

RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAINEN PALAUTTAMINEN SISÄRAJOILLE

Tausta

Kiinassa käynnistyi alkuvuonna 2020 uuden koronaviruksen aiheuttama covid-19-tartuntatautiepidemia. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Sisärajavaltiota oli Suomessa palautettuna covid-19-tartuntatautiepidemian vuoksi 19.3.2020–25.7.2021 valtioneuvoston tekemien päätösten mukaisesti. Sisärajavaltiota luovuttiin, kun tartuntatautilakiin hyväksytyt väliaikaiset säännökset korvaavista toimenpiteistä otettiin täysimääräisesti käyttöön.

Covid-19-tartuntatautiepidemia jatkuu edelleen. Kohonneesta rokotuskattavuudesta huolimatta Suomen sisäiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen kohdistuu edelleen vakava uhka. Uuden koronavirusmuunnoksen nopean leviämisen vuoksi tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet eivät ole yksin riittäviä terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseksi. Tämän vuoksi on välttämätöntä palauttaa sisärajavaltiota uudelleen väliaikaisesti.

Päätösehdotus

Sisärajavaltiota palautettaisiin kattavasti Suomen ja kaikkien Schengen-maiden väliseen liikenteeseen. Päätös tulisi voimaan 28.12.2021 klo 15.00 alkaen ja olisi voimassa 16.1.2022 asti.

Suomeen saapuvilla olisi oltava mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytettäisiin todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Edellä mainitusta poiketen Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Norjan välisen maaraajan rajayhteisöjen asukkaat sekä Ruotsin Norrtäljen kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisessä liikenteessä matkustavat voisivat saapua Suomeen, jos heillä on mukanaan joko todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta, EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista tai todistus enintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Todistuksia koskevat edellytykset koskisivat 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Todistuksia ei edellytettäisi Suomen kansalaisilta, Suomessa pysyvästi asuvilta ulkomaalaisilta, eikä henkilöiltä, joiden maahantuloon on tässä päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy.

Päätös sisältäisi valtioneuvoston aiempia päätöksiä vastaavat rajanylitystä koskevat poikkeukset saamelaisien sekä Ruotsin ja Norjan vastaisen maaraajan rajayhteisöjen asukkaiden osalta.

Sisärajavalvonta kohdennettaisiin rajatarkastusviranomaisten ja terveysviranomaisten yhteisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Päätöksen sisältö olisi 28.12.2021 klo 15.00 alkaen seuraava:

Sisärajavalvonta on palautettu covid-19-tartuntatautiepideemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan vuoksi 16.1.2022 asti Suomen ja kaikkien Schengen-valtioiden välisessä liikenteessä.

Suomeen saapuvilla on oltava mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytetään todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Edellä mainitusta poiketen Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkaat sekä Ruotsin Norrtäljen kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisessä liikenteessä matkustavat voivat saapua Suomeen, jos heillä on mukanaan joko todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta, EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista tai todistus enintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Todistuksia koskevat edellytykset koskevat 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Todistuksia ei edellytetä Suomen kansalaisilta, Suomessa pysyvästi asuvilta ulkomaalaisilta, eikä henkilöiltä, joiden maahantuloon on tässä päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy. Välttämätön syy kuvataan muistion kohdassa ”Käytännön toimenpiteet”.

Sisärajavalvonnan palauttaminen ei vaikuta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta, ellei hänen matkustusoikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu.

Sisärajan rajanylityspaikkoja ovat

Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla:

- Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Tornio ja Ylitornio

Suomen ja Norjan välisellä maarajalla:

- Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näämön ja Utsjoki

lento liikenteessä:

- 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

- 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, Sipoon, Taalintehaan, Tammisaaren, Tornion, Turun, Uudenkaupungin ja Vaasan satamat

Sisärajan voi ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla jättäen pitkin ilman rantautumista toisen valtion alueelle.

Saamelaiset sekä Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkaat voivat ylittää maarajan myös muualta kuin tässä päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuta ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

Sisärajavalvonta kohdennetaan rajatarkastusviranomaisten ja terveysviranomaisten yhteisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

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 suunniteltava rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädettyt yksityiskohtaiset tiedot etukäteen.

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

Jäsenvaltion on rajavaltvonnan väliaikaisesta sisärajoille palauttamisesta ilmoittaes-
saan annettava 27 artiklan mukaisesti myös tiedot palauttamisen laajuudesta ja tiedot
siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavaltvonta on tarkoitus palauttaa sekä vahvis-
tettujen rajanylityspaikkojen nimet.

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

Rajavartiolain (578/2005) 15 §:n mukaan rajavaltvonnan väliaikaisesta palauttamises-
ta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvalli-
suuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä
toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto rat-
kaisee asian. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tar-
kemmin rajavaltvonnan palauttamista sisärajoille koskevan asian käsittelemisestä vii-
pymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten
toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä. Asiasta säädetään poliisin, tullin ja ra-
javartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009)
9 §:ssä. Rajavartiolain 17 §:n mukaan Rajavartiolaitos on johtava rajavaltvontaviran-
omainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavaltvontaan henkilöliikenteessä osallistu-
vien viranomaisten toimintaa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston
yleisistunto käsittelee ja ratkaisee sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvät pää-
tökset.

Toimet Euroopan unionissa

Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole varauduttu tilanteeseen, jossa henkeä uh-
kaava virus on levinnyt maailmanlaajuisesti. Komissio on antanut covid-19-
tartuntatauti-epidemiaan liittyen useita tiedonantoja ja suuntaviivoja, joilla pyritään
muun muassa varmistamaan EU:n perusvapauksien toteutuminen ja tukemaan EU-
kansalaisten paluuta kotimaahansa (esimerkiksi C(2020) 2050 final ja COM(2020)
399 final). Kaikki EU-maat kuuluvat EU:n sisämarkkinoihin, mutta Bulgaria, Irlanti,
Kroatia, Kypros ja Romania eivät 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.

Neuvosto antoi 13.10.2020 suosituksen koordinoitusta lähestymistavasta vapaan
liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta ((EU) 2020/1475, jäljem-
pänä *sisärajasuositus*). Suositukseen on myöhemmin hyväksytty eräitä tarkennuksia.

Sisärajasuosituksen mukaan vapaan liikkuvuuden rajoitusten on oltava syrjimättömiä
ja niitä olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä sii-
tä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun niillä on perusteltua syytä us-
koa, että rajoitukset olisivat tehokkaita. Rajoituksista olisi luovuttava heti kun epi-
demiologinen tilanne sen sallii. Jäsenvaltioiden tulisi vapaan liikkuvuuden rajoituksia

harkitessaan ottaa huomioon myös virusmuunnosten esiintyvyys sekä rokotuskattavuus. Suositus sisältää kriteerit, joiden perusteella kartoitetaan riskialueet ja määritetään niille yhteiset värikoodit. Suosituksen mukaan jäsenmaat eivät periaatteessa saisi evätä muiden jäsenmaiden riskittömiltä alueilta matkustavien henkilöiden maahan-tuloa.

Sisärajasuosituksen mukaan jäsenvaltioiden olisi pyrittävä välttämään häiriöiden aiheutuminen välttämättömälle matkustamiselle, turvaamaan kuljetusten jatkuminen sekä välttämään häiriöitä toimitusketjuissa sekä työhön tai liiketoimintaan liittyvistä syistä matkustavien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien liikkumisessa. 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 25.11.2021 ehdotuksen uudeksi sisärajasuositukseksi (COM(2021) 749 final). Ehdotuksen tarkoituksena on siirtyä alueiden tarkastelusta matkustajakoh-taiseen lähestymistapaan. Ehdotus on parhaillaan neuvoston käsiteltävänä. Valtaosa EU-maista on katsonut, että suosituksen päivittämistä ei tule kiirehtiä omikronmuun-noksen aiheuttaman uhan vuoksi. Osa EU-maista on myös vaatinut ennakkotestivaa-timuksen käyttöönottoa sisärajaliikenteessä. EU-tasoisista koordinoituista toimista ei ole päästy vielä sopuun.

