

RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAINEN PALAUTTAMINEN SISÄRAJOILLE

Tausta

Valtioneuvosto teki 11.9.2020 päätöksen rajavaltvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.9.–18.10.2020 covid-19-tartuntatautiepideorian toisesta aallosta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Päätökseen tehtiin sisällöllisiä muutoksia ja päätöksen voimassaoloa jatkettiin 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021, 22.1.2021, 11.2.2021 ja 18.2.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätöksen voimassaolo päättyi 18.3.2021.

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 tarkoitettun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä.

Päätösehdotus

Covid-19-tartuntatautiepideoria jatkuu edelleen, eikä riittäviä toimenpiteitä sisärajavaltvonnan korvaamiseksi ole vielä käytettävissä. Tämän vuoksi sekä virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksi olisi välttämätöntä tehdä uusi päätös sisärajavaltvonnan palauttamisesta 30 vuorokaudeksi 19.3.2021 alkaen.

Epidemiologiseen arvioon perustuen päätös vastaisi pääosin sisällöltään 18.2.2021 tehtyä päätöstä. Sisärajavaltvonna olisi palautettu Suomen ja Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Italian, Itävallan, Kreikan, Latvian, Liechtensteinin, Liettuan, Luxemburgin, Maltaan, Norjan, Portugalin, Puolan, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Slovakian, Slovenian, Sveitsin, Tanskan, Tšekin, Unkarin ja Viron välisessä liikenteessä huvialusliikennettä lukuun ottamatta.

Henkilöliikenteelle tarkoitetuilla rajanylityspaikoilla sallittuja maahantulooperusteita olisivat Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu ja muu välttämätön syy. Päätös sisältäisi aiemman päätöksen mukaiset rajajokia ja saamelaisia koskevat poikkeukset sekä eräiden rajanylityspaikkojen aukioloajan rajoitukset.

Muutoksena 18.2.2021 tehtyyn päätökseen rajoitettaisiin myös Ylitornion rajanylityspaikan aukioloa terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Ylitornion rajanylityspaikka olisi avoinna klo 7.00–21.00. Aukioloajan rajoitus ei koskisi tavaraliikennettä eikä sellaista välttämätöntä henkilöliikennettä, jolla on perusteltu tarve rajan ylittämiseen aukioloajan ulkopuolella.

Päätöksen sisältö olisi 19.3.2021 alkaen seuraava:

Sisärajalvonta on palautettu covid-19-tartuntatautiepideemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi 17.4.2021 asti Suomen ja Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Italian, Itävallan, Kreikan, Latvian, Liechtensteinin, Liettuan, Luxemburgin, Maltan, Norjan, Portugalin, Puolan, Ranskan, Ruotsin, Saksan, Slovakian, Slovenian, Sveitsin, Tanskan, Tšekin, Unkarin ja Viron välisessä liikenteessä huvialusliikennettä lukuun ottamatta.

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

Sisärajalvonnan 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 sisärajalvonta 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, Långnäsinsin, Maarianhaminan, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Siipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion, Turun, Uudenkaupungin ja Vaasan satamat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

Sisärajan voi ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla jäätä pitkin ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Lisäksi saamelaiset voivat ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan (järvet mukaan lukien) ja rajajoet myös muualta kuin tässä päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Saamelaisten edellä mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuta ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

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

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

Sisärajalvontaa koskeva lainsäädäntö

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

Asetuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Kokonaisjakso ei saa ylittää kuutta kuukautta. Jäsenvaltion on suunniteltavaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädetty yksityiskohtaiset tiedot etukäteen.

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

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

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

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

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

Epidemiologinen tilanne muissa maissa

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

Epidemiologisen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti eri maiden asettamat rajoitukset ja niiden mahdollinen poistaminen tai uudelleen asettaminen. 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 koronatappauksia voi kertoa maan epidemiologisesta tilanteesta, mutta se voi myös johtua vähäisestä testaamisesta ja puuttuvasta tartunnanjäljityksestä. Tärkeä on myös huomata, että useimmissa maissa testausmäärät ovat selvästi suurempia kuin keväällä 2020, mistä seuraa, että epidemiatilanteen vertaaminen kevääseen 2020 ei ole suoraviivaista.

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten laskeva trendi on viimeisen viikon aikana kuitenkin kääntynyt uudestaan nousuun: Euroopassa (+ 9 %), Aasiassa (+ 9 %), Amerikoissa (+ 6 %) ja itäisen Välimeren alueella (+ 14 %). Uusia koronavirusmuunnoksia on löydetty laajalti ympäri maailmaa. Tietyissä maissa ne aiheuttavat suurimman osan tartunnoista. Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20B/501Y.V1 tai B.1.1.7) on WHO:n mukaan löydetty 101 eri maasta ja kaikista maanosista. Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20C/501Y.V2 tai B.1.351) on löydetty 51 maasta ja kaikista maanosista. Brasilialais-

ta virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään P.1) on löydetty 29 eri maasta lähinnä Amerikoista ja Euroopasta sekä muutamista Aasian maista (Intia, Japani, Etelä-Korea, Yhdistyneet Arabiemiraatit, Turkki).

Epidemiatilanne oli parantumassa EU:n ja Euroopan talousalueen alueella vuoden alusta aina helmikuun jälkipuoliskolle asti. Tilanteet kuitenkin vaihtelevat suuresti eri maiden kohdalla. Ison-Britannian, Irlannin, Portugalin ja Espanjan epidemiatilanne on selvästi parantunut vuoden 2021 helmikuussa. Muiden maiden osalta tilanne on joko stabiili tai heikentynyt helmikuun loppupuolella, ja erityisen selvästi tilanne on pahentunut Virossa ja Tšekissä. Uusien koronavirusmuunnosten osuus vaihtelee maittain, ja läheskään kaikista maista ei ole saatavilla riittävästi tietoa. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa uudet virusmuunnokset aiheuttavat suurimman osan tautitapauksista. Portugalin viranomaiset ovat arvioineet uusien muunnosten aiheuttavan noin puolet tautitapauksista. Lähes kaikki maat ovat raportoineet vähintäänkin yksittäisistä uusien koronavirusvarianttien aiheuttamista infektioista.

Ruotsissa uusien tapausten määrä on helmikuun lopussa kääntynyt selvästi laskusta uudestaan nousuun. Esimerkiksi Tukholman seudulla uusien tapausten määrä on kaksinkertaistunut viimeisen kolmen viikon aikana. Ruotsin julkaisemien tietojen mukaan Britannian virusmuunnostyyppiä esiintyy useilla alueilla, mutta sen osuus tautitapauksista vaihtelee paljon (3–45 % uusista tapauksista). Sen sijaan Etelä-Afrikan ja Brasilian virusmuunnostyyppiä löytyy uusista tautitapauksista selvästi vähemmän (0–8 %).

Norjassa uusien tapausten määrä on viimeisen kahden viikon aikana ollut nousussa. Norja on myös raportoinut uusien koronavirusmuunnosten aiheuttamista infektioista. Esimerkiksi Britannian virusmuunnoksen aiheuttamat infektiot ovat kaksinkertaistuneet viikkojen 4 ja 8 välillä, ja viikolla 8 niitä analysoitiin yhteensä 1537 kappaletta.

Uusien tapausten määrä on kääntynyt myös **Tanskassa** lievään nousuun. Tanskassa Britannian virusmuunnos on jo vallitseva tyyppi uusissa tartunnoissa, ja sen osuus viikolla 8 oli jo 75 %. **Islannissa** uusien tapausten määrä on jatkanut laskuaan, ja tilanne maaliskuun alussa 2021 on uusien päiväkohtaisten tapausten valossa hyvin rauhallinen.

