen poistaminen vähentäisi merkittävästi erityisesti Rajavartiolaitoksen, työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja terveystviranomaisten työmäärää erityisryhmiä koskevien hakemusten käsitteilyssä.

Rajoitusten purkaminen lisää rajanylityspaikkojen terveystarkastuksia toteuttavien kuntien ja kuntayhtymien työmäärää ja resurssitarvetta. Koska osittain samaa henkilöä tarvitaan rokotusten toteuttamiseen ja muuhun palvelutuotantoon, on toiminnan järjestämisessä haasteita, vaikka yksityistä palvelutuotantoa käytettäisiinkin apuna. Maahan saapuvat rokotemäärät kasvavat merkittävästi. Vaarana on, että rajoilla tapahtuvia terveystarkastuksia ei pystytä nykyisellä toimintamallilla tulevaisuudessa

enää toteuttamaan. Matkustajamäärien kasvaminen lisää kuntien ja kuntayhtymien terveydenhuollon kustannuksia.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sisärajavallvonnalla on merkittäviä vaikutuksia elinkeinoelämälle sekä muutoinkin yhteiskunnan toimintaan ja ihmisten elämään. Rajanylitysliikenteen sujuvuudella ja Schengen-alueen vapaalla liikkuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan rajoituksilla voi olla vaikutusta Suomen kansainvälisiin suhteisiin ja Suomen maakuvaan. Rajoitustoimien merkittävimmät, välittömät vaikutukset kohdentuvat todennäköisesti elinkeinotoimintaan, erityisesti 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 elpävän 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 terveysviranomaisilla on mahdollisuus olla läsnä rajanylityspaikoilla. Rajoitusten myötä viranomaisilla on mahdollisuus tavoittaa kaikki rajanylittäjät, joihin on tarpeen kohdistaa terveysviranomaisten 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

Voimassa olevan päätöksen mukainen työmatkaan perustuvan liikenteen rajaaminen ainoastaan huoltovarmuuskriittisiin työtehtäviin on vähentänyt työmatka- ja liike- matkustusta merkittävästi. Rajoitusten poistamisen lentoliikenteessä arvioidaan pa-

lauttavan työmatkaliikenteen niiltä osin vähitellen alkuvuoden 2021 tilannetta vastaavaksi. On myös mahdollista, että osa laivaliikenteessä tavanomaisesti kulkevasta työmatkaliikenteestä siirtyy lentoliikenteeseen. Arvion mukaan muutos lisäisi maahan saapuvien määrää lentoliikenteessä noin 300 henkilöllä päivässä. Lisäys kohdistuisi pääasiassa Helsinki-Vantaan lentoasemalle.

Suomen ja Ruotsin välisessä liikenteessä työmatkaliikenne suuntautuu pääasiassa Suomesta Ruotsiin. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan normaalioloissa Suomen ja Ruotsin länsirajan yli käy töissä noin 2 500–3 000 henkilöä. Heistä reilut 2 000 henkilöä ylittää valtakunnan rajan päivittäin ja loput ovat viikkotyöntekijöitä tai työntekijöitä, jotka palaavat harvemmin kuin kerran viikossa asuinvaltioon. Arvioiden mukaan näistä noin 60 % on Suomesta Ruotsiin kulkevia työntekijöitä. Rajat ylittäviä työntekijöitä on sekä julkisella sektorilla (etenkin opettajat) että yrityksissä.

Rakennusteollisuus RT ry:n ilmoittaman mukaan rakennusalan ulkomaalaisten työntekijöiden osuus on vakiintunut noin 20 %:iin alan kaikista työntekijöistä. Lukumäärä vaihtelee vuodenajan mukaan, mutta ulkomaalaisia rakennusalan työntekijöitä on Suomessa noin 35 000. Rakennusalan ulkomaisesta työvoimasta suurin osa on Viirosta. 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.

Työmatkaliikennettä koskevien rajoitusten poistaminen lentoliikenteestä koskee vaikuttavat myös Ahvenanmaan maakuntaa. Vesiliikenteen rajoitusten säilyminen vaikuttaa maakuntaan erityisesti siltä osin kuin maakunnassa ulkomailta käyvät laivaliikennettä käyttävät työntekijät eivät kuulu yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittäviin työntekijöihin tai muihin päätöksessä 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 ton-

nia, 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, maahuolintayhtiöihin 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 vapaata maahantuloa merkittävästi. Vakiintuneen käytännön mukaisesti urheilijat käsitellään maahantulon osalta erityisryhminä. Lentoliikenteen työmatkaliikenteen rajoitusten poistaminen vähentäisi tältä osin erityisryhmäkäsittelyn tarvetta.

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 merkittävinä 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 vähenevän 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 rajanylittäjiin

Siltä osin kuin sisärajavaltvonta on palautettu, sisärajan ylittäjiin on käytettävä päätöksessä mainittuja, avoinna 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 maahanpääsynsä 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 sisärajavaltvontaa 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 sisärajavaltvonta 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 sisärajavällynnästä ja ottaa käyttöön muita korvaavia toimia terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Koska ehdotetut sisärajaliikenteen rajoitukset olisi tarkoitettu vain lyhytaikaisiksi ennen korvaavien toimien käyttöönottoa, virallisen rikkomusmenettelyn käynnistämisen ei arvioida olevan kovin todennäköistä.

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

Asian valmistelu

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

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

Sisärajavällynnän 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