Komissio on myöhemmissä tiedonannoissaan korostanut, että jäsenvaltioiden tulisi luopua kaikista sisärajaliikenteen rajoituksista (esim. COM(2020) 687 final). Komis-sio on myös korostanut erilaisia taudin leviämistä rajoittavia keinoja, kuten testausta, eristäytymistä, karanteeneja ja tartunnanjäljitystä sekä ylipäänsä toimien oikeasuhtei-suutta ja syrjimättömyyttä (esim. COM(2021) 35).

Komissio lähetti Suomelle ja eräille muille jäsenvaltioille 22.2.2021 hallinnollisen kirjeen, jossa se kehotti Suomen viranomaisia yhdenmukaistamaan rajoitustoimet neuvoston suositusten mukaisiksi. Komissio katsoi, että Suomessa tuolloin käytössä olleet maahantulokiellot rajoittivat EU-kansalaisten perusoikeutta vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 21 artikla). Komission mukaan rajoituksia voidaan tehdä kansanter-veyssyystä, mutta toimien pitää olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukai-sia. Komissio katsoi, että Suomen tapauksessa vähemmän rajoittavia toimia, kuten karanteeni ja testausvelvoitteet, olisi ollut käytettävissä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 14.6.2021 asetuksen (EU) 2021/953 co-vid-19-tautiin liittyvien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumista koskevien todistusten (EU:n digitaalinen koronatodistus) myöntämiseksi, todenta-miseksi ja hyväksymiseksi helpottamaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta covid-19-pandemian aikana sekä asetuksen (EU) 2021/954 kehyksestä covid-19-tautiin liitty-vien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumista koskevien todistus-ten (EU:n digitaalinen koronatodistus) myöntämiseksi jäsenvaltioiden alueella lailli-sesti oleskeleville tai asuville kolmansien maiden kansalaisille covid-19-pandemian aikana sekä kyseisten todistusten todentamiseksi ja hyväksymiseksi. Asetukset tuli-vat voimaan 1.7.2021. Asetuksen mukaan, mikäli jäsenvaltio edellyttää maahan saa-puvilta todistuksia covid-19-rokotuksista, testistä tai sairastetusta taudista, tulee sen hyväksyä EU:n digitaalisen covid-19-todistuksen avulla esitetty vastaava todistus. Asetuksen mukaan jäsenmaiden tulee myös ilman erillistä pyyntöä ja maksutta

myöntää EU:n digitaalisia covid-19-todistuksia jäsenvaltioissa rokotetuille, testatuille sekä laboratoriovarmistetun covid-19-taudin alle 180 vuorokautta aiemmin sairastaneille.

Sisärajavalvonta ja korvaavat toimet muissa Schengen-valtioissa

Kuvaus perustuu 28.12.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Sisärajavalvonta

Covid-19-tartuntatautiepidemian leviämisen rajoittamiseksi suurin osa Schengen-maista rajoitti unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja palautti valvonnan sisärajoilleen keväällä 2020. Useimmat valtiot kuitenkin luopuivat sisärajavalvonnasta 15.6.2020 mennessä ennen ulkorajojen koordinoitua ja asteittaista avaamista. Osa valtioista palautti sisärajavalvonnan määräaikaaisesti uudelleen vuoden 2021 aikana covid-19-tilanteen heikentyessä.

Tällä hetkellä sisärajavalvonta on palautettu covid-19-tilanteen vuoksi ainoastaan Ranskassa. Sisärajavalvonta on palautettu kattavasti, ja päätös on voimassa 30.4.2022 asti.

Ranskan päätös perustuu covid-19-tilanteen lisäksi terrorismin ja siirtolaistilanteen muodostamaan uhkaan. Myös Itävalta, Norja, Ruotsi, Saksa ja Tanska ovat palauttaneet sisärajavalvonnan osittain 11.5.2022 asti terrorismiuhon ja siirtolaistilanteen muodostaman uhan vuoksi.

Korvaavat toimet

Schengen-alueella maat ovat pyrkineet estämään viruksen leviämistä matkustuksessa pääasiassa eurooppalaisen koronatodistuksen avulla. Henkilöihin, joilla ei ole esittää tuoretta negatiivista testitulosta, todistusta sairastetusta covid-19 -taudista tai todistusta rokotussarjasta, kohdistuu eripituisia karanteenivelvoitteita sekä testausvaatimuksia.

Osa Schengen-alueen valtioista on viimeisen kahden viikon aikana alkanut omikron-virusmuunnoksen vuoksi vaatia myös rokotetuilta henkilöiltä pääsääntöisesti enintään 48 tuntia vanhaa negatiivista testitulosta, jos he saapuvat riskimaiksi luokitelluista Schengen-alueen maista. Ennakkotestivaatimuksen olivat 28.12.2021 mennessä ottaneet käyttöön Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Portugal, Ruotsi, Sveitsi ja Tanska. Norja edellyttää kaikilta saapuvilta matkustajilta testiä maahan saavuttaessa. Itävalta edellyttää lisäksi rokottamattomilta 10 päivän karanteenia, jota ei voi lyhentää testillä. Sveitsi edellyttää rokottamattomilta myös toista testiä maahan saapumisen jälkeen. Testivaatimukset on otettu käyttöön ilman päätöstä sisärajavalvonnan palauttamisesta. Käytännössä toimet vastaavat kuitenkin tässä päätöksessä esitettyä sisärajavalvonnan palauttamista. Myös Iso-Britannia on ottanut käyttöön ennakkotestivaatimuksen, ja lisäksi se edellyttää toista testiä maahan saapumisen jälkeen.

Maakohtaisissa matkustusrajoituksissa ja karanteenimääräyksissä on tyypillisesti erilaisia poikkeuksia, jotka sallivat rahti-, työmatka- ja muun välttämättömän liikenteen. Maakohtaisissa poikkeuksissa on suurta vaihtelua valtioittain.

Epidemiologinen tilanne Suomessa ja muissa Schengen-valtioissa

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle 27.12.2021 päivätyn asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Arvio on tämän muistion liitteenä.

Covid-19-epidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Uusin huolta aiheuttava virusmuunnos on omikron (B.1.1.529), joka havaittiin Etelä-Afrikassa ja Botswanassa ja josta raportoitiin ensimmäisen kerran 24.11.2021. Omikron on levinnyt nopeasti eri puolille maapalloa kansainvälisen matkustajaliikenteen mukana. Suurin osa toistaiseksi raportoiduista tapauksista liittyy matkustamiseen ja erityisesti matkustamiseen eteläisen Afrikan maihin. Useat maat ovat kuitenkin raportoineet myös matkailuun liittymättömistä tartuntaketjuista. Muunnoksen on arvioitu tarttuvan herkemmin kuin aikaisempien muunnosten, ja se onkin useassa maassa runsastunut erittäin nopeasti. Muunnoksen on alustavissa arvioissa todettu voivan tarttua aiempia muunnoksia herkemmin myös täysin rokotettuihin.

Lähes kaikki EU- ja Schengen-maat ovat raportoineet varmistettuja omikrontapauksia. Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n arvion mukaan omikron on valtavirusmuunnos EU:n ja Euroopan talousalueen maissa tammikuun 2022 alussa ja vastaa lähes kaikista tartunnoista helmikuun 2022 alkupuolella.

EU- ja Schengen-alueen epidemiologinen tilanne on kahtiajakoinen. Alueella on maita, joiden epidemiatilanne kehittyy selvästi hyvään suuntaan ja vastaavasti maita, joiden tilanne huonontuu nopeasti. ECDC:n 22.12.2021 julkaiseman päiväkohtaisen raportin perusteella epidemiatilanne on selvästi parantumassa Alankomaissa, Belgiassa, Bulgariassa, Itävallassa, Kreikassa, Kroatiaassa, Romaniassa, Saksassa, Slovakiassa, Sloveniassa, Tšekissä ja Unkarissa. Virossa, Latviassa ja Liettuaassa epidemiatilanne on loppusyksyn aikana parantunut, mutta myönteinen kehitys näyttää pysähtyneen ja jopa kääntyneen uudestaan hieman huonompaan suuntaan. Irlannissa, Liechtensteinissa, Luxemburgissa ja Puolassa epidemiatilanne on loppusyksystä huonontunut, mutta heikkenevä kehityssuunta on pysähtynyt, vaikkakaan tapausmäärät eivät ole lähteneet selvään laskuun. Epidemiatilanne heikkenee selvästi Espanjassa, Islannissa, Italiassa, Kyproksella, Maltalla, Norjassa, Portugalissa, Ranskassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa. ECDC pyrkii arvioimaan epidemiatilannetta huomioimalla ilmaantuvuusluvun lisäksi testausaktiiviteetin ja positiivisten näytteiden osuuden. Erot epidemiologisessa tilanteessa EU:n ja Euroopan talousalueen maiden välillä ovat näillä kriteereillä tarkasteltuina pieniä.