Viikkojen 8 ja 9 aikana Suomen epidemiatilanne on selvästi heikentynyt, ja 4.3.2021 14 päivän ilmaantuvuus oli 138 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Tilanne Tanskassa ja Norjassa on, huolimatta pienestä nousujaksosta, siten parempi kuin Suomessa ja Islannissa selvästi parempi. Ruotsin tilanne jatkuu huonompana Suomeen verrattuna.

Virossa uusien tapausten määrä lähti jo valmiiksi korkealta tasolta kasvuun helmikuun puolivälissä. Nyt Viron ilmaantuvuus on Euroopassa toiseksi korkein ja toinen epidemia-aalto jatkuu voimakkaana. Virosta ei ole saatavilla tietoja uusien virusmuunnosten osuudesta, mutta yksittäisiä tapauksia on raportoitu. **Latvian** epidemiatilanne on hieman parantunut, mutta toinen epidemia-aalto jatkuu edelleen varsin voimakkaana. Latvia ei ole raportoinut uusien virusmuunnosten osuutta tartunnoista, mutta yksittäisiä löydöksiä on kuitenkin ollut. **Liettuan** epidemiatilanne on parantunut selvästi joulua edeltäneestä ajasta, jolloin toinen epidemia-aalto saavutti huipunsa, mutta silti epidemia jatkuu voimakkaana. Myös Liettua on raportoinut yksit-

täisiä uusien koronavirusmuunnosten aiheuttamia infektoita, mutta uusien virusmuunnosten osuudesta ei ole tarkempaa tietoa.

Toimet Euroopan unionissa

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

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

Komissio antoi 15.7.2020 tiedonannon EU:n lyhyen aikavälin terveydenhuoltovalmiudesta koronavirusepidemioiden varalta (COM(2020) 318 final). Komissio ja Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC totesivat, ettei rajaliikenteen rajoitusten tehokkuudesta ole tieteellistä näyttöä tilanteessa, jossa tauti on jo levinnyt maan sisään. Tiedonannon mukaan olisi vältettävä tehottomien rajoitusten ja EU:n sisärajoitusten käyttöön ottamista uudelleen. Toimenpiteitä, jotka rajoittavat henkilöiden tai tavaroiden liikkumista EU:ssa, olisi käytettävä vain tilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätöntä. Tällaisten rajoittavien toimenpiteiden olisi oltava koordinoituja sekä oikeasuhteisia ja syrjimättömiä suhteessa kansanterveyteen kohdistuviin riskeihin. Tilapäistä rajavalvontaa voidaan käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa tilanteissa, jotka vaikuttavat vakavasti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, ja viimeisenä mahdollisena keinona. Tilapäinen rajavalvonta saisi kestää vain niin kauan kuin poikkeukselliset olosuhteet kestävät.

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 koordinoitusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta ((EU) 2020/1475). Suositukseen hyväksyttiin muutoksia 1.2.2021 ((EU) 2021/119). Suosituksen mukaan vapaan liikkuvuuden rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja niitä olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä siitä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun niillä on perusteltua syytä uskoa, että rajoitukset olisivat tehokkaita. Rajoituksista olisi luovuttava heti kun epidemiologinen tilanne sen sallii.

Suositus sisältää ehdotuksen käytettävistä yhteisistä kriteereistä, jotka olisivat 14 vuorokauden kumulatiivinen tautitapausten määrä, positiivisten testien osuus sekä testien määrä. Yhteisten kriteerien avulla kartoitetaan riskialueet ja niille määritetään

yhteiset värikoodit. Niin sanotuiksi vihreiksi alueiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on alle 25 uutta tautitapausta 100 000:ta asukasta kohden edellisen 14 vuorokauden aikana ja positiivisten testitulosten osuus on alle 4 %. Jäsenmaiden ei tulisi rajoittaa vihreiltä alueilta matkustavien henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Oranssiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on alle 50, mutta positiivisten testitulosten osuus on vähintään 4 % tai alueet, joissa ilmaantuvuus on 25–150, mutta positiivisten testitulosten osuus on alle 4 %. Punaisiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on vähintään 50–150 ja positiivisten tekstitulosten osuus on vähintään 4 % ja alueet, joissa ilmaantuvuus on enemmän kuin 150, mutta vähemmän kuin 500. Tummanpunaisiksi katsotaan alueet, joissa ilmaantuvuus on 500 tai enemmän. Harmaiksi katsotaan alueet, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa edellä mainittujen perusteiden arvioimiseksi tai jos testien määrä on enintään 300 covid-19-tartunnan havaitsemiseksi tehtyä testiä 100 000:ta henkilöä kohti.

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

Uusien virusmuunnosten vuoksi kaikkea ei-välttämätöntä matkustamista, erityisesti korkean riskin alueille ja alueilta, olisi hillittävä voimakkaasti. Toisaalta jäsenvaltioiden olisi pyrittävä välttämään häiriöiden aiheutuminen välttämättömälle matkustamiselle, turvaamaan kuljetusten jatkuminen sekä välttämään häiriöitä toimitusketjuissa sekä työhön tai liiketoimintaan liittyvistä syistä matkustavien työntekijöiden ja itenäisten ammatinharjoittajien liikkumisessa. Maahan saapuvilta henkilöitä voitaisiin vaatia karanteenia ja saapumisen jälkeistä testiä. Suosituksessa luetellaan matkustajaryhmät, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve matkustaa ja joilta ei pitäisi edellyttää karanteenia heidän suorittaessaan tätä välttämätöntä tehtävää. Rajoituksista olisi ennen niiden voimaantuloa ilmoitettava asianomaiselle jäsenmaalle sekä muille jäsenmaille ja komissiolle. Myös yleisölle olisi annettava rajoituksista selkeitä, ymmärrettäviä ja oikein ajoitettuja tietoja.

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

Neuvosto hyväksyi 30.10.2020 suosituksen (EU) 2020/1632, joka laajentaa 13.10.2020 hyväksytyyn suosituksen periaatteet kattamaan myös kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat laillisesti EU-alueella.

Komissio antoi 19.1.2021 tiedonannon COM(2021) 35, jossa se antoi testaukseen ja niiden vastavuoroiseen tunnustamiseen, rrokotusaikatauluun, sisämarkkinoiden ja vapaan liikkuvuuden varmistamiseen ja solidaarisuuteen liittyvät suuntaviivat. Komissio suosittaa erilaisia taudin leviämistä rajoittavia keinoja, kuten testausta, eristäytymistä, karanteeneja ja tartunnan jäljitystä. Komissio kehottaa välttämään matkailua korkean riskin alueille, jos se ei ole välttämätöntä ja testaamaan kyseisiltä alueilta palaavat. Matkustamiseen liittyen suositellaan lisätoimia, kuten parempaa hygieniää ja etäisyyksien pitämistä terminaaleissa ja kulkuneuvoissa. Testausta ennen tällaisia

matkustustilanteita tulisi niin ikään harkita. Lisäksi tiedonannossa muistutetaan jäsenmaita matkustustietolomakealustasta, jonka avulla voidaan parantaa matkustamiseen liittyvää tartunnan jäljitystä. Halukkaat jäsenmaat voivat osallistua tähän komission järjestelyyn. Lisäksi komissio korostaa, että rajojen sulkemiselle, kategorisille matkustuskielloille ja lentojen tai muiden liikennemuotojen tilapäiselle keskeytykselle ei olisi oikeutusta kohdennettujen keinojen ollessa vähemmän haitallisia. Edelleen komissio korostaa toimien oikeasuhteisuutta ja syrjimättömyyttä.

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

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

Sisärajavalvonta ja korvaavat toimet muissa Schengen-valtioissa

Kuvaus perustuu 5.3.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Sisärajavalvonta

Covid-19-tartuntatautiepidemian leviämisen rajoittamiseksi suurin osa Schengenmaista rajoitti unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja palautti valvonnan sisärajoilleen 11.3.–1.4.2020 ajanjaksolla. Useimmat valtiot kuitenkin luopuivat sisärajavalvonnasta 15.6.2020 mennessä ennen ulkorajojen koordinoitua ja asteittaista avaamista. Osa valtioista palautti jälleen sisärajavalvonnan rajoilleen tammikuun 2021 lopussa covid-19-tilanteen heikentyessä.

