SISÄMINISTERIÖ **Muistio** **Liite**
Lainsäädäntöneuvos 10.12.2020
Anne Ihanus

RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISESTA PALAUTTAMISESTA SISÄRAJOILLE TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN JA PÄÄTÖKSEN VOIMASSAOLON JATKAMINEN

Tausta

Valtioneuvosto teki 11.9.2020 päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.9.–18.10.2020 covid-19-tartuntatautiepidemian toisesta aallosta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Päätökseen on tehty sisällöllisiä muutoksia ja päätöksen voimassaoloa on jatkettu 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020 ja 19.11.2020 tehdyillä päätöksillä. Päätös on tällä hetkellä voimassa 13.12.2020 asti.

Rajavalvonta oli palautettuna sisärajoille myös 19.3.–18.9.2020 valtioneuvoston 17.3.2020, 24.3.2020, 7.4.2020, 7.5.2020, 20.5.2020, 12.6.2020, 10.7.2020, 23.7.2020, 6.8.2020 ja 20.8.2020 tekemien päätösten mukaisesti.

Päätösten myötä Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella on tarkennettu päätöksessä tarkoitetun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä.

Päätösehdotus

Covid-19-tartuntatautiepidemia jatkuu edelleen, eivätkä sisärajavalvonnan korvaamiseksi valmistellut toimenpiteet ole vielä käytettävissä. Tämän vuoksi sisärajavalvontaa olisi välttämätöntä jatkaa 12.1.2021 asti.

Epidemiologiseen arvioon perustuen 19.11.2020 tehtyä päätöstä muutettaisiin niin, että sisärajan ylittäminen Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla olisi sallittua jäätä pitkin ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Lisäksi rajayhteisöjen asukkaat ja saamelaiset voisivat ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan (järvet mukaan lukien) ja rajajoet myös muualta kuin tässä päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Rajayhteisöjen asukkaiden ja saamelaisten edellä mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuttaisi ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

Päätöksen sisältö olisi 14.12.2020 alkaen seuraava:

Sisärajavalvonta on palautettu covid-19-tartuntatautiepidemian toisesta aallosta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi 12.1.2021 asti Suomen ja kaikkien Schengen-maiden välisessä liikenteessä huvialusliikennettä lukuun ottamatta.

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

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

Siltä osin kuin sisärajavalvonta on palautettu, sisärajan rajanylityspaikkoja ovat

Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla:

- Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Tornio ja Ylitornio: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

Suomen ja Norjan välisellä maarajalla:

- Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö ja Utsjoki: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

lentoliikenteessä:

- Enontekiön, Helsinki-Malmin, Helsinki-Vantaan, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Maarianhaminan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan, Turun ja Vaasan lentoasemat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- Ahvenanmaan, Hangon ja Helsingin merivartioasemat: henkilöliikenne (vedestä lähtevät ja veteen saapuvat lentokoneet)

vesiliikenteessä:

- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Helsingin, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsin, Maarianhaminan, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Sipoon, 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 rajayhteisöjen asukkaat ja 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. Rajayhteisöjen asukkaiden ja saamelaisten edellä mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuta ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

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

Sisärajavalvontaa koskeva lainsäädäntö

Schengenin rajasäännöstön (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 suunnitellessaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädetyt 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 kuitenkaan rajoittamatta 25 artiklan 4 kohdan soveltamista. Mainitussa 4 kohdassa säädetään 25 artiklan nojalla tehtävän päätöksen enimmäiskestosta (6 kuukautta).

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

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

Rajavartiolain (578/2005) 15 §:n mukaan rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajavalvonnan palauttamista sisärajoille koskevan asian käsittelemisestä 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 sisärajatarkastusten palauttamiseen liittyvät päätökset.

Epidemiologinen tilanne

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautitilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Tässä muistiossa käsitellään epidemiologisia arvioita sisärajavalvontaa koskevan päätöksen näkökulmasta.

Epidemiologisen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti eri maiden asettamat rajoitukset ja niiden mahdollinen poistaminen tai uudelleen asettaminen. Tilanteen ennustamista vaikeuttaa myös se, että eri maissa on hyvin erilaiset terveydenhuoltojärjestelmät sekä tartuntatautien seuranta- ja raportointijärjestelmät. Osassa maailman maista on suuria puutteita mahdollisuudessa hakeutua hoitoon ja saada varmennettu covid-19-diagnoosi. Myös maiden kyvyssä suorittaa tartunnanjäljitystä 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 tartunnanjäljityksestä. Tärkeää on myös huomata, että useimmissa maissa testausmäärät ovat selvästi suurempia kuin keväällä, mistä seuraa, että epidemiatilanteen vertaaminen kevääseen ei ole suoraviivaista.

Epidemia jatkuu edelleen voimakkaana maailmalla. Uusien päiväkohtaisten tapausten määrä kääntyi syyskuussa kasvuun, joka jatkui marraskuun alkuun saakka. Marraskuussa uusien tapausten määrän kasvu näyttää pysähtyneen ja kääntyneen hienoiseen laskuun. Epidemia jatkuu voimakkaana erityisesti pohjoisella pallonpuoliskolla. Euroopassa tapausmäärät kasvoivat voimakkaasti marraskuun alkuun saakka, minkä jälkeen kasvu näyttää kääntyneen laskuun. Amerikassa tapausmäärät ovat taas kääntyneet kasvuun erityisesti Yhdysvaltojen epidemiatilanteen huonontumisen seurauksena. Aasiassa päiväkohtaiset tapausmäärät vähenevät hyvin hitaasti. Afrikassa tapausmäärien kasvu näyttää taas pysähtyneen ja Oseaniassa tapausmäärät pienenevät. Useiden maiden kohdalla on selvästi havaittavissa toinen epidemia-aalto, joka on selvästi ensimmäistä kevään aaltoa voimakkaampi (huomioitava kuitenkin testausmäärien muutokset). Muutaman maan tai alueen kohdalla (Japani, Korea ja Hongkong) kyseessä näyttää olevan jo kolmas epidemia-aalto. Näiden maiden kohdalla epidemia-aallot voidaan hyvin erottaa. Kaikkien maiden kohdalla erillisten epidemia-aaltojen erottaminen ei ole yhtä selkeää.

Useimmissa maissa Euroopan alueella uusien tapausten määrät kasvoivat voimakkaasti syys-lokakuussa. Marraskuussa tapausmäärien kasvu kääntyi laskuksi, joka yhä jatkuu. Eri maiden kohdalla on kuitenkin eroa. Epidemiologinen tilanne on kesän jälkeen heikentynyt kaikissa Pohjoismaissa ja Suomen naapurimaissa. Tilanne elää ilmeisesti paikallisen leviämisen, tartuntaketjujen katkaisujen ja muiden torjuntatoiminen yhteisvaikutuksesta. Kokonaisuutena kuitenkin epidemia näyttää yhä voimistuvan kaikissa maissa Islantia ja Norjaa lukuun ottamatta.

Toimet Euroopan unionissa

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

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat, 30.3.2020 annetut suuntaviivat (C(2020) 2051 final) koskevat liikkumista Schengen-alueen sisällä. Komissio pitää tärkeänä, että tietyt työntekijäryhmät, kuten esimerkiksi rajatyöntekijät, lähetetyt työntekijät ja kausityöntekijät voivat edelleen liikkua vapaasti.

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

Euroopan unionin neuvosto antoi 30.6.2020 ulkorajoja koskevan suosituksen (EU) 2020/912, jonka johdanto-osassa todetaan, että ulkorajoilla sovellettavat matkustusrajoitukset olisi poistettava sen jälkeen, kun jäsenvaltiot ovat poistaneet sisärajatarkastukset tai samanaikaisesti sen kanssa. Suositus ei ole oikeudellisesti sitova.