Suomessa covid-19-infektio leviää kotoperäisesti koko maassa. Tilanne on ollut samankaltainen ja ilmaantuvuus kasvussa jo lähes kahden kuukauden ajan. Suomen 14 päivän ilmaantuvuus oli seurantajaksolla 6.–19.12.2021 438 uutta tapasta 100 000:ta henkilöä kohden. Ennen joulua Suomessa todettiin päivittäin noin 2 500–3 000 uutta covid-19-tapasta, joista valtaosa on kotoperäisiä tartuntoja. Suomessa on 23.12.2021 mennessä todettu 124 varmistettua omikrontartuntaa. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin alueella jo noin 70 % päivittäisistä todetuista tapauksista on seulontatestin perusteella omikronmuunnoksen aiheuttamia, ja osuus on päivä päivältä lisääntynyt. Sama havainto on tehty myös Varsinais-Suomen alueella, jossa yli 50 % uusista tautitapauksista on ollut omikronmuunnoksen aiheuttamia.

Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet

Covid-19 on tartuntatautilain (1227/2016) 4 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallinen tartuntatauti, sillä se leviää herkästi, aiheuttaa vakavia taudinkuvia ja sen leviämistä voidaan estää tartunnalle altistuneeseen tai tartunnan saaneeseen kohdistettavilla toimenpiteillä. Tautiin ei ole toistaiseksi kehitetty tehokasta parantavaa hoitoa. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Tartuntatautilain 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 §).

Tartuntatautilakiin on lisätty väliaikaiset säännökset, joilla pyritään ehkäisemään ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviäminen Suomeen. Lain 16 a §:n mukaan ulkomaalaisella, joka ei asu vakinaisesti Suomessa, on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi oltava Suomeen saapuessaan mukanaan lain 16 g §:ssä tarkoitettu luotettava todistus:

- 1) vähintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta;
- 2) hänelle enintään 72 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta; tai
- 3) enintään kuusi kuukautta aikaisemmin sairastetusta laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista.

Jos Suomen kansalaisella tai Suomessa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on mukanaan todistus vähintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai enintään kuusi kuukautta aikaisemmin sairastetusta laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista, hänen ei tarvitse osallistua 16 b §:ssä tarkoitettuun covid-19-testiin. Jos hänellä on mukanaan todistus hänelle enintään 72 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta, hänen on osallistuttava 16 d §:ssä tarkoitettuun covid-19-testiin.

Lain 16 c §:ssä säädetään poikkeuksista todistuksen esittämisvelvollisuuteen. Todistusta ei edellytetä:

- 1) henkilökohtaista koskemattomuutta nauttivilta ulkovaltojen edustustojen tai kansainvälisten valtioidenvälisten järjestöjen jäseniltä ja heidän perheenjäseniltään eikä muualle kuin Suomeen akkreditoitujen diplomaatti- tai virkapassin haltijoilta heidän kulkiessaan Suomen kautta virkapaikalleen tai kotimaahansa;
- 2) kuljetus- tai logistiikka-alalla toimivilta matkustaja- tai tavaraliikenteen kuljettajilta, alusten, ilma-alusten tai junien miehistöiltä heidän työtehtävissään eikä vaihtomiehistöiltä heidän siirtyessään työtehtäviin tai työtehtävistä;

- 3) henkilöiltä, joiden maahantulon peruste on äkillisen terveyttä tai turvallisuutta uhkaavan yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunta;
- 4) lentoliikenteessä matkustavilta, jos he eivät poistu lentoasemalta;
- 5) Suomen ja Norjan rajalla toimivilta tulliviranomaisilta välttämättömissä virkatehtävissä.

Lain 16 d §:ssä säädetään covid-19-testistä maahan saapumisen jälkeen. Lain 16 d §:n mukaan henkilön, jolla ei ole 16 a §:n mukaista todistusta rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista eikä hän ole saanut 16 b §:n mukaisesta covid-19-testistä positiivista testitulosta, on osallistuttava covid-19-testiin aikaisintaan 72 tuntia ja viimeistään 120 tuntia maahan saapumisensa jälkeen. Kunnan tai kuntayhtymän on järjestettävä pykälässä tarkoitetut testit.

Edellä mainittujen väliaikaisten säännösten lisäämisen jälkeen sisärajavalvonnasta luovuttiin heinäkuussa 2021. Säännökset eivät kuitenkaan ole rajavalvonnan näkökulmasta maahantulon edellytyksiä, vaan ilman laissa tarkoitettua todistusta Suomeen saapuvan henkilön on osallistuttava covid-19-testiin maahan saapumisen jälkeen. Tartuntatautilain väliaikaisten säännösten voimassaoloa on jatkettu 30.6.2022 asti (1221/2021).

Tartuntatautilaki ei sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois mahdollisuutta sisärajavalvonnan palauttamiseen rajavartiolaiton 15 §:n mukaisesti eikä siihen liittyen jäljempänä kuvattua ulkomaalaislain 156 a §:n soveltamista.

Muut toimenpiteet Suomessa

Suomessa 27.12.2021 12 vuotta täyttäneestä väestöstä ensimmäisen rokoteannoksen oli saanut 87,8 %, toisen rokoteannoksen 83,6 % ja kolmannen rokoteannoksen 19,7 %. Tutkimuksissa on todettu, että rokotteiden suojateho infektiota vastaan heikkenee ajan myötä. Suojateho vakavaa koronavirustautia vastaan näyttää tutkimusten perusteella säilyvän paremmin ja pidempään. Joissakin tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että myös suojateho sairaalahoitoa vaativaa koronavirustartuntaa vastaan heikkenee merkittävästi. Kolmannet rokoteannokset vähentävät koronaviruseräilyjen määrää ja estävät tartuntoja leviämistä. Alustavien tutkimustulosten mukaan kaksi rokoteannosta ei anna kuitenkaan riittävää suojaa omikronmuunnosta vastaan erityisesti yli 60-vuotiailla ja riskiryhmään kuuluvilla. Kolmas rokoteannos taas nostaa suojaa ja antaa sitä todennäköisesti myös oireista tartuntaa vastaan. Tällä hetkellä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos suosittelee kolmatta rokoteannosta riskiryhmiin kuuluville. Lisäksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos suosittelee, että kolmatta rokoteannosta tarjotaan kaikille muille 18-vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille henkilöille. Kunnat vastaavat käytännössä rokotusten antamisesta, ja niiden kyky käynnistää kolmannet rokotukset koko aikuisväestölle vaihtelee käytettävissä olevien resursien mukaisesti.

Aluehallintovirastot ovat tehneet 17.12.2021 päätökset terveydenhuoltolain 16 §:n mukaisista pakollisista terveystarkastuksista Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määrittelemistä riskimaista saapuville matkustajille. EU-maista riskimaaksi on tällä

hetkellä luokiteltu Norja ja Tanska. Koska omikronmuunnos leviää tällä hetkellä voimakkaasti Euroopassa, on oletettavaa, että riskimaiksi tullaan lähitulevaisuudessa luokittelemaan lisää Euroopan maita. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjauskirjeessään 16.12.2021 ohjannut Terveyden ja hyvinvoinnin laitosta ylläpitämään riskimaista koostuvaa listaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut, että vallitsevassa epidemiatilanteessa on välttämätöntä, että toimivaltaiset viranomaiset toimivat ennakoivasti ja viivytyksettä sekä harkintansa perusteella käyttävät tartuntatautilain mukaisia toimivaltuuksiaan pakollisten terveystarkastusten ja tarvittaessa karanteenien määräämisestä virusmuunnoksen leviämisen estämiseksi. Näistä maista tulijoille tulisi pyrkiä paikallisten resurssien sallimissa rajoissa järjestämään pakollinen terveystarkastus, kuitenkin siten, että mikäli tulijoilla on esittää vähintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista hankittu negatiivinen ennakkotestitodistus, ei pakolliseen terveystarkastukseen olisi aiheutta. Pakollisten terveystarkastusten toteuttaminen vie huomattavasti terveydenhoitohenkilöstön resursseja.