Covid-19-tilanteesta johtuen sisärajavalvontaa toimeenpanevat Suomen lisäksi Belgia, Espanja, Itävalta, Norja, Portugali, Saksa, Tanska ja Unkari. Tämän lisäksi sisärajavalvonta jatkuu turvallisuus- tai siirtolaistilanteesta johtuen Itävallassa Slovenian ja Unkarin maarajoilla, Saksassa Itävallan maarajalla, Ranskassa kaikilla sisärajoilla, Tanskassa maa- ja meriliikenteessä Ruotsista ja Saksasta, sekä Ruotsissa tarvittaessa kaikilla rajoilla (satunnaistarkastuksin). Tanska on ilmoittanut jatkavansa edellä mainituista syistä toimeenpantavaa, sekä covid-19-tilanteesta johtuvaa sisärajavalvontaa 11.5.2021 asti, mutta covid-19-valvonnasta luovuttavan heti tilanteen niin salliessa. Ruotsi on alkanut 6.2.2021 vaatia alle 48 tuntia vanhaa todistusta negatiivisesta koronatestistä maahanpääsyn edellytyksenä, mutta ei ole ilmoittanut muuttaneensa sisärajavalvonnan oikeudellista perustaa. Vaatimus ei koske Ruotsin kansalaisia, eikä al-

le 18-vuotiaita. Työmatkaliikenteen osalta vaatimus on alle 7 vuorokautta vanha negatiivinen tulos. Poikkeusryhmiä ovat muun muassa saamelaiset, kiireellistä sairaalahoittoa vaativat potilaat, merimiehet sekä raja-alueen asukkaat.

Belgia palautti sisäraja-alueiden covid-19-tilanteesta johtuen 27.1.2021 ensin 5.2.2021 saakka, jonka jälkeen sitä on ilmoitettu jatkettavan kahdesti, tämän hetkisen ilmoituksen mukaan 17.3.2021 asti. Belgia sallii ainoastaan välttämättömän liikenteen ja vaatii kaikilta yli 12-vuotiailta alle 72 tuntia vanhan negatiivisen koronatestituloksen. Belgiaan matkustavia vaaditaan myös täyttämään yhteystieto- ja arviointilomake maahan saapuessaan. Matkustustavan, -reitin ja vierailtujen maiden perusteella maahantulijoiden riskitaso luokitellaan. Korkean riskin matkustajia vaaditaan pysymään karanteenissa 10 vuorokautta, ja heidät testataan karanteenin ensimmäisenä ja seitsemäntenä päivänä. Belgia luokittelee riskimaiksi muut EU:n, Euroopan talousalueen ja Schengen-alueen maat paitsi Islannin, tietyt alueet Espanjasta, Italiasta, Itävallasta, Kreikasta, Norjasta, Suomesta ja Tanskasta, Portugalin Azorit sekä Ranskan merentakaiset alueet Martiniquen ja Guyanan.

Espanja palautti sisäraja-alueiden Portugalin vastaiselle maarajalleen 31.1.2021. Valvontaa perustellaan covid-19-tilanteella ja sitä jatketaan 16.3.2021 saakka. Manner-Espanjaan riskimaista saapuvilta vaaditaan todistusta alle 72 tuntia vanhasta koronatestistä. Riskimaiksi luetaan 14.3.2021 saakka kaikki EU:n, Euroopan talousalueen ja Schengen-alueen maat lukuun ottamatta Vatikaania. Maiden sisällä olevia poikkeusalueita, joilta testiä ei vaadita, on runsaasti, muun muassa lähes koko manner-Suomi.

Itävalta on ilmoittanut jatkavansa sisäraja-alueiden Tšekin ja Slovakian vastaisilla maarajoillaan 29.3.2021 asti naapurimaiden koronavirustilanteesta johtuen Schengenin rajasäännösten 28 artiklan perusteella. Itävalta vaatii maahan saapuvia rekisteröitymään ennakkoon maahanpääsyn edellytyksenä. Kaikilta muilta kuin Australiasta, Etelä-Koreasta, Islannista, Kreikasta, Norjasta, Singaporesta, Suomesta, Uudesta-Seelannista ja Vatikaanista saapuvilta vaaditaan alle 72 tuntia vanha negatiivinen koronatestitulokset tai testaus vuorokauden sisällä maahan saapumisesta. Lisäksi maahan saapuvien henkilöiden edellytetään pysyttelevän karanteenissa 10 vuorokauden aikana maahan saapumisesta, mikäli henkilö on oleskellut riskimaiksi luokiteltavassa maassa edeltävän 10 päivän aikana.

Norja palautti sisäraja-alueiden covid-19-tilanteesta johtuen 16.3.2020 ensin Schengenin rajasäännösten 28 artiklan perusteella. Sisäraja-alueiden valvontaa on jatkettu myöhemmin asetuksen 25 artiklan perusteella. Norja on ilmoittanut jatkavansa sisäraja-alueiden valvontaa kaikilla rajoillaan covid-19-tilanteesta johtuen 12.3.2021 asti.

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

Lisäksi kaikki maahantulijat joutuvat 10 vuorokauden karanteeniin, mikäli ovat vierailleet riskialueilla maahantuloa edeltävän kahden viikon aikana. Riskialueiksi on määritelty 1.3.2021 alkaen kaikki muut alueet paitsi Grönlanti ja Islanti sekä Suomesta Keski-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan sairaanhoitopiirit. Karanteeni on vietettävä pääsääntöisesti erikseen määritellyissä karanteenihotelleissa. Norja ei vaadi karanteenia terveiltä henkilöiltä, joilla on esittää todistus positiivisesta koronatestistä viimeisen puolen vuoden aikana.

Portugali toimeenpanee sisärajalvontaa covid-19-tilanteesta johtuen 16.3.2021 saakka Espanjan vastaisella maarajallaan. Portugali vaatii maista, joissa ilmaantuvuusluku on yli 150 100 000:ta henkilöä kohden, alle 72 tuntia vanhan negatiivisen koronatestituloksen kaikilta yli 2-vuotiailta matkustajilta. Lisäksi maista, joissa ilmaantuvuusluku on yli 500 100 000:ta henkilöä kohden, saapuvien on vietettävä 14 vuorokautta koti- tai viranomaisten määrittelemässä karanteenissa, pois lukien välttämättömistä syistä matkustavat henkilöt.

Saksa jatkaa sisärajalvontaa covid-19-tilanteesta johtuen Tšekin ilma- ja maarajalla sekä Itävallan ilmarajalla 17.3.2021 asti. Tšekeistä ja Itävallan Tirolin alueelta saa saapua Saksaan 14.2.2021 alkaen vain tietyillä ehdoilla, kuten palaavat saksalaiset, Saksan asukkaat tai välttämättömät työntekijät.

Lisäksi jokainen, joka on ollut Robert Koch -instituutin (RKI) määrittelemillä riskialueilla (sisältää muun muassa lähes koko Euroopan) maahantuloa edeltävien 10 päivän aikana, on velvollinen esittämään enintään 48 tunnin sisällä otetun todisteen (negatiivinen testitulos tai vastaava lääkärintodistus) ja digitaalisesti rekisteröitymään maahantulon yhteydessä, sekä suorittamaan 10 vuorokauden karanteenin. Maahan saapuvat voidaan testata aikaisintaan viiden päivän karanteenin jälkeen uudelleen karanteenivelvoitteen lopettamiseksi.