Komissio antoi 15.7.2020 tiedonannon EU:n lyhyen aikavälin terveydenhuoltovalmiudesta koronavirusepidemioiden varalta (COM(2020) 318 final), jossa todetaan, että kansanterveyttä koskevat toimenpiteet ovat auttaneet vakauttamaan tilannetta ja niillä on saatu uudet tartunnat sellaiselle tasolle, että terveydenhuoltojärjestelmät pystyvät selviytymään tehtävistään. Komissio ja Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC ovat todenneet, ettei rajaliikenteen rajoitusten tehokkuudesta ole tieteellistä näyttöä tilanteessa, jossa tauti on jo levinnyt maan sisään. Tiedonannon mukaan olisi vältettävä tehottomien rajoitusten ja EU:n sisärajatarkastusten käyttöön ottamista uudelleen. Toimenpiteitä, jotka rajoittavat henkilöiden tai tavaroiden liikkumista EU:ssa, olisi käytettävä vain tilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätöntä. Tällaisten rajoittavien toimenpiteiden olisi oltava koordinoituja sekä oikeasuhteisia ja syrjimättömiä suhteessa kansanterveyteen kohdistuviin riskeihin. Tilapäistä rajavalvontaa voidaan käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa tilanteissa, jotka vaikuttavat vakavasti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, ja viimeisenä mahdollisena keinona. Tilapäinen rajavalvonta saisi kestää vain niin kauan kuin poikkeukselliset olosuhteet kestävät.

Komissio muistutti kirjeessä 7.8.2020 jäsenmaita siitä, että koronavirusepidemian vastaisten toimien sisärajoilla tulee olla kohdennettuja, suhteellisia ja koordinoituja, ja niiden tulisi perustua tieteelliseen näyttöön. Tehottomia rajoituksia sisärajoilla tulee välttää. Pääsyn epäämisen sijaan olisi käytettävä muita keinoja terveysturvallisuuden takaamiseksi.

Neuvosto antoi 13.10.2020 suosituksen koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta ((EU) 2020/1475). 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 ja positiivisten tekstitulosten osuus on vähintään 4 % ja alueet, joissa ilmaantuvuus on enemmän kuin 150. 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. Maahan saapuvilta henkilöitä voitaisiin vaatia karanteenia ja saapumisen jälkeistä testiä. Matkustajalle voidaan tarjota mahdollisuus tehdä testi myös ennen maahan saapumista. Suosituksessa luetellaan matkustajaryhmät, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve matkustaa ja joilta ei pitäisi edellyttää karanteenia heidän suorittaessaan tätä välttämätöntä tehtävää. Rajoituksista olisi ennen niiden voimaantuloa ilmoitettava asianomaiselle jäsenmaalle sekä muille jäsenmaille ja komissiolle. Myös yleisölle olisi annettava rajoituksista selkeitä, ymmärrettäviä ja oikein ajoitettuja tietoja.

Komissio antoi 28.10.2020 useita koronavirusepidemiaan liittyviä tiedonantoja. Tiedonannossaan COM(2020) 687 final komissio korostaa, että jäsenvaltioiden tulisi luopua kaikista jäljellä olevista sisärajaliikenteen rajoituksista. Komissio painottaa myös vaihtoehtoisten toimenpiteiden, kuten testausten ja karanteenien, suhteellisuutta ja syrjimättömyyttä.

Neuvosto hyväksyi 30.10.2020 suosituksen (EU) 2020/1632, joka laajentaa 13.10.2020 hyväksytyn suosituksen periaatteet kattamaan myös kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat laillisesti EU-alueella. Aiemmin lokakuussa annettu suositus perustuu muun muassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 2 kohtaan ja uusi suositus erityisesti SEUT 77 artiklan 2 kohdan c ja e alakohtiin.

Komissio antoi 2.12.2020 tiedonannon COM(2020) 786, jossa se antaa lomakautta koskevia suosituksia koronavirusepidemian leviämisen ehkäisemiseksi. Komission mukaan matkustamiseen liittyy sinänsä riski, mutta koska epidemia leviää laajasti kaikissa jäsenvaltioissa, rajat ylittävää matkailua EU-alueella ei voida pitää merkittävänä lisäriskinä. Komission mukaan tulee varmistaa, että kansalliset toimet ovat linjassa neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen kanssa.

Sisärajavalvonta ja korvaavat toimet muissa Schengen-valtioissa

Kuvaus perustuu 7.12.2020 käytössä olleisiin tietoihin. Muistion liitteenä olevassa taulukossa kuvataan lisäksi muiden Schengen-valtioiden Suomea koskevia rajoituksia.

Sisärajavalvonta

Covid-19-tartuntatautiepidemian leviämisen rajoittamiseksi suurin osa Schengen-maista rajoitti unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja palautti valvonnan sisärajoilleen 11.3.–1.4.2020 ajanjaksolla. Useimmat valtiot kuitenkin luopuivat sisärajavalvonnasta 15.6.2020 mennessä ennen ulkorajojen koordinoitua ja asteittaista avaamista.

Covid-19-tilanteesta johtuen sisärajavalvontaa jatkavat Suomen lisäksi Norja, Tanska ja Unkari. Tämän lisäksi sisärajavalvonta jatkuu turvallisuus- tai siirtolaistilanteesta johtuen Itävallassa Slovenian ja Unkarin maarajoilla, Saksassa Itävallan maarajalla, Ranskassa kaikilla sisärajoilla, Norjassa Norjaan tulevassa lauttaliikenteessä (Saksasta, Ruotsista, Tanskasta), Tanskassa maa- ja meriliikenteessä Ruotsista ja Saksasta, sekä Ruotsissa tarvittaessa kaikilla rajoilla (satunnaistarkastuksin). Tanska on ilmoittanut jatkavansa edellä mainituista syistä toimeenpantavaa, sekä covid-19-tilanteesta johtuvaa sisärajavalvontaa 11.5.2021 asti, mutta covid-19-valvonnasta luovuttavan heti tilanteen niin salliessa.

Norja palautti sisärajavalvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 16.3.2020 ensin Schengenin rajasäännöstön 28 artiklan perusteella. Sisärajavalvontaa on jatkettu myöhemmin asetuksen 25 artiklan perusteella. Norja on ilmoittanut jatkavansa sisärajavalvontaa kaikilla rajoillaan covid-19-tilanteesta johtuen 9.2.2021 asti.

Norja vaatii maahan saapuvilta matkustajilta alle kolme vuorokautta vanhan negatiivisen koronatestituloksen. Testituloksen puuttumien on peruste käännytykselle, mutta se ei koske Suomen tai Ruotsin rajan ylittävää työmatkaliikennettä. Norja ylläpitää lisäksi listaa maista, joista voi tulla Norjaan ilman karanteenia. Karanteenin välttävät 5.12.2020 alkaen henkilöt, jotka saapuvat Grönlannista sekä Suomesta Lapin tai Itä-Savon sairaanhoitopiireistä. Muista EU:n, Euroopan talousalueen ja Schengen-alueen maista saapuvien on vietettävä 10 ensimmäistä vuorokautta maksullisessa karanteenihotellissa Norjassa. Norjan viranomaiset pyytävät todistusta asuinpaikasta maahanpääsyn yhteydessä. Norja ei vaadi karanteenia terveiltä henkilöiltä, joilla on esittää todistus positiivisesta koronatestistä viimeisen puolen vuoden aikana.