Sisärajavalvonnan palauttaminen

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.

Useassa Schengen-valtiossa covid-19-ilmaantuvuus on Suomen ilmaantuvuutta suurempi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna suuremman covid-19-tartunnan riskin. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut mietinnössään StVM 6/2021 vp, että covid-19-epidemia on käytännössä osoittanut, että rajat ylittävällä matkustuksella on keskeinen merkitys tartuntatautien leviämisessä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttama riski epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntuneiden viruskantojen leviämiselle on yhä merkittävä (PeVL 35/2021 vp – HE 131/2021 vp).

Kohonneesta rokotuskattavuudesta huolimatta Suomen sisäiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen kohdistuu edelleen vakava uhka. Uuden koronavirusmuunnoksen nopean leviämisen vuoksi edellä kuvatut tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet eivät ole yksin riittäviä terveydenhuollon kantokyvyn turvaamiseksi.

Sisärajavalvonnan päätyttyä heinäkuussa 2021 rajan ylittäminen on ollut mahdollista myös muualta kuin erikseen määritellyiltä rajanylityspaikoilta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maahantulo on mahdollista myös paikoissa, joissa ei ole terveydenhuoltoviranomaisten järjestämää testausmahdollisuutta. Tartuntatautilain 16 § d:n mukaan näissä tilanteissa henkilön, jolla ei ole lain 16 a §:ssä tarkoitettua todistusta rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista, on osallistuttava covid-19-testiin aikaisintaan 72 tuntia ja viimeistään 120 tuntia maahan saapumisensa jälkeen. Sisärajavalvonnan päättymisen myötä kaikkien matkustajien kattava ohjeistaminen ja testiin hakeutumisen seuraaminen on osoittautunut mahdottomaksi tehtäväksi. Sisärajavalvonnan palauttaminen tarkoittaa sitä, että rajan ylittäminen on mahdollista vain tietyiltä paikoilta, mikä mahdollistaa myös aiempaa huomattavasti kattavamman to-

distusten tarkastamisen ja näin tehostaa myös jo olemassa olevan lainsäädännön toteutumisen valvontaa.

Omikronvirusmuunnoksen herkan tarttuvuuden vuoksi jokainen Suomeen ulkomailta tuotu tartunta lisää tautitaakkaa Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun tiedon mukaan Suomen terveydenhuoltojärjestelmä on tällä hetkellä erittäin kuormittunut. Epidemiologinen tilanne on heikentynyt merkittävästi, ja myös sairaalahoidon ja tehohoidon tarve on kasvanut. Tehohoidossa paine oli korkea jo ennen omikronmuunnoksen vaikutusta. Potilaat jakaantuvat tällä hetkellä hyvin tasaisesti ympäri maata väestömäärien mukaisessa suhteessa. On odotettavissa, että nykyisillä tartuntamäärillä tehohoidon tarve tulee entisestään kasvamaan lähiviikkoina. Testaus- ja jäljityskapasiteetti on useilla alueilla todettu riittämättömäksi, ja jäljitystä on jouduttu priorisoimaan.

Edellä kuvatuista syistä on välttämätöntä palauttaa sisärajavalvonta uudelleen väliaikaisesti. Sisärajavalvonta palautettaisiin Schengenin rajasäännösten 25 artiklan nojalla kattavasti Suomen ja muiden Schengen-maiden väliseen liikenteeseen 28.12.2021 klo 15.00 alkaen. Päätös olisi voimassa 16.1.2022 asti.

Komissio on katsonut maaliskuussa 2020, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C(2020) 1753 final). Sisärajavalvonnan ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä covid-19-epidemian leviämistä ja suojata siten ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi sisärajavalvonnalla turvataan kansallisen koronatestaus- ja sairaalahoitokapasiteetin riittävyttä. Sisärajavalvonnan arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa. Päätös noudattaa Schengenin rajasäännösten edellytystä sisärajavalvonnan ehdottomasta välttämättömyydestä vaaran vakavuuteen suhteutettuna.

Sisärajavalvonta kohdennettaisiin rajatarkastusviranomaisten ja terveysviranomaisten yhteisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Alustavan suunnitelman mukaan valvonnan painopiste olisi lentoliikenteessä ja erityisesti Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Pohjois-Suomen matkailuun liittyvillä verkostolentoasemilla. Satamissa valvontaa tehtäisiin rajatarkastusviranomaisten ja terveysviranomaisten yhteisten resurssien puitteissa. Muualla valvonta olisi pistokoeluonteista.

Sisärajaliikenteen rajoittaminen

Maailman terveysjärjestö WHO on 26.11.2021 nostanut uuden Botswanassa ja Etelä-Afrikassa alkuaan todetun omikronkoronavirusmuunnoksen (B.1.1.529) huolta aiheuttavien koronavirusmuunnosten listalle (VOC, variant of concern). Euroopan tautienehkäisy- ja valvontakeskus (ECDC) on 26.11.2021 julkaisemassaan riskiarviossa todennut omikronvirusmuunnoksen aiheuttavan merkittävän tai erittäin merkittävän terveysuhan EU:n ja Euroopan talousalueen maiden kansalaisille.

ECDC on 15.12.2021 tehnyt uuden riskinarvion perustuen sen hetkiseen saatavilla olevaan tieteelliseen tutkimustietoon omikronvirusmuunnoksen ominaisuuksista, ja korostaa siinä testausta riippumatta henkilöiden rokotusstatuksesta. Vaikka omikronin aiheuttama taudin vakavuus olisi vastaava tai vähemmän vakava kuin deltavi-

rusmuunnoksen, sen korkea tarttuvuus ja siitä aiheutuva tapausmäärien eksponentiaalinen kasvu tulevat todennäköisesti ylittämään terveydenhuollon kantokyvyn. ECDC arvioi omikronin aiheuttaman riskin kansanterveydelle erittäin korkeaksi.¹

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tarkemman tutkimustiedon vielä puuttuessa virusmuunnoksen aiheuttamaan uhkaan tulee varovaisuusperiaatteen mukaisesti vastata tehokkailla toimenpiteillä, joilla pyritään tunnistamaan kaikki henkilöt, joilla voi olla kyseisen virusmuunnoksen aiheuttama tartunta, estämään mahdolliset jatkotartunnat ja estämään näin virusmuunnoksen aiheuttaman taudin leviäminen. Tuoreimman asiantuntijatiedon perusteella omikron väistää rokotesuojaa ja aiheuttaa tartunnan myös kaksi kertaa rokotetuilla. Valtaosalla EU:n sisärajojen ylittävistä matkustajista on tällä hetkellä ainoastaan kahden rokotuksen antama suoja. Omikron todennäköisesti aiheuttaa oireisen tartunnan jo aiemmin koronan sairastaneilla. Tästä syystä on välttämätöntä edellyttää tuoretta negatiivista testitodistusta myös kahdesti rokotetuilta ja taudin sairastaneilta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on Rajavartiolaitoksen esikunnalle 20.12.2021 antamassaan lausunnossa todennut, että matkustukseen liittyvien covid-19-tapausten osuus kaikista Suomessa todettavista tartuntatapauksista on pieni ja että ratkaisevassa asemassa ovat kotimaassa tapahtuvien kotoperäisten tartuntojen ehkäisemiseen ja torjuntaan tähtäävät toimet. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoo kuitenkin, että yksi keino hidastaa uusien muunnosten saapumista Suomeen on edellyttää jokaiselta saapujalta ennen matkaa otettu negatiivisen tuloksen antanut ennakkotesti. Arvion mukaan ennakkotestivaatimus on erilaisista rajaliikenteen terveysturvallisuustoimista paras toteutettavuudeltaan ja vaikuttavuudeltaan. Asiantuntijalausunto on tämän muistion liitteenä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ennakkotestin edellyttäminen Suomeen saapuvilta on välttämätöntä, jotta terveysviranomaisten resurssit voidaan kohdentaa kotimaan epidemiologisen tilanteen hoitoon. Suomen sairaalahoidon kapasiteetin nykyisessä tilanteessa tulee pyrkiä kaikin mahdollisin keinoin ehkäisemään tilannetta, jossa ulkomaalainen tarvitsisi Suomeen saapumisensa jälkeen sairaalahoidtoa tai tehohoitoa. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin mukaan herkästi leviävä koronaviruksen omikronmuunnos aiheuttaa vuodenvaihteen aikaan riskin koko erikoissairaanhoidon toimintakyvylle. Terveydenhuollon henkilöstön tartunnat aiheuttavat eristyksen vuoksi pitkiä poissaoloja niissäkin tapauksissa, joissa tartunta on lieväoireinen. Sama koskee kaikkea esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta kriittistä henkilöstöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sisärajalvalvonnan palauttaminen jäljempänä esitetyin edellytyksin on nykyisessä covid-19-epidemiatilanteessa välttämätöntä, oikeasuhtaista ja syrjimätöntä.