Tanska palautti sisärajalvonnan covid-19-tilanteesta johtuen 14.3.2020, mutta päätöksessä käytetty oikeusperusta ei ole tiedossa. Tanska ilmoitti 8.4.2020 palauttavansa sisärajalvonnan Schengenin rajasäännösten 25 artiklan perusteella. Sisärajalvonta jatkuu tällä hetkellä 11.5.2021 asti. Tanskaan voi matkustaa 19.12.2020 alkaen käytännössä kaikista Schengen-alueen maista ainoastaan perustellusta syystä. Lisäksi muilta kuin Grönlannista tai Färsearilta saapuvilta matkustajilta vaaditaan tuloista negatiivisesta koronatestistä, joka on otettu 24 tunnin sisällä maahan saapumisesta. Vaatimus koskee myös Tanskan kansalaisia. Perustelluiksi syiksi luetaan muun muassa työmatkat, työhaastattelut, opiskelu Tanskassa sekä lukuisat henkilökohtaiset syyt. Joiltain Ruotsissa rajan läheisyydessä asuvilta vaaditaan alle 7 vuorokautta vanha negatiivinen testitulos. Tanskaan 7.2.2021 alkaen saapuvilta matkustajilta on edellytetty lisäksi pikatestiä rajalla sekä 10 vuorokauden karanteenia.

Unkari palautti sisärajalvonnan tauon jälkeen uudelleen 1.9.2020 alkaen. Unkari on ilmoittanut jatkavansa sisärajalvontaa 15.3.2021 asti, eikä tällä hetkellä salli ulkomaalaisten saapumista maahan 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. Unkarin kansalaisten maahan saapuminen on sallittu, mutta heiltä vaaditaan 10 vuorokauden karanteeni, kuten myös yllä mainituin perustein

maahan pääseviltä ulkomaan kansalaisilta. Edellä mainitut Unkarin ja ulkomaan kansalaiset voivat välttää karanteenin, mikäli heillä on esittää negatiiviset tulokset kahdesta koronatestistä (ensimmäinen testi voidaan tehdä aikaisintaan viisi päivää ennen tulopäivää toisessa Schengen-valtiossa, USA:ssa tai Kanadassa, toinen testi voidaan tehdä 48 tunnin jälkeen ensimmäisestä testistä). Unkari ei vaadi karanteenia terveiltä henkilöiltä, joilla on esittää todistus positiivisesta koronatestistä viimeisen puolen vuoden aikana.

Korvaavat toimet

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

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

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

Päätöksen perustelut

Tilanne Suomessa ja muissa Schengen-maissa

Covid-19-epidemia jatkuu maailmanlaajuisesti yhä voimakkaana. Tartuntojen määrä on kääntynyt Euroopassa, Amerikoissa, Lähi-Idässä ja Aasiassa kasvuun selvimmän viimeisen viikon aikana. Joissakin maissa puhutaan jo kolmannelta voimakkaasta epidemia-aallosta. Euroopassa koettiin kesän 2020 jälkeen lähes joka maassa voimakas tapausten lisääntyminen ja epidemian kiihtyminen, joka kääntyi voimakkaiden rajoitustoimien ansiosta yleisesti laskevaan trendiksi tammikuun 2021 alusta kestäen aina helmikuun puoliväliin asti. Lähes kaikissa Schengen-maissa tapausten määrä ylitti moninkertaisesti kevään 2020 ensimmäisen epidemia-aallon luvut. Uudelleen alkanut tapausten lukumäärän kasvu on pitänyt ilmaantuvuusluvut useassa maassa selvästi Suomessa korkeampina. Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu siten edelleen vakava uhka kansanterveyden näkökulmasta.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen mukaan uutena merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-CoV-2-virusmuunnoksia (erityisesti Isossa-Britanniassa havaittu SARS-CoV-2 VOC 202012/01 (B.1.1.7) ja Etelä-Afrikan vastaava virusmuunnos V501.V2). Isossa-Britanniassa tehtyjen tutkimusten mukaan maassa havaittu virusmuunnos leviää 30–50 % aiempia virustyyppisiä nopeammin ja johtaa aiempaa useammin sairaala- ja tehohoitoon sekä tautiin menehtymi-

seen. Riskisuhde on keskimäärin ollut noin 1,3–1,4-kertainen aiempiin virustyyppihin verrattuna. Virusmuunnos voi siis nykyiselläkin tapausmäärällä johtaa 30–40 %:n kasvuun sairaalahoidon tarpeessa. Tartuttavuusluvun (R-arvo) nousu 30–50 % nykyistä suuremmaksi puolestaan kiihdyttää epidemian leviämistä siten, että tapausmäärä nousee eksponentiaalista kasvua noudattaen huomattavasti nykyistä korkeammalle tasolle, mikä myös johtaa sairaalahoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun. Myös Tanskassa tehty seuranta viittaa siihen, että virusmuunnos johtaa sekä nopeammin leviävään epidemiaan että lisääntyneeseen riskiin joutua sairaalahoitoon vakavan covid-19-taudin johdosta.

Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n 15.2.2021 julkaiseman riskin arvion mukaan Ison-Britannian virusmuunnos korvaa kevään kuluessa aiemmat virustyyppit ja johtaa todennäköisesti covid-19-tautiin liittyvän kuolleisuuden kaksinkertaistumiseen, mikäli väestön rokotukset eivät ehdi suojaamaan ikääntyneitä ja riskiryhmiä. Niin sanotun brittivariantin (B.1.1.7) on todettu useassa maassa olevan jo valtuusmuoto uusissa koronainfektioissa. Muun muassa Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska ovat näin raportoineet, ja Saksa on ilmoittanut, että noin 45 % uusista tapauksista on brittivariantin aiheuttamia.

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 3 luvussa säädetään sairastuneiden ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyjen tunnistamisesta ja tartunnan jäljityksestä, esimerkiksi vapaaehtoisista, kohdennetuista ja pakollisista terveystarkastuksista (14–16 §). Lain 6 luvussa säädetään puolestaan tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi karanteenista (60 §) ja eristämisestä (63 §). Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois sisärajavälvonnan palauttamista rajavartiolaiton 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. 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 perussyt, jotka ovat johtaneet Euroopan voimakkaasti heikentyvään epidemiatilanteeseen, vaikuttavat myös Suomen tilanteeseen.

Covid-19-epidemia levisi syksyn 2020 kuluessa nopeasti. Epidemiatilanne vaikeutui loka-marraskuussa erittäin nopeasti lähes kaikissa Schengen-maissa, mutta osassa maita tartuntamäärien kasvu tasaantui ja kääntyi laskuun. Monessa EU-maassa tapauksen laskeva trendi loppui helmi-maaliskuun vaihteessa, ja kokonaisuutena EU-alueella tapausmäärät ovat taas nousussa. Suomessa tapausmäärien kehitys on pääsääntöisesti seurannut muiden Euroopan maiden kehitystä. Epidemiologinen ero osaan Schengen-maista on edelleen suuri, vaikka helmikuun lopun ja maaliskuun alun tapausmäärien voimakas nousu Suomessa on eroa kaventanut. Sisärajavalvonnan arvioidaan siten suojaavan Suomessa asuvia ja sitä kautta Suomen sisäistä turvallisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Suomessa on havaittu 5.3.2021 mennessä yhteensä 1295 muuntuneiden viruskantojen aiheuttamaa covid-19-tapausta, joista 1223 on Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä, 71 Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä ja yksi niin sanottua Brasilian varianttia (P.1). Osa tapauksista liittyy edelleen matkustukseen ja näiden tapauksen jatkotartuntoihin lähipiirissä. Tosin varsinkin brittivarianttia esiintyy ainakin pääkaupunkiseudulla jo kotoperäisenä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan erityisen huolestuttavaa on tapauksen jatkotartuntojen yleisyys ja jatkotartuntojen nopea leviäminen tapauksen lähipiirissä. Havainto sopii virusmuunnoksen lisääntyneeseen tartuttavuuteen.