Tanska palautti sisärajavalvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 14.3.2020, mutta päätöksessä käytetty oikeusperusta ei ole tiedossa. Tanska ilmoitti 8.4.2020 palauttavansa sisärajavalvonnan Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan perusteella. Sisäraja-

valvonta jatkuu tällä hetkellä 11.5.2021 asti. EU-alueelta, Schengen-alueelta ja Isosta-Britanniasta Tanskaan voi 4.12.2020 saakka matkustaa vapaasti osasta Norjan maakunnista, Suomesta Lapin, Kainuun, Kanta-Hämeen, Keski-Pohjanmaan, Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan ja Ahvenanmaan maakunnista sekä Vatikaanista. Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa Tanskan vastaisilla raja-alueilla asuvat ihmiset eivät nauti enää erivapauksista matkustamisen suhteen. Muista maista Tanskaan saapumiseen vaaditaan perusteltu syy, joka voi olla mm. työmatka, työhaastattelu, opiskelu Tanskassa sekä lukuisat henkilökohtaiset syyt. Matkustus muista maista on mahdollista ilman syytä alle 72 tuntia vanhan negatiivisella koronatestillä.

Unkari palautti sisärajavalvonnan tauon jälkeen uudelleen 1.9.2020 alkaen. Unkari on ilmoittanut jatkavansa sisärajavalvontaa 29.12.2020 asti, eikä ulkomaalaisten saapuminen maahan ole sallittua ilman erityistä syytä. Unkarin poliisi voi myöntää luvan matkoihin, joiden perusteena ovat sotilassaattueet, viralliset vierailut, työmatkat, matkat, jotka perustuvat erityiseen pyyntöön tai kutsuun, matkat oikeudenkäyntiin saapumiseksi, terveydelliset syyt sekä Unkarin läpi tapahtuva läpikulkuliikenne tai muut perustellut syyt. Visegrad-maiden kansalaiset saavat matkustaa Unkariin, mikäli heillä on alle viisi vuorokautta vanha koronatestitulos. Unkarin kansalaisten maahan saapuminen on sallittu, mutta heiltä vaaditaan 14 vuorokauden karanteeni, kuten myös yllä mainituin perustein maahan pääseviltä ulkomaan kansalaisilta.

Korvaavat toimet

Schengen-alueella maat pyrkivät estämään viruksen leviämistä matkustuksessa lähinnä karanteenien ja testauksen kautta. Keinovalikoimassa ovat myös matkustussuositukset. Useat maat edellyttävät toisista Schengen-maista saapuvilta ilmoitusta maahantulosta tai rekisteröitymistä terveysviranomaisten 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 maahanpääsylle tietyistä riskimaiksi luokitelluista maista suuntautuvassa liikenteessä.

Päätöksen perustelut

Päätöksen voimassaolon jatkaminen

Valtioneuvosto teki 11.9.2020 rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan päätöksen Schengenin rajasäännöstön 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. Komissio on katsonut maaliskuussa 2020, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C(2020) 1753 final). Kokonaisjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, ei saa ylittää kuutta kuukautta. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa myöskään ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Covid-19-epidemia on maailmanlaajuisesti yhä selvässä kasvussa ja tartuntojen määrä kasvaa useimmissa maissa. Useissa maissa kyse on toisesta voimakkaasta epidemia-aallosta. Euroopassa on kesän jälkeen koettu lähes joka maassa voimakas tapausten lisääntyminen ja epidemian kiihtyminen. Lähes kaikissa Schengen-maissa tapausten määrä ylittää jo nyt moninkertaisesti kevään ensimmäisen epidemia-aallon luvut. Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu siten edelleen vakava uhka kansanterveyden näkökulmasta.

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 6 luvussa säädetään tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi karanteenista (60 §) ja eristämisestä (63 §). Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois sisärajavalvonnan palauttamista rajavartiolain 15 §:n mukaisesti eikä siihen liittyen jäljempänä kuvattua ulkomaalaislain 156 a §:n soveltamista.

Neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen mukaan vapaan liikkuvuuden rajoituksia olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä siitä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun on perusteltua syytä uskoa, että rajoitukset olisivat tehokkaita.

Julkisen vallan on turvattava hengen ja terveyden suojaaminen kaikin käytettävissä olevin riittävin keinoin, joiden arvioitavissa olevat haitat eivät ole suurempia kuin saavutettavat hyödyt, ja perustettava päätöksenteko parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Päätöksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on kuvattu tarkemmin jäljempänä. Terveysviranomaisten arvion mukaan covid-19 on yleisvaarallinen ja herkästi tarttuva tauti, joka aiheuttaa vakavan sairauden ja kuoleman melko suurelle osalle siihen sairastuneista. Tautiin ei ole toistaiseksi kehitetty tehokasta parantavaa hoitoa. Väestöstä valtaosalla ei ole hankittua immunologista suojaa taudille, vaan suurin osa on alttiita tartunnalle. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan samat perussyyt, jotka ovat johtaneet Euroopan voimakkaasti heikentyvään epidemiatilanteeseen, vaikuttavat myös Suomen tilanteeseen. Suomessa syksyn aikana todettu tapausmäärien kasvu seuraa samanlaista kausittaista mallia kuin muualla Euroopassa syksyllä havaittu epidemian kiihtyminen. Kiihtyminen on Suomessa tapahtunut kuitenkin selvästi hitaammin, mihin on useita todennäköisiä syitä mukaan lukien matkustusrajoitukset ja rajanylityspaikkojen terveysturvatoimet. Sisärajavalvonnan arvioidaan siten suojanneen Suomessa asuvia ja sitä kautta Suomen sisäistä turvallisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Epidemian kasvu on tällä hetkellä pääosin kotoperäistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle raportoitujen tartunnanjäljitystietojen perusteella noin 4 % jäljitetyistä tartunnoista on syksyllä ajalla 7.9.–29.11.2020 ollut peräisin ulkomailta (vaihteluväli viikkotasolla 2–8 %). Marraskuussa ajalla 2.11.–29.11.2020 (viikot 44–48) ulkomailta peräisin olevia tartuntoja todettiin keskimäärin 87 viikossa (vaihteluväli 66–111 tartuntaa viikossa). Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että vapaa-ajanmatkustus Suomeen on ollut rajoitettua suuresta osasta maita. Vaikka merkittävässä osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, sisärajavalvonnalla ja sisärajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske.

Covid-19-epidemia on levinnyt syksyn 2020 kuluessa nopeasti. Epidemiatilanne vaikeutui loka-marraskuussa erittäin nopeasti lähes kaikissa Schengen-maissa, mutta osassa maita tartuntamäärien kasvu on tasaantunut tai pysähtynyt viime viikkoina. Vaikka uusien covid-19-tapausten määrä Suomessa lähti syyskuun alussa selvään kasvuun kesän rauhallisen tilanteen jälkeen, epidemiologinen ero muihin Schengen-maihin on kasvanut viime aikoina jyrkästi. Suomen ilmaantuvuus on huomattavasti matalampi kuin kaikkien muiden Schengen-maiden.

Suomessa uusien covid-19-tapausten ilmaantuvuus oli loka-marraskuun aikana noin 50 tapausta 100 000 henkilöä kohden 14 vuorokauden aikana. Vaikka Suomessa ilmaantuvuus on noussut marraskuun puolenvälin jälkeen jyrkästi (yli 100 tapausta 100 000 henkilöä kohden 14 vuorokauden aikana), suurimmassa osassa Euroopan maita ilmaantuvuus on edelleen huomattavasti (3–10 kertaa) korkeampi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Koska Suomen ero muihin Schengen-maihin on merkittävä, myös matkustajien myötä syntyvä riski taudin leviämiselle Suomessa on merkittävä. Suomessa sairaala- ja tehohoidon tarve on pysynyt maltillisena, joskin tarve on viime kuukausina kasvanut. Erityisesti sairaalahoidon tarve on viime viikkoina kasvanut. Useassa EU-maassa, jossa tapausmäärät ovat korkeita, terveydenhuollon kapasiteetin ylittyminen uhkaa, ja muutamassa maassa näin on jo käynyt.