Päätöksen mukaan sisärajaliikenteessä Suomeen saapuvilla olisi oltava mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Näiden lisäksi edellytettä-

¹ ECDC. Assessment of the further emergence of the SARS-CoV-2 Omicron VOC in the context of the ongoing Delta VOC transmission in the EU/EEA, 18th update. 15.12.2021. Saatavilla: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-assessment-further-emergence-omicron-18th-risk-assessment>.

siin todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Edellä mainitusta poiketen Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkaat sekä Ruotsin Norrtäljen kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisessä liikenteessä matkustavat voisivat saapua Suomeen, jos heillä on mukanaan joko todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta, EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista tai todistus enintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Mainituissa tapauksissa kyse on useimmiten säännöllisestä työmatkaliikenteestä tai säännöllisestä arkielämään liittyvästä liikenteestä kahden maan välillä.

Sisärajavalvontaa koskevan päätöksen tarkoituksena on jäljempänä tarkemmin kuvattulla tavalla turvata jokaisen oikeus elämään (perustuslain 7 §) sekä turvata terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti). Perustuslaissa turvataan myös muita perusoikeuksia, kuten jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §). Rajayhteisöjen asukkaita sekä Norrtäljen ja Ahvenanmaan välistä liikennettä koskevalla poikkeuksella helpotettaisiin maahantuloa tilanteissa, joissa Suomeen saapuminen on säännönmukaista tai muutoin vakiintunutta. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan poikkeuksesta aiheutuva epidemiologinen riski voidaan katsoa hyväksyttäväksi, eikä poikkeuksella vaaranneta covid-19-taudin leviämisen ehkäisemistä ja siitä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja.

Rokottamattomien tai covid-19-tautia aiemmin sairastamattomien henkilöiden maahantulo esittämällä todistus enintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta katsotaan niin ikään hyväksyttäväksi riskiksi, kun otetaan huomioon poikkeuksen tarkoitus turvata muita perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Negatiivinen covid-19-testi osoittaa, että henkilöllä ei ole virusta havaittavissa nenänielussa näytteenottohetkellä. Negatiivisen covid-19-testin teho jatkotartuntojen ehkäisemiseen laskee sitä mukaa, mitä pidempi aika testin ottamisesta kuluu. Kuitenkin myös 7 vuorokautta ennen otetulla negatiivisen tuloksen osoittavalla covid-19-testillä voidaan sosiaali- ja terveysministeriön mukaan arvioida olevan tehoa jatkotartuntojen ehkäisyyn ja sitä kautta pandemian leviämisen estämiseen.

Rajayhteisöihin kuuluisivat Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla Ruotsin Haaparannan, Ylitornion, Pajalan ja Kiirunan kunnat ja Suomen Tornion, Ylitornion, Pellon, Kolarin, Muonion ja Enontekiön kunnat sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla Norjan Omasvuonon, Kaivuonon, Raisin, Koutokeinon, Kaarasjoen, Tenon, Uuniemen ja Etelä-Varangin kunnat ja Suomen Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat. Poikkeus koskisi näiden rajayhteisöjen välistä liikennettä.

Todistuksia koskevat edellytykset koskisivat 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä.

Hyväksyttävällä covid-19-rokotussarjalla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on saanut täyden rokotussarjan ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään 7 vuorokautta. Hyväksyttäviä rokotteita ovat Euroopan lääkeviraston (EMA) ja Maa-

ilman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet. Näiden rokotteiden voidaan olettaa käyneen läpi tehon ja turvallisuuden kannalta riittävän tieteellisen arvioinnin. Täydellä rokotussarjalla tarkoitetaan rokotevalmisteesta riippuen joko yhtä, kahta tai kolmea rokoteannosta.

Alle kuusi kuukautta sitten sairastetun covid-19-taudin voisi todistaa ainoastaan EU:n digitaalisella koronatodistuksella. EU:n digitaalinen koronatodistus on käytössä myös useissa EU:n ulkopuolisissa maissa. Kolmansissa maissa annettuihin lääkärintodistuksiin sairastetusta covid-19-taudista liittyy vielä epävarmuuksia todistusten luotettavuuden näkökulmasta. Tällaisille todistuksille ei ole esimerkiksi olemassa yhtenäistä mallia. Tällaisten todistusten hyväksyminen maahantulon perusteena voisi lisätä maahan saapuvien määrää huomattavasti. Todistusten tarkistaminen ja arvioiminen rajanylityspaikoilla edellyttäisi siten merkittävää lisätyöpanosta, mikä puolestaan voisi muodostaa uhan viranomaisten suorituskyyvylle ja sitä kautta vaarantaa Suomen kansanterveyttä.

Negatiivisen testituloksen osalta hyväksyttäisiin tulos sekä PCR- että antigeenitestistä. Antigeenitestiä suositellaan erityisesti covid-19-taudin vastikään sairastaneille, jos PCR-testituloksella on positiivinen. Vastikään sairastettu covid-19-tauti voi näkyä PCR-testissä jopa kolme kuukautta. Antigeenitesti antaa tällaisessa tilanteessa varmemman kuvan taudin olemassaolosta. Todistusten sisällöstä säädetään tarkemmin tartuntatautilain 16 g §:ssä.

Ennakkotestitodistukseen perustuvaa menettelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena keinona suojella väestön terveyttä ja elämää. Ennakkotestiedellytys siirtää testaustarvetta lähtömaihin ja vähentää siten Suomessa matkustajille tehtävien testien määrää ja siten mahdollistaa kotimaisen testauskapasiteetin käytön muuhun testaustoimintaan kuin matkustajien testaukseen. Keskeistä on, että henkilöt, joilla todetaan ennakkotestissä positiivinen löydös, eivät matkusta lainkaan, mikä ehkäisee tartuntojen leviämistä Suomeen ja vähentää rajat ylittävään tartunnan jäljitykseen kuluva resurssia Suomessa. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on myös sillä, että ennakkotestivaatimuksen ollessa maahanpääsyn edellytys, on todistusten tarkastaminen rajatarkastusviranomaisten vastuulla ja näin ollen terveysviranomaisten vastuulle jää huolehtia siitä, että maahan saapuneilla henkilöillä on tartuntatautilain mukaiset covid-19-tautia koskevat todistukset ja että he osallistuvat tarvittaessa pakolliseen terveystarkastukseen ja covid-19-testiin Suomeen saapumisen jälkeen. Mitä suuremmalla osuudella maahan riskimaista saapuneista on todistus enintään 48 tuntia aiemmin tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta covid-19-testistä, sitä pienemmän määrän henkilöitä on tarpeen osallistua pakolliseen terveystarkastukseen maahan saapumisen jälkeen.

Toimen oikeasuhtaisuutta tukee myös se, että covid-19-testejä on globaalisti laajasti saatavilla myös ulkomaille suuntautuvaa matkustamista varten. Covid-19-testaus on ollut yksi keino osoittaa vähentynyttä tartunnan riskiä rajat ylittävässä liikenteessä, ja testitodistus on ollut rinnakkainen todistustyyppi matkailussa edellytettävälle covid-19-tautia koskeville todistuksille. EU:n digitaalista covid-19-todistuksesta annetussa asetuksessa (EU) 953/2021 suositellaan, että matkustamista varten otettavien testien tulisi olla kustannuksiltaan matkustajille kohtuullisia. Testauksella voidaan tehokkaasti pienentää riskiä tartuntojen leviämiseksi rajat ylittävässä liikenteessä erityisesti omikronvirusmuunnoksen aiheuttaman uuden uhan edessä.