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

Suurimmassa osassa Schengen-maita ilmaantuvuus on edelleen selvästi Suomen ilmaantuvuutta korkeampi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Matkustajien myötä syntyvä riski taudin leviämiselle Suomessa on myös merkittävä. Vaikka osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, sisärajavalvonnalla ja sisärajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske.

Korvaavat toimenpiteet

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

Riski, joka seuraisi sisärajalvannon päättymisestä ennen korvaavien toimien valmistumista ei kuitenkaan ole laskettavissa tai kokonaan arvioitavissa. Riskin tasoon vaikuttavat 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.

Sisärajalvannon korvaavien toimenpiteiden valmistelu on vielä kesken. Tartuntatautilakia muutettiin 22.2.2021 alkaen (147/2021) muun muassa niin, että Rajavartiolaitos voiantaa virka-apua myös kunnan viranomaisille yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Laissa ei kuitenkaan säädetä virka-avun antamiseen liittyvistä toimivaltuuksista.

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

Hallitus antoi 19.2.2021 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta (HE 15/2021 vp). Ehdotettavilla muutoksilla täsmennettäisiin pakolliseen terveystarkastukseen määräämistä koskevaa sääntelyä. Asian käsittely eduskunnassa on vielä kesken. Tavoitteena on, että lakimuutokset tulisivat voimaan huhtikuussa 2021.

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.

Sisärajalvannon palauttaminen

Valtioneuvosto teki voimassa olevan rajavalvannon väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan päätöksen Schengenin rajasäännösten 25 artiklan nojalla. Päätöksen voimassaolo päättyi 18.3.2021, kun 25 artiklan mukainen kuuden kuukauden enimmäiskesto täyttyi. Edellä kuvatun vuoksi olisi välttämätöntä tehdä uusi päätös sisärajalvannon palauttamisesta 30 vuorokaudeksi 19.3.2021 alkaen. Sisärajalvontaa ja siten Suomeen saapuvan matkustuksen rajoituksia olisi terveysturvallisuuden varmistamiseksi välttämätöntä jatkaa, kunnes korvaavat toimet ovat riittävällä tavalla käytettävissä. Sisärajalvannon arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa.

Komissio on katsonut maaliskuussa 2020, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C(2020) 1753 final). Sisärajalvonnin ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä epidemian leviämistä ja suojata siten ihmisten henkeä ja terveyttä perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa edellytetyllä tavalla. Lisäksi sisärajalvonnalla turvataan kansallisen koronatestaus- ja sairaalahoitokapasiteetin riittävyyttä. Päätös noudattaa Schengenin rajasäännösten edellytystä sisärajalvonnin ehdottomasta välttämättömyydestä vaaran vakavuuteen suhteutettuna.

Päätöksessä otettaisiin huomioon neuvoston 13.10.2020 ja 30.10.2020 antamat suositukset, joiden mukaan rajoituksista olisi luovuttava heti kun epidemiologinen tilanne sen sallii. Tämän vuoksi sisärajalvonnin tarvetta ja laajuutta tarkasteltaisiin jatkosakin noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

Sisärajalvonnin laajuus

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. Sisärajalvonnin palauttamisen kriteerinä käytettiin 11.9.2020, 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021, 22.1.2021, 11.2.2021 ja 18.2.2021 tehdyissä päätöksissä edellä mainittua raja-arvoa 25. Samaa kriteeriä käytettäisiin myös tässä päätöksessä.

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

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

Raja-arvo 25 on sen asettamisen jälkeen erkaantunut Suomen tautitilanteesta, joka on marraskuusta 2020 alkaen heikentynyt. Kokonaisuutena raja-arvon pysyttäminen nykyisellä tasollaan on kuitenkin perusteltua viitekehityksessä, jossa pääosan Schengenmaista epidemiatilanne on olennaisesti heikompi ja riski epidemian leviämisestä vastaavassa laajuudessa Suomeen on siten merkittävä. Riittävän tehokkaasti rajanylitykseen liittyvää terveysturvallisuutta ylläpitävä raja-arvo ja toimintamalli tukevat osaltaan sitä, että muut epidemian leviämiseen liittyvät perusoikeuksia rajoittavat toimenpiteet pysyvät tehokkaina ja niistä yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja voidaan siten pitää mahdollisimman vähäisinä. Näin voidaan turvata perusoikeuksien toteutumista kokonaisuutena parhaiten ja oikeasuhtaisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan voimassa olevaan lainsäädäntöön ja 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. Tehokas leviämisen torjunta vähentää myös tarvetta edelleen tiukentaa rajoituksia. Tämän vuoksi nykyistä raja-arvoa ja toimintamallia voidaan pitää oikeasuhtaisina niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Raja-arvo 25 vastaa myös neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen ((EU) 2020/1475) niin sanottuja vihreitä alueita koskevaa raja-arvoa. Suomen käyttämä kriteeristö poikkeaisi kuitenkin neuvoston suosituksesta siltä osin, että ilmaantuvuusluvun lisäksi ei arvioitaisi positiivisten testitulosten osuutta kaikista tehdyistä testeistä. Terveiden 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. Sisärajavälvonnan näkökulmasta Suomessa ei myöskään olisi käytössä suosituksen mukaisia oransseja, punaisia, tummanpunaisia ja harmaita alueita, vaan maat olisi jaettu kahteen luokkaan (vihreä ja punainen). Sen sijaan 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, punaisten ja tummanpunaisten alueiden välillä ja toimittava oikeasuhteisella tavalla. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon myös lisäperusteita ja -kehityssuuntauksia, jota varten Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus toimittaa viikoittain saatavilla olevat tiedot tartunnan saaneiden määrästä, sairaalahoidossa olevien määrästä, tehohoidossa olevien määrästä ja kuolleisuudesta. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon testausstrategiat ja kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteeseen alueilla, joilla tehdään paljon testejä. Mainittu neuvoston suositus ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittava.

Raja-arvoon 25 perustuen päätös vastaisi sisällöltään 18.2.2021 tehtyä päätöstä. Sisärajavälvonta olisi edelleen palautettu Islantia lukuun ottamatta Suomen ja muiden Schengen-maiden (Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro) välillä huvialusliikennettä lukuun ottamatta. Arvioinnin pohjana käytetyt Schengen-valtioiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa. Sisärajavälvonta voitaisiin kohdentaa riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin.

Neuvoston suosituksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa toisiinsa nähden minäänlaista syrjintää esimerkiksi siten, että ne soveltaisivat naapurijäsenvaltioonsa suotuisampia matkustussääntöjä kuin johonkin toiseen jäsenvaltioon, jonka epidemiologinen tilanne on samanlainen. Päätösehdotus olisi tämän edellytyksen mukainen, koska kaikkia Schengen-maita kohdeltaisiin yhdenmukaisin perustein. Suosituk-

nessa todetaan myös, että jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa raja-alueiden erityispiirteisiin ja tarpeeseen tehdä yhteistyötä paikallis- ja aluetasolla. Ruotsin ja Norjan vastaisen rajan rajajokia koskevalla lievennyksellä sekä saamelaisia koskevalla erityissäännöllä on pyritty huomioimaan nämä näkökohdat.

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

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

Päätöksen muu sisältö

Päätös vastaisi pääosin myös muulta sisällöltään valtioneuvoston 18.2.2021 tekemää päätöstä. Rajoitusten lieventämiselle ei katsota olevan riittäviä perusteita nykyisessä epidemiologisessa tilanteessa. Henkilöliikenteelle tarkoitetuilla rajanylityspaikoilla sallittuja maahantulooperusteita olisivat Suomessa tai muussa EU- tai Schengenvaltiossa asuvien paluu ja muu välttämätön syy. Työmatkaliikenne olisi siten edelleen rajoitettu vain välttämättömään. Tällä tarkoitettaisiin yhteiskunnan toimivuuden ja huoltovarmuuden kannalta merkittävää työtä sekä tiettyjä jäljempänä erikseen mainittuja erityisryhmiä. Päätös sisältäisi aiemman päätöksen mukaiset rajajokia ja saamelaisia koskevat poikkeukset sekä eräiden rajanylityspaikkojen aukioloajan rajoitukset.