Epidemian nopea laajentuminen maissa, joista Suomeen suuntautuu merkittävää matkustamista, lisää arvion mukaan jatkossa maahan tuotujen tautitapausten määrää. Koska covid-19-epidemian kiihtymisen riski on jatkossa erittäin suuri, on välttämätöntä, että Suomessa toteutetaan laajoja toimenpiteitä, joilla tartuntojen leviämistä voidaan torjua ja näin varmistaa terveydenhuollon resurssien riittävyys.

Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n arvio matkustuksen merkityksestä covid-19-epidemian leviämiseen on julkaistu 26.5.2020, eli selvästi ennen kuin EU-maiden väliset epidemiologiset erot lähtivät jälleen voimakkaaseen kasvuun. Arviossa todetaan, että turismi ja matkustuksen kautta leviävät koronatautitapaukset voivat olla merkittävä epidemiaa kiihdyttävä tekijä, mikäli taudin ilmaantuvuus on matkustuksen kohdemaassa alhainen ja lähtömaissa korkea. Mikäli taudin ilmaantuvuus on samaa tasoa sekä kohde- että lähtömaassa, ei matkustuksen rajoituksilla ole saavutettavissa merkittävää hyötyä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan komission suositus perustuu olettamukseen, että eri EU-maiden epidemiologinen tilanne olisi suhteellisen samankaltainen ja erot covid-19-ilmaantuvuudessa pääosin 25–150 tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Lähes kai-

kissa muissa Schengen-maissa ilmaantuvuus on selvästi yli 150, ja ne täyttävät neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen mukaisen oranssin tai punaisen luokan kriteerit. Epidemiologisen tilanteen nopea muuttuminen edellyttää, että Schengen-maista Suomeen suuntautuvaa matkustamista voidaan jatkossakin rajoittaa muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien osalta.

Sisärajavalvonnan palauttamisesta 11.9.2020 tehdyn päätöksen perustelumuistiossa kuvattiin sisärajavalvonnan korvaamiseksi valmisteltavia terveysturvallisuustoimia. Korvaavat toimenpiteet noudattavat valtioneuvoston periaatepäätöksissä omaksuttua ”testaa, jäljitä, eristä ja hoida” -periaatetta, jossa matkustajien testaaminen ja karanteenit ovat merkittävässä asemassa. Muistiossa todettiin, että erot Suomen ja muun Schengen-alueen välisessä epidemiatilanteessa sekä meneillään oleva tartuntojen leviämisen uusi kiihtymisvaihe edellyttävät sisärajavalvonnan ylläpitämistä siihen asti, kunnes valmisteilla olevat korvaavat toimenpiteet ovat riittävällä tavalla käytettävissä.

Riski, joka seuraisi sisärajavalvonnan päättymisestä ennen korvaavien toimien valmistumista ei kuitenkaan ole laskettavissa tai kokonaan arvioitavissa. Riskin tasoon vaikuttaa muun muassa matkojen luonne, oleskeluaika lähtömaassa ja lähtömaan tautitilanne, kyseisestä maasta tulevien matkailijoiden määrä sekä matkailijoiden kontaktien määrä muiden ihmisten kanssa. Epidemian laajeneminen voi näkyä muun muassa terveydenhuollon kuormituksena, riskiryhmien suojelemisen tarpeena erilaisin rajoituksin ja lisääntyvinä tartuntaketjuina ja karanteenien laajentumisina. Tautikuorman kasvu lisäisi terveydenhuollon menojen lisäksi muun muassa karanteenien päivärahakuluja ja aiheuttaisi tuotannon menetyksiä eri aloille.

Sisärajavalvonnan korvaavien toimenpiteiden valmistelu on vielä kesken. Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen valmistelu (VN/24131/2020). Ehdotettavilla lakimuutoksilla olisi tarkoitus luoda uusia menettelytapoja terveysturvallisuuden varmistamiseksi rajanylitysliikenteessä ja sisärajavalvonnan korvaamiseksi. Esitysluonnos sai lausuntokierroksella runsaasti kritiikkiä, minkä johdosta sen jatkovalmistelu vaatii lisää aikaa. Lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan muutokset olisi tarkoitettu tulemaan voimaan joulukuussa 2020. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan ole vielä annettu eduskunnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt myös yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, mitä muita keinoja olisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti mahdollisesti käytettävissä. Epidemiaa torjutaan nykytilanteessa tartuntatautilain nojalla ensisijaisesti paikallisin ja alueellisin toimenpitein. Epidemiatilanteen heikentymiseen on reagoitava nopeasti ja ennakoivasti ottamalla käyttöön tehokkaita ja epidemiologisesti tarkoituksenmukaisia lisätoimenpiteitä. Alueelliset torjunta- ja rajoitustoimet ovat avainasemassa tartuntojen leviämisen estämiseksi, jotta tilanteen eteneminen saadaan pysäytettyä.

Sisärajavalvonnan korvaavien toimenpiteiden organisointi vaarantamatta terveydenhuoltojärjestelmän kapasiteettia edellyttää kuitenkin huolellista suunnittelua, mikä vie resursseja ja aikaa. Työ on käynnissä, mutta sillä ei pystytä vielä varmistamaan terveysturvallisuutta julkiselta vallalta edellytetyllä tavalla. Suomen rajanylityspaikoilla ei ole tämänhetkisessä kiihtyvässä epidemiatilanteessa tulevan kuukauden ai-

kana riittävää terveyssektorin kapasiteettia arvioimaan Schengen-alueen matkustajien terveydentilaa, tarkistamaan koronatestitodistuksia ja tarvittaessa ohjaamaan perustellusti koronavirustartunnalle altistuneita karanteeniin. Muiden viranomaisten mahdollisuus antaa asiassa virka-apua on myös rajallinen ja edellyttäisi eräiltä osin lainsäädäntömuutoksia. Esimerkiksi Rajavartiolaitos voi antaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan virka-apua vain valtion viranomaisille.

Edellä kuvatun vuoksi sisärajavalvontaa ja siten Suomeen saapuvan matkustuksen rajoituksia olisi terveysturvallisuuden varmistamiseksi välttämätöntä jatkaa, kunnes korvaavat toimet ovat riittävällä tavalla käytettävissä. Sisärajavalvonnan arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa. Sisärajavalvonnan ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja suojata siten ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi sisärajavalvonnalla turvattaisiin kansallisen koronatestaus- ja sairaalahoitokapasiteetin riittävyyttä. Päätös noudattaisi Schengenin rajasäännöstön edellytystä sisärajavalvonnan ehdottomasta välttämättömyydestä vaaran vakavuuteen suhteutettuna.

Tartuntatautilakiin ehdotettavien muutosten tarkkaa voimaantuloajankohtaa ei ole mahdollista vielä tässä vaiheessa arvioida. Tämän vuoksi sisärajavalvontaa jatkettaisiin Schengenin rajasäännöstön mukaisesti 30 vuorokautta eli 12.1.2021 asti. 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 sisärajavalvonnan tarvetta ja laajuutta tarkasteltaisiin jatkossakin noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

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

Päätöksen sisältö

Valtioneuvosto on 11.9.2020 tekemässään periaatepäätöksessä linjannut, että epidemiologisesti korkeamman ilmaantuvuuden maiksi katsotaan ne maat, joissa covid-19-ilmaantuvuus on yli 25 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Sisärajavalvonnan palauttamisen kriteerinä käytettiin 11.9.2020, 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020 ja 19.11.2020 tehdyissä päätöksissä edellä mainittua raja-arvoa 25. Samaa kriteeriä käytettäisiin myös tässä päätöksessä.