Toimia voidaan pitää oikeasuhtaisena myös tilanteessa, jossa omikronvirusmuunnoksen aiheuttamia tautitapauksia todetaan Suomessa enenevästi. Edellä kuvatun mukaisesti Suomessa on todettu yhteensä 124 omikronvirusmuunnoksen aiheuttamaa tautitapausta, joista valtaosa on todettu Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin sekä Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriin alueella. Muiden sairaanhoitopiirien alueella valtaosa tapauksista on todennäköisesti edelleen deltaviruskannan aiheuttamia. Suomeen saapuvat matkailijat majoittuvat ympäri maata, minkä vuoksi on perusteltua torjua rajat ylittäviä tartuntoja ja tehokkaasti estää omikronin leviämistä rajat ylittävän matkailun välityksellä myös niille alueille, joissa omikronvirusta ei vielä laajasti esiinny.

Todistuksia ei edellytettäisi Suomen kansalaisilta, Suomessa pysyvästi asuvilta ulkomaalaisilta, eikä henkilöiltä, joiden maahantuloon on tässä päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy. Välttämättömiksi katsottavat syyt kuvataan muistion kohdassa *Käytännön toimenpiteet*.

Päätös ei sisältäisi muita maahantulorajoituksia, vaan Suomeen voisi saapua edellä mainitut todistukset esittämällä matkan tarkoituksesta riippumatta.

Päätös sisältäisi valtioneuvoston aiempia päätöksiä vastaavat rajanylitystä koskevat poikkeukset saamelaisten sekä Ruotsin ja Norjan vastaisen maarajan rajayhteisöjen asukkaiden osalta. Saamelaiset sekä Suomen ja Ruotsin ja Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkaat voisivat ylittää maarajan myös muualta kuin päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuttaisi ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja. Kirjaukset helpottaisivat rajayhteisöjen asukkaiden päivittäistä elämää sekä tukisivat saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittamista. Maarajalla tarkoitetaan tässä päätöksessä myös rajajokia ja -järviä, joiden kautta valtakunnanraja kulkee.

Lisäksi päätös sisältäisi aiempia päätöksiä vastaavan, kaikkia koskevan poikkeuksen, jonka mukaan sisärajan voisi ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla jäätä pitkin ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Kirjauksella helpotettaisiin liikkumista jääalueella, koska valtakunnanrajan kulku ei ole siellä selkeästi havaittavissa eikä kohtuudella merkittävässä. Jääalueella liikkumisen, kuten talviurheilun tai moottorikelkkailun, ei arvioida lisäävään epidemiologista riskiä. Rantautuminen toisen valtion alueelle ei kuitenkaan olisi sallittua.

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

Päätöksen suhde neuvoston sisärajasuositukseen

Neuvoston sisärajasuosituksen 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. On välttämätöntä, että tällaisia rajoituksia sovellettaessa noudatetaan

unionin oikeuden yleisiä periaatteita, erityisesti suhteellisuus- ja syrjimättömyysperiaatteita. Toimenpiteet eivät näin ollen saisi ylittää sitä, mikä on ehdottoman välttämätöntä kansanterveyden suojelemiseksi. Edellä kuvatun perusteella nämä edellytykset täyttyvät.

Suosituksen mukaan rajoituksista olisi luovuttava heti, kun epidemiologinen tilanne sen sallii. Tämän vuoksi sisärajavaalvonnan tarvetta ja laajuutta tarkasteltaisiin säännöllisesti epidemiologisen tilanteen perusteella.

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 tautienohjaus- 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.

Suosituksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa toisiinsa nähden minkäänlaista syrjintää esimerkiksi siten, että ne soveltaisivat naapurijäsenvaltioon suotuisampia matkustussääntöjä kuin johonkin toiseen jäsenvaltioon, jonka epidemiologinen tilanne on samanlainen. Päätös 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. Saamelaisia, Ruotsin ja Norjan vastaisen maarajan rajayhteisöjä sekä Norrtäljen kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välistä liikennettä koskevilla erityissäännöillä on pyritty huomioimaan nämä näkökohdat.

Sisärajavaalvonnessa huomioitaisiin neuvoston suositukset myös siltä osin, että EU:n vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kohdistuisi pääasiassa vapaa-ajanmatkustukseen ja muuhun ei-välttämättömään matkustukseen.

Sisärajasuositus ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittava. On myös huomioitava, että suosituksen päivitys on tällä hetkellä käynnissä, mutta päivitys on lykkääntynyt omikronvirusmuunnoksen aiheuttaman uhan vuoksi. EU-tasolla jäsenmaat eivät ole vielä päässeet sopimukseen koordinoituista toimista liittyen omikronvirusmuunnoksen aiheuttamaan uhkaan sisärajoilla. Osa EU-maista on kuitenkin ottanut käyttöön ennakkotestivaatimuksen myös sisärajaliikenteessä.

Sisärajasuositus on päivitetty 16.6.2021, ja sen mukaan ennalta varautuvan lähestymistavan mukaisesti olisi perustettava hätäjarrumekanismi, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi vaadittava rokotos- tai parantumistodistusten haltijoilta uudelleen SARS-CoV-2-testiä ja/tai omaehtoista eristäytymistä tai karanteenia, jos epidemiologinen tilanne jossakin jäsenvaltiossa tai jäsenvaltion jollakin alueella heikkenee nopeasti, erityisesti jos on raportoitu sellaisten huolta aiheuttavien tai seuranta edellyttävien SARS-CoV2-muunnosten suuresta esiintyvyydestä, jotka lisäävät taudin tarttuvuutta tai vakavuutta tai vaikuttavat rokotteiden tehoon. EU:n digitaalinen koronastodistus koskevan asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa säädetään, että asianomaisen jäsenvaltion

on tällaisissa tilanteissa ilmoitettava asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille mahdollisuuksien mukaan 48 tuntia ennen tällaisten uusien rajoitusten käyttöönottoa. Koordinoinnin varmistamiseksi erityisesti silloin, kun rajoituksia asetetaan uusien huolta aiheuttavien tai seurantaa edellyttävien SARS-CoV-2-muunnosten vuoksi, neuvostolle olisi annettava läheisessä yhteistyössä komission kanssa tehtäväksi tarkastella tilannetta uudelleen koordinoidusti näiden tietojen perusteella.

Voidaan todeta, että päätös sisäraja- ja valvonnan palauttamisesta niin, että maahantulon edellytyksenä on rokotustodistuksen tai parantumistodistuksen lisäksi negatiivinen ennakkotestitodistus, on kyseisen voimassa olevan sisärajasuosituksen mukainen hätäjarrun käyttöönotto.

Päätöksen suhde EU:n digitaaliseen koronatodistukseen

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 953/2021 määrittää kehyksen covid-19-tautiin liittyvien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumista koskevien todistusten (EU:n digitaalinen koronatodistus) myöntämiseksi, todentamiseksi ja hyväksymiseksi helpottamaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta covid-19-pandemian aikana. Asetuksen mukaan, mikäli jäsenvaltiot edellyttävä maahan saapuvilta covid-19-tautia koskevia todistuksia covid-19-rokotuksista, testistä tai sairastetusta taudista, tulee näiden hyväksyä EU:n digitaalisen covid-19-todistuksen avulla esitetty todistus. Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee myöntää asetuksen mukaisia digitaalisia todistuksia joko jäsenvaltiossa annetuista rokotuksista, jäsenvaltiossa tehdystä PCR- tai antigeenitestistä tai jäsenvaltiossa positiivisen PCR-testin perusteella enintään 180 vuorokautta aiemmin todetusta sairastetusta covid-19-taudista. Asetus on voimassa 30.6.2022 saakka.

Komissio on 21.12.2021 antanut delegoidun asetuksen 2288/2021 asetuksen (EU) 2021/953 liitteen muuttamisesta koskien rokotustodistusten hyväksyntäaikaa. Delegoidun asetuksen mukaan rokotustodistus perussarjasta olisi voimassa 270 vuorokautta. Delegoitua asetusta sovelletaan 1.2.2022 alkaen.

Tämän päätöksen mukainen todistus enintään 48 tuntia ennen maahan saapumista otetusta covid-19-testistä voitaisiin esittää myös EU:n digitaalisen covid-19-todistuksen avulla.