Muutoksena 18.2.2021 tehtyyn päätökseen rajoitettaisiin myös Ylitornion rajanylityspaikan aukioloa terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Muutosehdotus perustuu Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin ja Ylitornion kunnan esitykseen. Saatujen tietojen mukaan Ylitornion terveyskeskuksen resurssit ovat rajalliset, ja maahantulon rajoittaminen yöaikaan tukee koronatestaustoiminnan järjestämistä Ylitorniolla. Terveysviranomaisilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta yöaikaiseen koronatestaustoimintaan. Yöaikaiset liikennemäärät Ylitornion rajanylityspaikalla ovat myös vähäisiä. Päätöksen mukaan Ylitornion rajanylityspaikka olisi avoinna klo 7.00–21.00. Aukioloajan rajoitus ei koskisi tavaraliikennettä eikä sellaista välttämätöntä henkilöliikennettä, jolla on perusteltu tarve rajan ylittämiseen aukioloajan ulkopuolella.

Edellä tarkoitettuun välttämättömään henkilöliikenteeseen kuuluisivat esimerkiksi terveydenhuollon henkilöstö, pelastustoimen henkilöstö ja vanhustenhuollon ammatihenkilöstö työtehtävissään, viranomaisten välttämättömissä virkatehtävissä liikkuvat sekä perustuslain 9 §:n mukaisesti maahan saapuvat ja maasta poistuvat henkilöt, joiden rajanylityksen tarkoitus on säännöllinen työssäkäynti. Rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella olisi oltava perusteltu syy. Edellä mainittujen henkilöryhmien lisäksi Rajavartiolaitos voisi sallia rajanylityksen aukioloaikojen ulkopuolella tapauskohtaisesti myös muusta perustellusta syystä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemykseen perustuen negatiivista koronatesitulosta, lääkärintodistusta sairastetusta covid-19-taudista tai rokotustodistusta ei hyväksyttäisi jatkossakaan maahantulon perusteena. Ennakkotestauksella voidaan eräiden arvioiden perusteella todeta vain 10–11 % tartunnan saaneista. Testaustodistusten alkuperään ja aitouteen liittyy vielä epävarmuuksia. Näistä syistä testaustodistusta ei toistaiseksi voida järjestelmällisesti hyväksyä todisteena terveysturvallisesta maahan saapumisesta. Rokotettujen osalta ei ole tieteellistä näyttöä siitä, että rokotettu ei tartuta muita, vaikka ei itse saakaan oireita. Immunitetin ja sairastaneiden tartuttavuuden osalta ei myöskään ole esitetty näyttöä, johon perustuen muille aiheutuva uhka voitaisiin sivuuttaa.

Käytännön toimenpiteet

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

Paluu Suomeen

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

Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta

- muiden EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat kolmannen maan kansalaiset
- toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

Välttämätön syy

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

- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään, viranomaisten välttämättömät virkatehtävät
- liikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- opiskelu Suomessa
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteröineet EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset
- perheasiat (esimerkiksi sukulaisen tapaaminen, seurustelusuhde, hautajaiset, häät, sairaustapaukset)
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi välttämättömät tai muutoin perustellut henkilökohtaiset syyt, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa, omaisuusjärjestelyt Suomessa sekä saamelaisen elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen

Muiden erityisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsiteltäisiin Rajavartiolaitoksen johdolla. Erityisryhmät kattavat muun muassa kulttuurin, urheilun ja elinkeinoelämän toimijat. Elinkeinoelämän osalta tällaisia tehtäviä ovat erityisesti toimialan elpymisen, uuden kasvun, alueellisen talouden tai pitkän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseksi välttämättömät tehtävät. Vastuuministeriöt ja terveysturvaviranomaiset osallistuisivat päätöksentekoon laatimalla lausunnot Rajavartiolaitokselle liikenteen välttämättömyydestä ja terveysturvallisuuden ylläpitämisestä. Vastuuministeriö voisi konsultoida asiassa myös ministeriöiden yhteistä virkamiestyöryhmää. Lausunnot saatuaan Rajavartiolaitos tekisi päätöksen välttämättömästä liikenteestä ja maahanpääsyn edellytysten täyttymisestä.

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysturvaviranomaisten antamia ohjeita.

Vaikutukset

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus elämään. Perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmis-

ten terveyden korkeatasoinen suojeleminen varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

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

Perustuslain 7 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus elämään. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveystaloudelliset 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 terveystaloudelliset ja edistää väestön terveyttä. Terveystaloudellisten toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomais toimia.

Perustuslaki turvaa myös muita perusoikeuksia, kuten henkilökohtaisen vapauden ja liikkumisvapauden. Eri perusoikeudet voivat olla keskenään ristiriidassa, jolloin niiden toteutumista on kussakin tilanteessa punnittava keskenään ja arvioitava, milloin joidenkin oikeuksien rajoittaminen voi olla välttämätöntä ja oikeutettua toisten perusoikeuksien suojaamiseksi. Sisärajavalvonnan palauttaminen on perustunut siihen, että hengen ja terveyden suojelemista on pandemiatilanteessa pidetty niin keskeisenä ja primäärinä perusoikeutena, jota ei ole muilla keinoin voitu suojella, että liikkumis-oikeutta on ollut välttämätöntä ja oikeutettua rajoittaa.

Päätöksessä pyritään vähentämään perusoikeusrajoitusten aiheuttamia haittavaikutuksia esimerkiksi sallimalla välttämätön työssäkäynti Suomessa sekä maahantulo välttämättömästä syystä. Välttämättömissä syissä on otettu huomioon useita eri maahantulo perusteita, 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 saamelaiselin-

keinoon harjoittajia. Haittavaikutuksia on edellä kuvatulla tavalla punnittu suhteessa hengen ja terveyden suojelemiseen ja terveydenhuollon kapasiteetin turvaamiseen.

Saamelaisten oikeus oman kielensä ja kulttuurinsa harjoittamiseen turvattiin sisäraja-valvonnan alkuvaiheessa pääosin rajanylityslupamenettelyllä. Rajanylitysluvalla rajan voi ylittää myös muualta kuin rajanylityspaikkojen kautta. Lapin rajavartiosto, jonka alueella saamelaisalue on, oli myöntänyt elokuun 2020 loppuun mennessä saamelaisuuden tai poronhoidon perusteella rajanylityslupia 378 henkilölle. Kalastuksen osalta saamelaisten ja muidenkin oikeus elinkeinon harjoittamiseen turvattiin nimenomaisesti 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä sallimalla valtakunnanrajan ylittäminen Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisillä rajajoilla ilman rantautumista toisen valtion alueelle. Sitten hivialusliikenne on 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä kokonaan vapautettu sisäraja-valvonnasta. Valtioneuvoston 10.12.2020 tekemällä päätöksellä saamelaisten oikeudet turvattiin aiempaa laajemmin sallimalla saamelaisille rajanylitys myös muualta kuin päätöksessä vahvistettujen rajanylityspaikkojen kautta. Tällä päätöksellä ei tehtäisi muutoksia saamelaisten asemaan.