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

Suomen koronatoimia ohjaavan hybridistrategian tavoite on estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Hybridistrategian toteuttamisen toimintasuunnitelmassa (STM 2020:26) kuvatut epidemiologiset skenaariot esittävät perusteet, joiden avulla toimenpiteiden tarvetta ja kohdentamista arvioidaan alueellisesti ja valtakunnallisesti. Toimintasuunnitelmassa on kolme epidemian päävaihetta: perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe. Sosiaali- ja terveysministeriön saamien tietojen mukaan yli puolet Suomen sairaanhoitopiireistä on pysynyt syksyn 2020 ajan epidemian perustasolla, jolle on myös pystytty joissakin sairaanhoitopiireissä palaamaan tartuntaryppäiden tehokkaan hillinnän, tartuntariskiä vähentävien ja ennakoivien toimien avulla. Skenaarioiden raja-arvoja ei ole mahdollista täysin sitovasti määritellä, mutta perustasolla 14 vuorokauden tapausilmaantuvuuden ylärajaksi on toimintasuunnitelmassa kirjattu 25 uutta tapausta 100 000:ta asukasta kohden.

Raja-arvo 25 on sen asettamisen jälkeen erkaantunut Suomen tautitilanteesta, joka on erityisesti viime viikkoina heikentynyt. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tavoitteena on saada tilanne palautetuksi hybridistrategian mukaisin toimenpitein lähiviikkojen ja kuukausien aikana.

Kokonaisuutena raja-arvon pysyttäminen nykyisellä tasollaan on perusteltua viitekehyksessä, jossa muiden Schengen-maiden epidemiatilanne on olennaisesti heikompi ja riski epidemian leviämisestä vastaavassa laajuudessa Suomeen on siten erittäin merkittävä. Riittävän tehokkaasti rajanylitykseen liittyvää terveysturvallisuutta ylläpitävä raja-arvo ja toimintamalli tukevat osaltaan sitä, että muut epidemian leviämiseen liittyvät perusoikeuksia rajoittavat toimenpiteet pysyvät tehokkaina ja niistä yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja voidaan siten pitää mahdollisimman vähäisinä. Näin voidaan turvata perusoikeuksien toteutumista kokonaisuutena parhaiten ja oikeasuhtaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan uusien, niin voimassa olevan lainsäädäntöön kuin mahdolliseen tulevaan lainsäädäntöön perustuvien korvaavien mallien valmistelun tarkoitus on mahdollistaa rajoituskokonaisuuden hallinta rajanylityksessä pitkällä tähtäimellä ja mahdollisimman vähän perusoikeuksia rajoittavalla tavalla. Tämän valmistelun turvaaminen edellyttää epidemian leviämisen tehokasta estämistä nykyisessä kulminaatiovaiheessa. Tehokas leviämisen torjunta on myös tarkoitettu torjumaan riskiä tiukempien rajoitusten myöhemmästä välttämättömästä käyttöönotosta niin rajanylityksessä kuin yhteiskunnassa laajemminkin. Tämän vuoksi nykyistä raja-arvoa ja toimintamallia voidaan pitää oikeasuhtaisina niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Raja-arvo 25 vastaa myös neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen ((EU) 2020/1475) niin sanottuja vihreitä alueita koskevaa raja-arvoa. Suomen käyttämä kriteeristö poikkeaisi kuitenkin neuvoston suosituksesta siltä osin, että ilmaantuvuusluvun lisäksi ei arvioitaisi positiivisten testitulosten osuutta kaikista tehdyistä testeistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan positiivisten testien osuuteen vaikuttaa epidemiatilanteen lisäksi kyseisen maan testauskapasiteetti. Testauskapasiteetin puute laskee yleensä ilmaantuvuuslukua. Positiivisten testien osuus ei kuitenkaan auta arvioimaan kyseisestä maasta Suomeen tulevien merkitystä tartunnoille Suomessa, sillä sen avulla ei kyetä arvioimaan tartunnan saaneiden määriä lähtömaan väestössä. Maita ei myöskään tarkasteltaisi suosituksen mukaisesti alueittain, vaan

kokonaisuuksina. Sisärajavalvonnan näkökulmasta Suomessa ei myöskään olisi käytössä suosituksen mukaisia oransseja, punaisia ja harmaita alueita, vaan maat olisi jaettu kahteen luokkaan (vihreä ja punainen). Sen sijaan terveysviranomaisten suosituksissa on tällä hetkellä käytössä myös neuvoston suosituksen mukainen harmaa luokka.

Suosituksessa todetaan, että jos harkitaan rajoitusten soveltamista muulla kuin vihreäksi luokitellulla alueella, jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon epidemiologisen tilanteen erot oranssien ja punaisten 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.

Epidemiologiseen arvioon perustuen 19.11.2020 tehtyä päätöstä muutettaisiin niin, että sisärajan ylittäminen Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla olisi sallittua jäätä pitkin ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Muutoksella pyrittäisiin helpottamaan liikkumista jääalueella, koska valtakunnanrajan kulku ei ole siellä selkeästi havaittavissa eikä kohtuudella merkittävissä. Jääalueella liikkumisen, kuten talviurheilun tai moottorikelkkailun, ei arvioida lisäävään epidemiologista riskiä. Ehdotetun kirjauksen mukaan rantautuminen toisen valtion alueelle ei kuitenkaan olisi sallittua.

Rajayhteisöjen asukkaiden ja saamelaisten osalta tehtäisiin tältä osin poikkeus. Rajayhteisöillä tarkoitettaisiin

- Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla Ruotsissa Haaparannan, Ylitornion, Pajalan ja Kiirunan kuntia sekä Suomessa Tornion, Ylitornion, Pellon, Kolarin, Muonion ja Enontekiön kuntia ja

- Suomen ja Norjan välisellä maarajalla Norjassa Omasvuonon, Kaivuonon, Raisin, Koutokeinon, Kaarasjoen, Tenon, Uuniemen ja Etelä-Varangin kuntia sekä Suomessa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntia.

Rajayhteisöjen asukkaat sekä saamelaiset voisivat jääalueen kautta myös rantautua toisen valtion alueelle. Vastaava oikeus ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välinen valtakunnanraja olisi voimassa myös maa-alueella. Rajayhteisöjen asukkaat ja saamelaiset voisivat siten ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan (järvet mukaan lukien) ja rajajoet myös muualta kuin tässä päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Rajayhteisöjen asukkaiden ja saamelaisten edellä mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuttaisi ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

Moottorikäyttöisellä ajoneuvolla tarkoitetaan ajoneuvolain (1090/2002) 3 §:n 2 kohdan mukaan konevoimalla kulkevaa ajoneuvoa. Moottorikäyttöisiä ajoneuvoja ovat auto, mopo ja moottoripyörä sekä kolmi- ja nelipyöräisten L-luokkien ajoneuvot samoin kuin traktori, moottorityökone ja maastoajoneuvo.

Maastoajoneuvolla tarkoitetaan ajoneuvolain 16 §:n mukaan moottorirekeä, ilmatyynyalusta tai muuta henkilöiden tai tavaran kuljetukseen taikka muita ajoneuvoja vetämään valmistettua jäällä, lumessa tai vajottavassa maastossa taikka maahan tukeutuen kulkemaan valmistettua moottorikäyttöistä ajoneuvoa. Maastoajoneuvoiksi ei lasketa maastoautoja tai muitakaan ajoneuvoja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi myös tiellä. Tavallisimpia maastoajoneuvoja on moottorikelkat ja tieliikenteeseen hyväksymättömät mönkijät. Rajanylityksen salliminen rajanylityspaikkojen ulkopuolella vain maastoajoneuvoille tarkoittaisi käytännössä sitä, että jääteitä ei avattaisi yleiselle liikenteelle.