Käytännön toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitettujen välttämättömien syiden sisältöä. Rajanylityksen välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti saadun selvityksen perusteella. Ohjeistusta tarkennettaisiin tarpeen mukaan.

Välttämättömiä syitä olisivat erityisesti seuraavat:

- yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä

- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään, viranomaisten välttämättömät virkatehtävät
- liikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- pakottavat perheasiat tai muut pakottavat henkilökohtaiset syyt
- muu välttämätön ja perusteltu syy (esimerkiksi ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahan saapuminen, saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen)

Muiden erityisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsiteltäisiin Rajavartiolaitoksen johdolla. Erityisryhmät kattavat muun muassa kulttuurin, urheilun ja elinkeinoelämän toimijat. Vastuuministeriöt ja terveysturvaviranomaiset osallistuisivat päätöksentekoon laatimalla lausunnot Rajavartiolaitokselle liikenteen välttämättömyydestä ja terveysturvallisuuden ylläpitämisestä. Lausunnot saatuaan Rajavartiolaitos tekisi päätöksen välttämättömästä liikenteestä ja maahanpääsyn edellytysten täyttymisestä.

Vaikutukset

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

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

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

Perustuslain 7 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus elämään. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveystaloudet ja edistää väestön terveyttä, millä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan pe-

rustuslain säännökseen (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste (esim. PeVL 7/2021 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 4–5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Sisärajavalvonnan palauttaminen liittyy edellä mainittuihin oikeuksiin sekä julkisen vallan velvollisuuksiin.

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 perustuu siihen, että hengen ja terveyden suojelemista pidetään pandemiatilanteessa niin keskeisenä ja primäärinä perusoikeutena, että liikkumisoikeutta on välttämätöntä ja oikeutettua rajoittaa.

Päätöksessä pyritään vähentämään perusoikeusrajoitusten aiheuttamia haittavaikutuksia sallimalla maahantulo ilman todistuksia, jos maahantuloon on välttämätön syy. Välttämättömissä syissä on otettu huomioon eri maahantulooperusteita, kuten perheasiat ja muut välttämättömät ja perustellut syyt.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisella alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään. Säännöksellä pyritään saamelaisen alkuperäiskansan kulttuurin säilymiseen. Kieltä ja kulttuuria koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, että säännös ulottuu turvaamaan laajemmin saamelaisten kulttuuria, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, metsästys ja kalastus (HE 309/1993 vp). Päätökseen sisältyisi tämän vuoksi saamelaisia koskeva poikkeus, jonka mukaan saamelaiset voisivat ylittää rajan myös muualta kuin päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikkojen kautta. Saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen kuuluisi lisäksi välttämättömiin syihin, joiden mukaisesti maahantulossa ei edellytettäisi todistuksia.

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

EU:n vapaan liikkuvuuden periaate

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

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

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiain kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Pykälän perusteluissa (HE 205/2006 vp) todetaan muun muassa, että Maailman terveysjärjestön säädöksissä sekä tartuntatautilaissa ja -asetuksessa määrättyjen reunaehtojen täytyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi myös kansanterveydelle ja näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön 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 säädetyt maahantulo- tai maastalähtöedellytykset olemassa. Tämä tarkoittaa unionin kansalaisten osalta myös ulkomaalaislain 156 a §:n mukaisia edellytyksiä. Rajatarkastukseen liittyy aina kokonaisharkinta, jolloin päätös oikeudesta rajan ylittämiseen tehdään tapauskohtaisesti yksittäisen tilanteen olosuhteet huomioiden.

Edellä kuvatulla tavalla komissio on useasti todennut, että jäsenvaltioiden tulisi sisärajavalvonnan sijaan ottaa käyttöön muita toimia terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi komissio on korostanut EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia. Schengenin rajasäännösten mukaan sisärajavalvonnan tulee olla viimesijainen keino. Samoin EU:n vapaan liikkuvuuden rajoittamisen tulee perustua vankkaan tieteelliseen näyttöön ja sen tulee olla välttämätöntä ja oikeasuhtais-

ta. Edellä on kuvattu epidemiologista tilannetta EU- ja Schengen-alueella sekä covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi välttämättömiä toimia. Päätöksen mukaan ainoa vapaan liikkuvuuden rajoitus olisi covid-19-todistusten vaatimus niille henkilöille, joiden maahantulolle ei ole välttämätöntä syytä. Rajoitus ei koskisi myöskään Suomen kansalaisia eikä Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia. Lisäksi päätös sisältäisi saamelaisia, Ruotsin ja Norjan vastaisen rajan rajayhteisöjen asukkaita sekä Norrtäljen kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välistä liikennettä koskevat poikkeukset. Päätöksen katsotaan tältä osin olevan välttämätön ja oikeasuhtainen.

Taloudelliset ja muut vaikutukset viranomaisille

Sisärajavalvonnan palauttamisen tavoitteena on kansanterveyteen liittyvän vakavan uhan torjumiseksi varmistua, että Suomeen saapuvat täyttävät säädetyt maahantulon tai maassaoleskelun edellytykset. Sisärajavalvonnan arvioidaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

Rajavartiolaitos

Päätös edellyttää Rajavartiolaitoksen henkilövoimavarojen kohdentamista muista lakisääteisistä tehtävistä sisärajavalvontaan. Päätöksen mukainen sisärajavalvonta aiheuttaa Rajavartiolaitokselle noin 190 000 euron lisäkustannukset viikossa normaali-tilanteeseen verrattuna. Laskelmassa on huomioitu hallinnollisen toiminnan puolelta sekä isoilta lentoasemilta ja itärajalta syntyvät laskennalliset säästöt rajanylitysliikenteen määrän laskun vuoksi. Niistä vapautuvat resurssit sidotaan tämän päätöksen myötä sisärajavalvontaan. Ulkorajaliikenteen kasvun ja terveysviranomaisille annettavan virka-avun johdosta pelkästään sisärajavalvontaan kohdennettavan lisätyövoiman määrä on kuitenkin aiempaa vähäisempi

Valvonta toteutetaan komentamalla itärajalta ja Suomenlahden merivartiostosta henkilöstöä sisärajajoille ja laajentamalla rajatarkastukset koskemaan myös sisärajaliikennettä niillä rajanylityspaikoilla, joilla on myös ulkorajaliikennettä. Sisärajavalvonta on toteutettava samalla henkilöstöllä, joka normaalisti vastaa vain ulkorajan valvonnasta. Lisähenkilöstön rekrytoinnista, henkilöstön komennuksista sekä matkustamis- ja majoituskustannuksista aiheutuu lisäkustannuksia.

Poliisi ja Tulli

Rajavartiolaitos vastaa pääosin sisärajavalvonnan suorittamisesta. Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavalvontaan niillä rajanylityspaikoilla, joilla ne muutoinkin suorittavat rajatarkastustehtäviä rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 10 §:n mukaisesti. Poliisin osalta kyse on Jyväskylän, Kuopion ja Tampere-Pirkkalan lentoasemista ja Tullin osalta kalastus- ja lastialusten rajatarkastuksista eräissä satamissa. Poliisin ja Tullin muusta osallistumisesta sisärajavalvontaan sovitaan tarkemmin erikseen. Päätös voi aiheuttaa poliisille ja Tullille kokonaisuus huomioiden vähäisessä määrin lisäkustannuksia.

Muut viranomaiset

Rajojen terveysturvallisuustoimista vastaavat kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit. Osittain samaa henkilöstöä tarvitaan myös rokotusten toteuttamiseen ja muuhun palvelutuotantoon. Ennakkotestivaatimus maahantulon edellytyksenä vähentää rajalla tapahtuvan testauksen tarvetta ja vapauttaa testauskapasiteettia väestötestaukseen ja henkilöstöresursseja rokottamiseen ja tartunnan jäljitykseen. Näin ollen myös rajojen terveysturvallisuuteen liittyvät kustannukset kunnille ja sairaanhoitopiireille voivat hetkellisesti pienentyä. Päätöksen lyhyen voimassaoloajan vuoksi merkittäviä kustannussäästöjä ei kuitenkaan syntyne, vaan vaikutus kohdistuu ensisijaisesti resurssien uudelleenkohdentamisen mahdollisuuteen. Kun kaikilla maahan saapuvilla ulkomaalaisilla on mukanaan ennakkotestitodistus, vähentää se myös tarvetta aluehallintovirastojen määräämille tartuntatautilain 16 §:n mukaisille pakollisille terveystarkastuksille ja niihin kohdistetulle resurssille.