EU:n vapaan liikkuvuuden periaate

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 21 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa 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 poliitikkojen 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 maahanpääsy. Maailman terveysjärjestö

WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Kun rajavalvonta on palautettu sisärajalalle, 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 sisärajavallvonnan ja EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suhteesta. Päätöksessä turvattaisiin komission suosittamalla tavalla erityisesti EU- ja Schengen-valtioissa asuvien sekä tiettyjen erityisryhmien, kuten välttämättömien työntekijöiden, maahanpääsy. Lisäksi saamelaisia koskevilla erityissäännöillä helpotettaisiin heidän liikkumistaan valtakunnanrajan yli. Tällä pyritään vähentämään vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta seuraavia haittavaikutuksia.

Taloudelliset vaikutukset viranomaisille

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

Rajavartiolaitos

Päätöksen mukainen sisärajavallvonta aiheuttaa Rajavartiolaitokselle noin 280 000 euron lisäkustannukset viikossa normaalitilanteeseen nähden. Laskelmassa on huomioitu hallinnollisen toiminnan puolelta sekä isoilta lentoasemilta ja itärajalta syntyvät laskennalliset säästöt rajanylitysliikenteen määrän laskun vuoksi. Niistä vapautuvat resurssit on sidottu aikaisemmin ja sidotaan nyt tällä päätöksellä sisärajavallvontaan. 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 sisärajavallvontaa 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. Sisärajavallvonta 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, itärajalta lähinnä tavaraliikennettä varten. Itärajalta länsirajalle komennettavaa henkilöstöä on korvattu palkkaamalla lähivuosina eläköitynyttä henkilöstöä (EVP-henkilöstö) tilapäisesti takaisin töihin.

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

Lisätalousarvioesityksissä ja valtioneuvoston päätöksissä on huomioitu muun toiminnan vähentymisestä syntyneet kustannussäästöt. Niiden vaikutus on kuitenkin vähäinen ulkorajavalvonnan jatkuessa aikaisempaan tapaan kaikilla rajoilla ja rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitoksen operatiivinen toiminta on jatkunut aikaisempaan tapaan sisäraajavalvonnasta huolimatta. Rajanylityspaikkoja, joilla rajatarkastuksia on tehty, on enimmillään ollut yli kolme kertaa enemmän kuin normaalisti. Vaikka liikennemäärät itärajalta ovat olleet pieniä, on kaikki rajanylityspaikat pidetty normaalisti auki.

Sisäraajavalvonnan aiheuttamat lisäkustannukset Rajavartiolaitokselle ovat olleet tähän mennessä 2020–2021 yhteensä noin 22,2 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitos on hakenut ja saanut lisärahoitusta lisämenoihin vuoden 2020 lisätalousarvioissa yhteensä 16,305 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 talousarviovalmistelussa ja varsinaisen talousarvion määrärahoissa ei ole pystytty huomioimaan sisäraajavalvonnan jatkumisesta aiheutuvia lisämäärärahatarpeita.

Poliisi ja Tulli

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

Poliisille sisäraajavalvonnasta aiheutuneet lisäkustannukset olivat vuonna 2020 yhteensä 402 416,42 euroa. Kustannuksia kertyi Lapin poliisilaitokselle yhteensä 254 718,42 euroa ja Helsingin poliisilaitokselle 147 698 euroa. Vuoden 2021 aikana kustannuksia on kertynyt Helsingin poliisilaitokselle 19.2.2021 mennessä yhteensä 49 121 euroa. Päätöksen mukaisesta sisäraajavalvonnasta aiheutuva jatkuva ylimääräinen kustannus on noin 6 500 euroa viikossa. Helsingin poliisilaitoksen osalta kustannukset kertyvät lähinnä palkkakustannuksista toimintaan käytetyn työajan mukaan. Lapin poliisilaitoksen osalta kustannuksissa on huomioitu myös matkustus- ja päivärahakuluja sekä palkkaan liittyviä sivulukuja ja työaikakorvauksia.

Tullille on aiheutunut sisäraajavalvonnasta suoria lisäkustannuksia vuosina 2020–2021 tähän mennessä noin 71 500 euroa. Summa sisältää virkamatkat päivärahoineen ja virka-autoihin liittyvät kustannukset. Lisäksi Tullille on aiheutunut noin 800 800 euron lisäkustannukset suojavälineistä, desinfiointiaineista ja muista suojautumisen

edellyttämistä toimenpiteistä. Tältä osin sisärajavaalvonnan osuutta ei kyetä kirjanpilotietojen osalta erottamaan muista covid-19-taudilta suojautumiseen kohdistetuista menoista. Samoin sisärajavaalvontaan osallistuneiden virkamiesten ylimääräisiä työaikakorvauksia ja ylitöitä ei kyetä erottelemaan kirjanpidon tietojen pohjalta. Näin ollen kaikkien menojen osalta ei ole mahdollista eritellä, mikä osa niistä kohdistuu sisärajavaalvonnan aiheuttamiin vaikutuksiin ja mikä muuhun toimintaan rajanylityspaikoilla ja muualla Tullissa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Sisärajavaalvonnalla on merkittäviä vaikutuksia elinkeinoelämälle sekä muutoinkin yhteiskunnan toimintaan ja ihmisten elämään. Rajanylitysliikenteen sujuvuudella ja Schengen-alueen vapaalla liikkuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan rajoituksilla voi olla vaikutusta Suomen kansainvälisiin suhteisiin ja Suomen maakuvaan. Rajoitustoimien merkittävimmät, välittömät vaikutukset kohdentuvat todennäköisesti elinkeinotoimintaan, erityisesti matkailuyrityksiin ja niitä lähellä oleviin toimialoihin.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan rajaliikenteen rajoituksilla on ollut huomattavia vaikutuksia pienyrityksiin, joista monet operoivat rajan molemmin puolin ja joiden yrittäjä asuu joko Ruotsissa tai Suomessa.

Yritysten kustannustukeen osoitettiin valtion vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa 300 miljoonaa euroa. Yritysten kustannustukena oli seitsemännessä lisätalousarviossa lisäystä 410 miljoonaa euroa. Kustannustukea on voitu myöntää Suomessa toimiville yrityksille koronapandemiasta aiheutuvien liiketoiminnan yleisten vaikeuksien helpottamiseen. Tuen suuruus on määräytynyt yrityksen vaikeasti sopeutettavien kustannusten sekä liikevaihdon laskun perusteella. Tuen on tarkoitus kohdistua pandemiasta eniten kärsineisiin toimialoihin.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan maahantulon tilapäiset lisärajoitukset eivät aiheuta merkittävää haittaa Suomen talouden kehitykselle. Matkailuun ja kuljetukseen liittyvä taloudellinen aktiviteetti on alhaisella tasolla, joten suora palveluiden ulkomaankaupan kautta tuleva vaikutus bruttokansantuotteeseen jää vähäiseksi. Pitkittyessään laajat maahantulorajoitukset lisäävät näillä toimialoilla toimivien yritysten taloudellisia vaikeuksia ja lisäävät kerrannaisvaikutusten merkitystä. Valtiovarainministeriön joulukuun 2020 ennusteessa palveluiden ulkomaankaupan odotetaan elpävän vasta vuoden 2021 loppupuolelta alkaen.

Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen

Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maarajan rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen keskittää rajanylitysliikenteen pääsääntöisesti päiväaikaan, jolloin terveysturvallisuudella on mahdollisuus olla läsnä rajanylityspaikoilla. Rajoitusten myötä viranomaisilla on mahdollisuus tavoittaa kaikki rajanylittäjät, joihin on tarpeen kohdistaa terveysturvallisuuden toimenpiteitä. Koska aukioloaikojen rajoitukset eivät koske tavaraliikennettä eivätkä esimerkiksi välttämätöntä työmatkaliikennettä silloin kun rajanylitykseen aukioloaikojen ulkopuolella on perusteltu syy, niillä ei arvioida olevan merkittävää negatiivista vaikutusta yhteiskunnan toimintaan.

Työmatkaliikenne

Työmatkaan perustuvan liikenteen rajaaminen ainoastaan huoltovarmuuskriittisiin työtehtäviin on vähentänyt työmatka- ja liikematkustusta merkittävästi.