Muutos helpottaisi rajayhteisöjen asukkaiden päivittäistä elämää sekä tukisi saamelaisten kulttuurin harjoittamista. Rajajokien osalta muutos vastaisi sulan veden tilannetta, jolloin huviveneily on vapautettu kokonaan sisärajavalvonnasta. Maarajojen osalta muutos täydentäisi voimassa olevaa päätöstä, jonka mukaan rajayhteisöjen välinen liikkuminen sekä saamelaisten kielen ja kulttuurin harjoittaminen katsotaan välttämättömäksi maahantuloperusteeksi. Muutosten ei arvioida lisäävän epidemiologista riskiä. Todennäköisesti liikenne rajanylityspaikkojen kautta vähentyisi hieman, mikä osaltaan pienentäisi epidemiologista riskiä, kun fyysisiä kontakteja rajanylitystilanteessa olisi aiempaa vähemmän.

Muilta osin sisärajavalvonta olisi edelleen palautettu Suomen ja kaikkien Schengenmaiden välillä huvialusliikennettä lukuun ottamatta. Arvioinnin pohjana käytetyt Schengen-valtioiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa. Sisärajavalvonta voitaisiin kohdentaa riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin.

Neuvoston suosituksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa toisiinsa nähden minkäänlaista 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. Ehdotetut vapaan liikkuvuuden rajoitukset olisivat muutoinkin suositusten edellyttämällä tavalla syrjimättömiä, koska rajoitukset eivät perustuisi kansalaisuuteen. 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 rajayhteisöjen välistä liikkumista ja saamelaisia koskevilla erityissäännöillä pyrittäisiin huomioimaan nämä näkökohdat.

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

Käytännön toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitetun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä siltä osin kuin sisärajavalvonta on palautettu. Rajanylityksen välttämättömyys arvioitaisiin ta-

pauskohtaisesti 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

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

Työmatka tai muu välttämätön syy

- työsuhteeseen tai toimeksiantoon perustuva työmatka
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- opiskelu Suomessa
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteröineet EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset
- liikenne Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla rajayhteisöjen välillä (Ruotsissa Haaparannan, Ylitornion, Pajalan ja Kiirunan kunnat sekä Suomessa Tornion, Ylitornion, Pellon, Kolarin, Muonion ja Enontekiön kunnat)
- 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 henkilökohtaiset syyt, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa, omaisuusjärjestelyt Suomessa, saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen)

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysviranomaisten antamia ohjeita. Työssäkäynti ja muu rajayhteisöjen päivittäinen kanssakäynti mahdollistetaan pohjoisella maarajalla sekä työssäkäynti Viron ja Ruotsin lautta- ja lentoliikenteessä ilman testaustodistusta ja karanteenia.

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 terveyspalvelut 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 terveyspalvelut 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 liikkumisoikeutta on ollut välttämätöntä ja oikeutettua rajoittaa.

Päätöksessä pyritään vähentämään perusoikeusrajoitusten aiheuttamia haittavaikutuksia esimerkiksi sallimalla työssäkäynti Suomessa sekä maahantulo välttämättömästä syystä. Välttämättömissä syissä on otettu huomioon useita eri maahantuloperusteita, kuten opiskelu, perheasiat ja muut välttämättömät ja perustellut syyt.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisella alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään. Säännöksellä pyritään saamelaisten 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).

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

Saamelaisten oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa harjoittamiseen on aiemmin turvattu pääosin rajanylityslupamenettelyllä. Rajanylitysluvalla rajan voi ylittää myös muualta kuin rajanylityspaikkojen kautta. Lapin rajavartiosto, jonka alueella saamelaisalue on, oli myöntänyt elokuun 2020 loppuun mennessä saamelaisuuden tai poronhoidon perusteella rajanylityslupia 378 henkilölle. Kalastuksen osalta saamelaisten ja muidenkin oikeus elinkeinon harjoittamiseen turvattiin nimenomaisesti 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä sallimalla valtakunnanrajan ylittäminen Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Sittemmin huvialusliikenne on 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä kokonaan vapautettu sisärajavalvonnasta. Tällä päätöksellä saamelaisten oikeudet turvattaisiin aiempaa laajemmin sallimalla saamelaisille rajanylitys myös muualta kuin päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikkojen kautta, koska epidemiologinen riski tälle arvioidaan vähäiseksi.

EU:n vapaan liikkuvuuden periaate

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

EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään direktiivissä 2004/38/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella) sekä ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa. Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden

(Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja Sveitsin kansalaiset sekä kansalaisuudesta 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 täyttyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi myös kansanterveydelle ja näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön maahanpääsy. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Kun rajavalvonta on palautettu sisärajalle, rajavartiomiehen toimivaltuuksin toimivalla rajavartijalla on oikeus ja myös velvollisuus selvittää jokaisen rajanylittäjän osalta, ovatko säädetyt maahantulo- tai maastalähtöedellytykset olemassa. Tämä tarkoittaa unionin kansalaisten osalta myös ulkomaalaislain 156 a §:n mukaisia edellytyksiä. Rajatarkastukseen liittyy aina kokonaisharkinta, jolloin päätös oikeudesta rajan ylittämiseen tehdään tapauskohtaisesti yksittäisen tilanteen olosuhteet huomioiden.

Edellä *Toimet Euroopan unionissa* -kohdassa on kuvattu komission näkemyksiä sisärajavalvonnan ja EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suhteesta. Päätöksessä turvattaisiin komission suosittamalla tavalla erityisesti EU- ja Schengen-valtioissa asuvien sekä tiettyjen erityisryhmien, kuten työntekijöiden, maahanpääsy. Lisäksi rajayhteisöjen asukkaita ja saamelaisia koskevilla erityissäännöillä helpotettaisiin näiden ryhmien liikkumista valtakunnanrajan yli. Tällä pyritään vähentämään vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta seuraavia haittavaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset viranomaisille

Sisärajavalvonnan palauttamisen tavoitteena on yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan torjumiseksi varmistua, että Suomeen saapuvat tai Suomesta lähtevät täyttävät säädetyt maahantulon tai maassaoleskelun edellytykset sekä tunnistaa ja identifioida turvallisuuden kannalta mahdolliset riskihenkilöt. Sisärajavalvonnan arvioidaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

Rajavartiolaitos

Päätöksen mukainen sisärajavalvonta aiheuttaa Rajavartiolaitokselle noin 310 000 euron lisäkustannukset viikossa normaalitilanteeseen nähden. Tällä päätöksellä on vaikutusta talousarviovuoden 2021 rahoitustarpeeseen. Laskelmassa on huomioitu

hallinnollisen toiminnan puolelta sekä isoilta lentoasemilta ja itärajalta syntyvät laskennalliset säästöt rajanylitysliikenteen määrän laskun vuoksi. Niistä vapautuvat resurssit on sidottu aikaisemmin ja sidotaan nyt tällä päätöksellä sisärajavalvontaan. 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 sisärajavalvontaa 19.3.2020 alkaen vaihtelevassa laajuudessa. Kunkin valtioneuvoston päätöksen yhteydessä on esitetty arvio päätöksen mukaisen ajanjakson Rajavartiolaitokselle aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista.

Valvonta on toteutettu ja toteutetaan komentamalla itärajalta ja Suomenlahden merivartiostosta henkilöstöä sisärajoille ja laajentamalla rajatarkastukset koskemaan myös sisärajaliikennettä niillä rajanylityspaikoilla, joilla on myös ulkorajaliikennettä. Sisärajavalvonta on toteutettava samalla henkilöstöllä, joka normaalisti vastaa vain ulkorajan valvonnasta. Ulkorajan valvonta on jatkunut komennuksista huolimatta, mutta aikaisempaa vähäisemmällä henkilöstöllä. Kaikki ulkorajan rajanylityspaikat on pidetty auki normaalisti, itärajalla lähinnä tavaraliikennettä varten. Itärajalta länsirajalle komennettavaa henkilöstöä on korvattu palkkaamalla lähivuosina eläköitynyttä henkilöstöä (EVP-henkilöstö) tilapäisesti takaisin töihin.