Sisärajavalvonta on päällekkäistä tartuntatautilain väliaikaisten säännösten kanssa. Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli voivat siten olla sisärajan rajanylityspaikalla tilanteesta riippuen joko rajatarkastusta suorittavia viranomaisia tai virka-apuviranomaisia. Viranomaisten tulee huomioida tarkasti, kumpaa tehtävää ne ovat suorittamassa, koska tehtävissä käytössä olevat toimivaltuudet ovat erilaiset. On myös huomattava, että maahantulorajoitukset ja tartuntatautilaissa säädetyt edellytykset todistuksista ja covid-19-testiin osallistumisesta eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia, vaan molempia sovelletaan samanaikaisesti.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sisärajavalvonnalla 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. Epidemiologinen tilanne heikkenee kuitenkin tällä hetkellä koko EU-alueella. On oletettavaa, että yleinen tautitilanteen voimakas heikkeneminen vaikuttaa ensisijaisesti henkilöiden matkustushalukkuuteen.

Työmatkaliikenne

Päätöksen mukaiset todistusvaatimukset eivät koskisi välttämättömiin syihin kuuluvaa työmatkaliikennettä. Välttämättömissä syissä on huomioitu muun muassa yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, terveydenhuollon, pelastustoimen ja vanhustenhuollon ammattihenkilöstön työtehtävät, viranomaisten välttämättömät virkatehtävät sekä liikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstön työtehtävät.

Muilta osin myös työmatkaliikenteessä edellytettäisiin todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Näiden lisäksi edellytettäisiin todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Koronapandemian aikana työmatkaliikenne on vähentynyt olennaisesti Euroopassa. Voidaan arvioida, että todistusvaatimus vähentää edelleen jonkin verran muuta kuin välttämätöntä työmatkaliikennettä Suomeen. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan noin 30 % Suomeen kohdistuvista työmatkoista tulee Virosta.

Liikenne

Sisärajaliikenteen määrä on kasvanut aiemman sisärajavalvonnan poistuttua arviolta neljä- tai viisinkertaiseksi. Laivaliikenteessä Suomeen saapuu päivittäin (Virosta, Ruotsista ja Saksasta) yhteensä keskimäärin 17 vuoroa. Lentoliikenteessä päivittäisiä saapuvia kansainvälisiä lentoja on Helsinki-Vantaan lentoasemalla noin 120. Verkotolentokentille saapuu viikon 52 aikana noin 40 lentoa päivässä, ja sen jälkeen noin 80 lentoa viikossa. Pohjoisella maarajalla pelkästään Tornion kautta saapuu maahan päivittäin noin 6 000–10 000 matkustajaa.

Sisärajavalvonnan palauttamisen arvioidaan johtavan ruuhkautumiseen ja asiointiaikojen pidentymiseen eri terminaleissa. Myös vaihtoyhteyksien menetyksiin ja pitkiinkin oleskeluaikoihin esimerkiksi lentoasemalla tulee varautua.

Kulttuurin, taiteen, liikunnan ja urheilun toimialat

Sisärajavalvonta ja siihen liittyvä ennakkotestivaatimus rajoittaa myös kulttuurialan (musiikki, esittävät taiteet, kuvataide sekä elokuva- ja tapahtuma-ala) toimijoiden sekä liikuntaan ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden vapaata maahantuloa.

Ulkomainen matkailukysyntä

Vuonna 2019 ulkomaisen matkailukysynnän osuus oli yli 30 % matkailun kokonaiskysynnästä (16,1 miljardia euroa). Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ulkomainen matkailukysyntä (5 miljardia euroa) supistui vuonna 2020 pandemian vaikutusten vuoksi tehtyjen rajoitusten, erityisesti rajapäästösten myötä lähes 70 %, eli 3,5 miljardia euroa. Vuonna 2021 ulkomaisten matkailijoiden kulutuksen arvioidaan supistuvan vähintään saman verran. Tämä on merkittävä osuus Suomen palveluviennistä, josta matkailu muodosti 16 % aiempina vuosina ja oli näin kolmanneksi merkittävin palveluviennin ala.

Arvion mukaan yksi matkailuun käytetty euro tuottaa 0,61 euroa muille toimialoille. Jos oletetaan, että kerrannaisvaikutukset supistuvat samassa suhteessa kuin ulkomainen matkailukysyntä, supistuminen merkitsee kerrannaisvaikutuksineen ulkomaisen matkailukysynnän supistumista vuositasona 5,6 miljardilla eurolla. Toimialoista tuotannon laskua syntyy matkailualojen (mm. henkilöpalveluliikenne, ravitsemisala, majoitusala, ohjelmapalvelut) lisäksi kauppaan, rakentamiseen sekä elintarviketeollisuuteen.

Matkailun merkitys korostuu alueellisesti. Vuonna 2019 matkailun osuus bruttokansantuotteesta oli koko maan keskiarvoa (2,7 %) suurempi Ahvenanmaalla (20 %), Lapissa (7,5 %), Kainuussa (4,2 %), Etelä-Savossa (3,9 %), Etelä-Karjalassa (3,4 %) ja Uudellamaalla (3,1 %). Vuosina 2017–2019 ulkomaalaisten Suomeen suuntautuva

matkailu kasvoi noin kahdeksan prosenttia vuodessa. Ulkomaisen kysynnän kasvu kohdistui lähes yksinomaan Uudellemaalle ja Lappiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan matkailuelinkeinon näkökulmasta vaatimus matkustajilta edellytettävästä negatiivisesta ennakkotestistä aiheuttanee merkittäviä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia matkailuyrityksille. Osa matkailijoista perunee jo varatun matkansa, minkä lisäksi rajoitukset vaikuttavat heikentävästi uusien varausten määrään.

Rajoitusten ajoituksesta ja kestosta johtuen suurin vaikutus kohdistunee Lapin matkailuyrityksiin. Talvimatkailu tuo Lappiin kaksi kolmasosaa koko vuoden liikevaihdosta. Joulukausi on Lapin matkailulle vuoden tärkein sesonki, ja silloin Lapin lentokentille saapuu myös lukuisia tilauslentoja (charter) päivittäin. Vaikutukset ulottuvat kuitenkin myös muualle Suomeen.

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti. Lisäksi on huomioitava, että matkustajat ovat nykytilanteessa varautuneet nopeisiin tautitilanteen muutoksiin ja siihen, että maat saattavat hyvin nopeasti muuttaa maahantulon edellytyksiä tai matkustamiseen liittyviä vaatimuksia ja ohjeita. Matkailuun liittyen tilanne on erilainen aiempaan verrattuna, sillä testien saatavuudessa Euroopassa ei ole ongelmia, ja käytännössä matkailijoiden on mahdollista hankkia vaadittu ennakkotestitodistus.

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

Vaikutukset rajanylittäjiin

Sisärajan ylittäjien on käytettävä päätöksessä mainittuja rajanylityspaikkoja päätöksessä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Muualta rajan ylittäminen ei ole sallittua ilman rajanylityslupaa.

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

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

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

Asian valmistelu

Päätösesitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Valmistelun aikana on ollut käytävissä sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ulkoministeriön, Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Poliisihallituksen ja Tullin näkemykset.

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

Päätöksen sisältöä ja laajuutta arvioidaan säännöllisesti epidemiologisen tilanteen perusteella.

Tiedottaminen

Suomi on 23.12.2021 toimittanut komissiolle ja muille EU:n jäsenvaltioille ennakkoilmoituksen sisäraja-valvonnan palauttamisesta 28.12.2021 alkaen hallituksen 21.12.2021 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti. Samassa yhteydessä on ilmoitettu EU:n digitaalisesta koronatodistuksesta annetun asetuksen (EU) 953/2021 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti uusista todistusvaatimuksista.

Sisäministeriö toimittaa välittömästi valtioneuvoston päätöksen jälkeen vahvistuksen päätöksen sisällöstä kaikille tarvittaville tahoille sen mukaan kuin Schengenin rajasäännösten 27 artiklassa edellytetään.

LIITTEET

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijalausunto 20.12.2021

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen epidemiologinen arvio 27.12.2021