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

Rakennusteollisuus RT ry:n ilmoittaman mukaan rakennusalan ulkomaalaisten työntekijöiden osuus on vakiintunut noin 20 %:iin alan kaikista työntekijöistä. Lukumäärä vaihtelee vuodenajan mukaan, mutta ulkomaalaisia rakennusalan työntekijöitä on Suomessa noin 35 000. Rakennusalan ulkomaisesta työvoimasta suurin osa on Virosta. Ulkomaista työvoimaa on paljon lisäksi Puolasta, Latviasta ja Liettuasta sekä Venäjältä ja Ukrainasta. Käytännössä kaikki näistä maista Suomeen tulevat ulkomaiset työntekijät saapuvat Suomeen tällä hetkellä Viron kautta eli lautalla Tallinnasta Helsinkiin.

Työmatkaliikenteen rajoitukset vaikuttavat myös Ahvenanmaan maakuntaan erityisesti siltä osin kuin maakunnassa ulkomailta käyvät työntekijät eivät kuulu yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittäviin työntekijöihin tai muihin mainittuihin erityisryhmiin. Erityisryhmiä koskeviin poikkeuksiin kuuluu esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään.

Meriliikenne

Maahantulon rajoittaminen näkyy merenkulussa ennen kaikkea matkustajaliikenteessä. Meritse tapahtuva matkustajaliikenne tyrehtyi lähes kokonaan huhtikuussa 2020. Tammikuussa 2021 maahan saapuvien matkustajien määrä oli noin 73 % vähäisempi kuin vuonna 2020 vastaavana ajankohtana. Merikuljetusten tuonti ja vienti oli vuoden 2021 tammikuussa noin 6,5 % edellisvuoden tasoa pienempi. Matkustajautolautat ja ropax-alukset kuljettivat noin 11 % tammikuun tavaramäärästä. Tammikuussa 2021 aluskäyntejä oli saman verran kuin vastaavaan aikaan vuonna 2020.*Lentoliikenne*

Tammikuussa 2021 Suomen lentoasemia käytti 177 700 matkustajaa, mikä on 91 % vähemmän kuin tammikuussa 2020. Matkustajamäärät ovat olleet suunnilleen tällä tasolla maaliskuussa 2020 voimaan tulleiden rajoitusten jälkeen. Lentorahtia ja -postia kuljetettiin tammikuussa 11 340 tonnia, mikä on 33 % vähemmän kuin tammikuussa 2020. Euroopan ilmatilaa valvovan Eurocontrolin mukaan lentoliikenteen operaatioiden määrät ovat olleet syyskuun 2020 jälkeen Suomessa noin 75 % matalammat kuin vuonna 2019. Sama pudotus on jatkunut vuoden 2021 alussa verrattuna alkuvuoteen 2020.

Lennonvarmistusyhtiö Fintraffic ANS ja Eurocontrol tuottavat liikennemäärien (operaatiot) ennusteen. Eurocontrolin 28.1.2021 laatiman ennusteen mukaan liikenne-

määrät Euroopassa ovat kesäkuun 2021 lopussa 55–70 % matalammat kuin vuonna 2019. Eurocontrolin ennuste ulottuu jopa kolmen vuoden päähän, ja ennusteen mukaan liikenteen palautuminen vuoden 2024 lopussa on 75–103% verrattuna vuoden 2019 tasoon. Ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen sekä siihen liittyvät mahdolliset maahantuloa koskevat rajoitukset, jotka luovat epävarmuutta matkustuspäätöksiin.

Lisäksi koronarokotteen saapuminen markkinoille ja sen vaikutus pandemian taltuttamiseen ovat merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä. Jos liikennemäärät jatkavat nykyisellä tasolla tai jopa laskevat, on sillä välittömiä taloudellisia vaikutuksia laaja-alaisesti koko ilmailusektoriin, kuten lennonvarmistusyhtiö Fintraffic ANSiin. Finnairin vertailukelpoinen liiketulos oli 595 miljoonaa euroa tappiollinen vuonna 2020. Finavian tulos tammi-syyskuussa 2020 oli 93 miljoonaa euroa tappiollinen. Yhtiöt sopeuttavat toimintaansa tilanteen pitkittyessä, mutta toimialan kannattavuus on tästä huolimatta erittäin heikkoa.

Kulttuurin, taiteen, liikunnan ja urheilun toimialat

Kulttuurialan yleisötilaisuuksia (musiikki, esittävät taiteet, kuvataide sekä elokuva- ja tapahtuma-ala) ei tällä hetkellä juurikaan järjestetä tai ne järjestetään virtuaalisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan rajaliikenteen rajoituksilla ei ole tässä tilanteessa juuri taloudellisia tai sosiaalisia vaikutuksia kulttuurin ja taiteen toimialaan.

Koronapandemian myötä kiristyneet matkustajarajoitukset ovat rajoittaneet liikuntaan ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden vapaata maahantuloa merkittävästi. Vakiintuneen käytännön mukaisesti urheilijat käsitellään maahantulon osalta erityisryhminä.

Ulkomainen matkailukysyntä

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

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

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti.

Verotulot

Taloudellisen toiminnan vähentyminen ja muutokset heijastuvat alentavasti valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta muun muassa valtion talousarvion tasapainoon.

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

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Päätös edellyttää Rajavartiolaitoksen henkilövoimavarojen kohdentamista muista lakisääteisistä tehtävistä sisäraja- ja rajavalvontaan. Sisäraja- ja rajavalvonta heikentää tilapäisesti Rajavartiolaitoksen suorituskykyä ulkorajoilla ja merellisissä turvallisuustehtävissä.

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

Vaikutukset rajanylittäjiin

Siltä osin kuin sisäraja- ja rajavalvonta on palautettu, sisärajan ylittäjien on käytettävä päätöksessä mainittuja, avoinna olevia rajanylityspaikkoja. Muualta rajan ylittäminen ei ole sallittua ilman rajanylityslupaa.

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

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

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

EU-oikeudelliset vaikutukset

Voimassa oleva päätös tuli voimaan 19.9.2020 Schengenin rajasäännösten 25 artiklan mukaisena uutena päätöksenä ja perustui covid-19-tartuntatauti-epidemian toiseen aaltoon. Aiemman sisäraja- ja rajavalvontaa koskevan päätöksen voimassaolo päättyi Schengenin rajasäännösten mukaisen kuuden kuukauden enimmäisajan jälkeen 18.9.2020. Menettely arvioitiin kansallisessa valmistelussa oikeudellisesti mahdolliseksi, vaikka sisäraja- ja rajavalvonta on käytännössä jatkunut yhtäjaksoisesti yli 25 artiklassa säädetyn

kuuden kuukauden enimmäisajan. Vastaavalla tavalla arvioidaan, että nyt tehtävä uusi sisäraja- ja valvontaa koskeva päätös on oikeudellisesti mahdollinen covid-19-tartuntatauti-epidemian ja erityisesti virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksi.

EU-lainsäädännön tulkintaoikeus on EU-tuomioistuimella. Komissio valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat EU-oikeutta. Jos komissio katsoisi, että ratkaisu ei olisi Schengenin rajasäännösten mukainen, se voisi lähettää Suomelle epävirallisen selvityspyynnön asiasta. Mikäli Suomen antama selvitys ei tyydyttäisi komissiota, sillä olisi mahdollisuus käynnistää virallinen rikkomusmenettely Suomea vastaan ja viime kädessä viedä asia EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

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

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

Asian valmistelu

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

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

Sisäraja- ja valvonnan tarvetta ja laajuutta arvioidaan säännöllisesti noin viikon välein epidemiologisen tilanteen ja korvaavien toimien valmiusasteen perusteella.

Tiedottaminen

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

LIITE

Taulukko Schengen-valtioista