Henkilöstön komennuksista, EVP-henkilöstön palkkaamisesta, ylimääräisistä työvoimakustannuksista sekä matkustamis- ja majoituskustannuksista aiheutuu lisäkustannuksia.

Rajavartiolaitos on hakenut ja saanut lisärahoitusta lisämenoihin vuoden 2020 lisätalousarvioissa yhteensä 16,305 miljoonaa euroa.

Keväällä 2020 sisärajavalvonnan alkaessa toiminnan laajuus ja kustannukset olivat yli kaksinkertaiset aikaisemmin valmiussuunnittelun perusteella laskettuihin ensimmäisen lisätalousarvioesityksen lukuihin verrattaessa. Tästä syystä toisessa lisätalousarviossa esitettiin lisärahoitusta 19.3.2020 alkaen. Henkilöstökustannuksia on pystytty laskemaan alkuvaiheen tasosta vakiintuneella työvuoro- ja komennussuunnittelulla, joilla on saatu vähennettyä ylitöiden määrää. Tarkastustoimintaan tarvittavan lisämateriaalin ja kaluston hankinnat ja vuokraus pystyttiin rahoittamaan toisessa lisätalousarviossa myönnetyllä lisärahoituksella. Alkukesästä sisärajavalvonnan kattavuuden laskiessa myös kustannukset laskivat.

Lisätalousarvioesityksissä ja valtioneuvoston päätöksissä on huomioitu muun toiminnan vähentymisestä syntyneet kustannussäästöt. Niiden vaikutus on kuitenkin vähäinen ulkorajavalvonnan jatkuessa aikaisempaan tapaan kaikilla rajoilla ja rajanylityspaikoilla.

Rajavartiolaitokselle on aiheutunut sisärajavalvonnasta lisäkustannuksia 3.12.2020 mennessä noin 16,8 miljoonaa euroa ja aiheutuu vuoden loppuun mennessä koko vuonna yhteensä noin 18,1 miljoonaa euroa.

Rajavartiolaitokselle ei ole syntymässä merkittäviä määrärahojen säästöjä vuoden 2020 aikana. Rajavartiolaitoksen operatiivinen toiminta on jatkunut aikaisempaan ta-

paan sisärajavalvonnasta huolimatta. Rajanylityspaikkoja, joilla rajatarkastuksia on tehty, on enimmillään ollut yli kolme kertaa enemmän kuin normaalisti. Vaikka liikennemäärät itärajalla ovat olleet pieniä, on kaikki rajanylityspaikat pidetty normaalisti auki. Hankinnat ovat jatkuneet kuten aikaisemminkin, mutta ovat osin viivästymässä toimittajien ongelmien vuoksi. Koulutuksen osalta jotkin jatkokoulutustilaisuudet on jouduttu siirtämään alkuvuodelta myöhemmäs. Niitä ei voida peruuttaa, koska pääosa koulutuksesta liittyy virkamiesten voimankäyttö- ja muihin oikeuksiin ja ne ovat pakollisia. Tavanomaisesta matkustamisesta syntyvät säästöt on huomioitu sisärajavalvonnan ylimääräisiä kustannuksia laskettaessa. Vuoden 2020–2021 vaihteessa siirtyvä määräraha tulee ole-maan tavanomaista suurempi, mutta sen syynä ovat viivästyneet hankkeet ja hankinnat, joihin määrärahat on jo sidottu tilauksin vuoden 2020 puolella.

Poliisi ja Tulli

Rajavartiolaitos vastaa pääosin sisärajavalvonnan suorittamisesta. Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavalvontaan niillä rajanylityspaikoilla, joilla ne muutoinkin suorittavat rajatarkastustehtäviä rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 10 §:n mukaisesti. Poliisin osalta kyse on Jyväskylän, Kuopion ja Tampere-Pirkkalan lentoasemista ja Tullin osalta kalastus- ja lastialusten rajatarkastuksista eräissä satamissa. Tulli on lisäksi osallistunut Rajavartiolaitoksen ohella rajatarkastustehtävien suorittamiseen Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla.

Tullin osalta sisärajavalvonnasta jo maksettujen ja loppuvuodeksi 2020 arvioitujen menojen yhteismäärä on 165 000 euroa. Kustannukset koostuvat virkamatkoista päivärahoineen sekä virka-ajoneuvoihin liittyvistä kustannuksista. Tullille on aiheutunut ja aiheutuu myös muita covid-19-epidemiaan liittyviä kustannuksia. Kaikkien menoerien osalta ei kuitenkaan ole mahdollista eritellä, mikä osa niistä kohdistuu sisärajavalvonnan palauttamisen aiheuttamiin vaikutuksiin ja mikä muuhun toimintaan rajanylityspaikoilla ja muualla Tullissa.

Poliisihallitus selvitti lokakuussa 2020 poliisilaitoksilta rajavalvontapäätösten myötä mahdollisesti lisääntyneestä alueellisesta PTR-yhteistyöstä aiheutuneita lisäkustannuksia. Lisäkustannuksia raportoivat Helsingin ja Lapin poliisilaitokset. Helsingin poliisilaitos oli suorittanut satamissa valvontatoimintaa yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa 68 päivänä. Valvontaan käytettyjä työtunteja oli tuolloin yhteensä 2 628. Edellä mainittuun perustuen arvioperusteiset palkkakustannukset olivat olleet kyseisen toiminnan osalta noin 71 000 euroa. Sittemmin Helsingin poliisilaitokselle on aiheutunut sisärajavalvonnasta vielä 64 000 euron lisäkulut. Lapin poliisilaitos on antanut Rajavartiolaitokselle tukea 18.3.2020 lähtien Ruotsin rajalla Torniossa. Tukea on kevään ja kesän 2020 aikana annettu pääosin läpi vuorokauden (24/7) sekä hälytyspartioiden että poliisilaitoksen liikenneryhmien toimesta, ja tukeen on ollut sidottuna yksi poliisipartio kerrallaan. Loppukesästä 2020 tuki muuttui omien tehtävien ohella tapahtuvaksi tarpeen mukaan. Lisäkuluja oli aiheutunut palkka-, päiväraha- ja majoituskustannuksista yhteensä noin 254 718 euroa.

Poliisin ja Tullin edellä kuvattua laajempaa osallistumista sisärajavalvontaan ei ole toistaiseksi suunniteltu.

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. Rajoitustoimien merkittävimmät, välittömät vaikutukset kohdentuvat todennäköisesti elinkeinotoimintaan, erityisesti matkailuyrityksiin ja niitä lähellä oleviin toimialoihin.

Yritysten kustannustukeen on aiemmin osoitettu valtion vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa 300 miljoonaa euroa. Yritysten kustannustukena on 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.

Koronavirusepidemiasta seurannut talouden taantuma ja epidemian haittojen vähentämiseksi tehdyt toimet kasvattavat julkisen talouden alijäämää huomattavan paljon. Vuonna 2020 alijäämän arvioidaan olevan noin 18 miljardia euroa. Vuonna 2021 palataan noudattamaan valtiontalouden menokehystä, mutta koska koronavirusepidemia on jatkunut vaikeana, on vielä vuoden 2021 ajan käytössä koronavirustilanteeseen liittyviä poikkeuksia. Esimerkiksi vuodelle 2021 varataan ylimääräinen 500 miljoonaa euroa käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin.

Ulkomainen matkailukysyntä

Ulkomainen matkailukysyntä on noin 30 % kokonaismatkailukysynnästä. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ulkomainen matkailukysyntä (5 miljardia euroa) supistuu vuonna 2020 rajaliikennettä koskevien päätösten myötä noin 70 %, eli 3,5 miljardia euroa. Arvion mukaan yksi matkailuun käytetty euro tuottaa 0,56 euroa muille toimialoille. Jos oletetaan, että kerrannaisvaikutukset supistuvat samassa suhteessa kuin ulkomainen matkailukysyntä, supistuminen merkitsee kerrannaisvaikutuksineen matkailukysynnän supistumista 5,46 miljardilla eurolla. Toimialoista merkittävintä tuotannon laskua syntyy liikenteen sekä ravintola- ja majoituspalveluiden lisäksi kauppaan, rakentamiseen sekä elintarviketeollisuuteen.

Matkailun merkitys korostuu alueellisesti. Esimerkiksi matkailu tuottaa 6,9 % Lapin arvonlisäyksestä, kun koko maassa matkailualan arvonlisäyksen osuus on 2,7 %.

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti.

Meriliikenne

Maahantulon rajoittaminen näkyy merenkulussa ennen kaikkea matkustajaliikenteessä. Meritse tapahtuva matkustajaliikenne tyrehtyi lähes kokonaan huhtikuussa 2020. Marraskuussa matkustajamäärät ovat noin 70 % vähäisempiä kuin vuonna 2019 vastaavana ajankohtana. Merikuljetusten tuonti ja vienti on ollut vuoden 2020 ensim-

mäisinä kuukausina lähellä edellisvuoden tasoa, ja tavanomaisen, esimerkiksi markkinoiden käänteistä ja työtaisteluista johtuvan vaihtelun puitteissa. Satamien tavaratonneissa on syyskuun loppuun mennessä noin 6 %:n vähenemä viime vuoteen verrattuna. Marraskuussa matkustaja-aluskäyntejä on noin 20 % vähemmän ja rahtialuskäyntejä noin 13 % vähemmän kuin viime vuonna samaan aikaan.

Lentoliikenne

Lentoliikenteen operaatioiden määrät ovat marraskuun 2020 lopussa Eurocontrolilta saatujen tietojen perusteella Suomessa noin 75 % vuoden 2019 määriä matalammat. Matkustajamäärissä pudotus on ollut vielä rajumpaa, ja ero vuoden 2019 määriin on ollut kesällä 2020 noin 85 %, marraskuussa pudotus matkustajamäärissä jopa 91 % ja rahdissa 48 %. ANS Finland ja Eurocontrol tuottavat liikennemäärien (operaatiot) ennustetta. Eurocontrol-ennusteen mukaan liikennemäärät Euroopassa kasvaisivat helmikuun 2021 loppuun mennessä 50 %:n tasolle vuoden 2019 tilanteesta, mutta Suomen osalta kasvu on todennäköisesti hitaampaa.

Eurocontrolin ennuste ulottuu jopa kolmen vuoden päähän, ja kyseisen ennusteen mukaan liikenteen palautuminen vuoden 2024 lopussa on 75–100%:n tasolla. Ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen sekä siihen liittyvät mahdolliset maahantuloa koskevat rajoitukset, jotka osaltaan luovat epävarmuutta matkustuspäätösten tekemiseen. Lisäksi koronarokotteen saapuminen markkinoille ja sen vaikutus pandemian taltuttamiseen on merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä. Mikäli liikennemäärät jatkavat nykyisellä tasolla tai jopa laskevat, on sillä välittömiä taloudellisia vaikutuksia laaja-alaisesti koko ilmailusektorille. Muun muassa Finnair on raportoinut vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä noin 172 miljoonan euron tappiot. Yhtiöt sopeuttavat toimintaansa tilanteen pitkittyessä, mutta toimialan kannattavuus on tästä huolimatta erittäin heikkoa.

Verotulot

Taloudellisen toiminnan vähentyminen ja muutokset heijastuvat alentavasti valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta muun muassa valtion talousarvion tasapainoon. Päätöksen tarkkaa vaikutusta valtion ja kuntien tulojen alenemiseen ei ole pystytty arvioimaan.

Koronapandemia on supistanut ulkomaista matkailukysyntää merkittävästi. Maarajoitukset 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 kertymään, arvioidaan vähäisiksi. Verolaskelmiin liittyy erityistä epävarmuutta tietoaineistojen puutteellisuuden vuoksi.

Yksityiset toimijat

Päätöksellä on monenlaisia vaikutuksia yksityisten toimintaan ja talouteen. Työntekijöiden mahdollisuudella jatkaa työntekoa sisärajan yli on pyritty vähentämään päätöksen muuten haitallisia vaikutuksia. Myös raja-alueiden asukkaiden muista poik-

keavilla liikkumismahdollisuuksilla pyritään tähän. Saamelaisten perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutuminen varmistettaisiin voimassa olevan käytännön mukaisesti pääasiassa rajanylityslupamenettelyllä.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavalvontaan niillä rajanylityspaikoilla, joilla ne muutoinkin suorittavat rajatarkastustehtäviä. Tulli osallistuu lisäksi Rajavartiolaitoksen ohella rajatarkastustehtävien suorittamiseen Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla. Mahdollista tukea Rajavartiolaitokselle muilla rajanylityspaikoilla ei ole toistaiseksi suunniteltu.

Vaikutukset rajanylittäjiin

Siltä osin kuin sisärajavalvonta on palautettu, sisärajan ylittäjien on käytettävä päätöksessä mainittuja 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 rajasäännöstön 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 19.9.2020 Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan mukaisena uutena päätöksenä ja perustuu covid-19-tartuntatautiepidemian toiseen aaltoon. Aiemman sisärajavalvontaa koskevan päätöksen voimassaolo päättyi Schengenin rajasäännöstön mukaisen kuuden kuukauden enimmäisajan jälkeen 18.9.2020. Menettely arvioitiin kansallisessa valmistelussa oikeudellisesti mahdolliseksi, vaikka sisärajavalvonta on käytännössä jatkunut yhtäjaksoisesti yli 25 artiklassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäisajan.

EU-lainsäädännön tulkintaoikeus on EU-tuomioistuimella. Komissio valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat EU-oikeutta. Jos komissio katsoisi, että ratkaisu ei olisi Schengenin rajasäännöstön mukainen, se voisi lähettää Suomelle epävirallisen selvi-

tyspyynnön asiasta. Mikäli Suomen antama selvitys ei tyydyttäisi komissiota, sillä olisi mahdollisuus käynnistää virallinen rikkomusmenettely Suomea vastaan ja viime kädessä viedä asia EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Edellä kuvatulla tavalla komissio on jo useasti todennut, että jäsenvaltioiden tulisi luopua sisärajavalvonnasta ja ottaa käyttöön muita korvaavia toimia terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Koska ehdotetut sisärajaliikenteen rajoitukset olisi tarkoitettu vain lyhytaikaisiksi ennen korvaavien toimien käyttöönottoa, virallisen rikkomusmenettelyn käynnistämisen ei arvioida olevan kovin todennäköistä.

Schengenin säännöstön, mukaan lukien Schengenin rajasäännöstön, 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 saatu sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Poliisihallituksen ja Tullin näkemykset.

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

Sisärajavalvonnan tarvetta ja laajuutta arvioidaan säännöllisesti noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

Tiedottaminen

Sisäministeriö on valmistautunut tiedottamaan päätöksestä välittömästi kaikille tarvittaville tahoille sen mukaan kuin Schengenin rajasäännöstön 27 artiklassa edellytetään.

LIITE

Taulukko Schengen-valtioista