

TILLFÄLLIGT ÅTERINFÖRANDE AV GRÄNSKONTROLL VID DE INRE GRÄNSER- NA

Bakgrund

Statsrådet fattade den 11 september 2020 ett beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna den 19 september–18 oktober 2020 på grund av de åtgärder som föranleddes av det allvarliga hotet mot Finlands inre säkerhet av en andra våg av epidemin av den smittsamma sjukdomen covid-19. Beslutet ändrades till innehållet och beslutets giltighetstid förlängdes genom beslut den 24 september 2020, den 1 oktober 2020, den 8 oktober 2020, den 5 november 2020, den 19 november 2020, den 10 december 2020, den 7 januari 2021, den 22 januari 2021, den 11 februari 2021 och den 18 februari 2021. Beslutet gäller till och med den 18 mars 2021.

Återinförd gränskontroll gällde också mellan den 19 mars och 18 september 2020 i enlighet med statsrådets beslut den 17 mars 2020, den 24 mars 2020, den 7 april 2020, den 7 maj 2020, den 20 maj 2020, den 12 juni 2020, den 10 juli 2020, den 23 juli 2020, den 6 augusti 2020 och den 20 augusti 2020.

I takt med besluten har Gränsbevakningsväsendet genom sina anvisningar preciserat vad som avses med persontrafik enligt beslutet och i synnerhet vad de nödvändiga orsakerna för persontrafik omfattar.

Förslag till beslut

Epidemin av den smittsamma sjukdomen covid-19 pågår fortfarande, och det finns ännu inte tillräckliga åtgärder att tillgå som kunde ersätta gränskontroll vid de inre gränserna, nedan även kallad inre gränskontroll. Både av denna anledning och för att förebygga spridningen av virusvarianter är det nödvändigt att fatta ett nytt beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i 30 dygn från och med den 19 mars 2021.

Baserat på en epidemiologisk bedömning har beslutet i huvudsak samma innehåll som det beslut som fattades den 18 februari 2021. Enligt beslutet återställs gränskontrollen vid de inre gränserna i trafiken mellan Finland och Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike, med undantag för fritidsbåttrafiken.

Tillåtna inresegrunder vid de gränsövergångsställen som är öppna för persontrafik är returrese eller andra nödvändiga skäl för personer som är bosatta i Finland eller i någon annan EU- eller Schengenstat. Beslutet innehåller samma undantag i fråga om gränsälvar och samer och samma begränsningar i fråga om öppettiderna för vissa gränsövergångsställen som det tidigare beslutet.

En ändring i förhållande till beslutet av den 18 februari 2021 är att också öppettiderna för gränsövergångsstället Övertorneå begränsas, i syfte att trygga hälsosäkerheten. Gränsövergångsstället Övertorneå ska vara öppet kl. 7.00–21.00. Begränsningen av öppettiderna gäller inte godstrafik eller sådan nödvändig persontrafik som beror på ett motiverat behov att passera gränsen utanför öppettiderna.

Från och med den 19 mars 2021 innefattar beslutet följande:

Gränskontroll vid de inre gränserna återinförs till och med den 17 april 2021 i trafiken mellan Finland och Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike, med undantag för fritidsbåttrafiken, på grund av de åtgärder som föranleds av det allvarliga hotet mot Finlands inre säkerhet av den smittsamma sjukdomen covid-19.

Tillåtna inresegrunder vid de gränsövergångsställen som är öppna för persontrafik är returresa eller andra nödvändiga skäl för personer som är bosatta i Finland eller i någon annan EU- eller Schengenstat.

Återinförandet av gränskontrollen vid de inre gränserna påverkar inte den rörelsefrihet som tryggas i 9 § i grundlagen, enligt vilken finska medborgare inte får hindras att resa in i landet. Var och en vars rätt att resa inte har begränsats genom reseförbud eller annars med stöd av lag har också rätt att lämna landet.

Till den del gränskontroll har återinförts är gränsövergångsställena

vid landgränsen mellan Finland och Sverige:

- Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Torneå och Övertorneå: godstrafik och persontrafik

vid landgränsen mellan Finland och Norge:

- Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö och Utsjoki: godstrafik och persontrafik

i flygtrafiken:

- flygplatserna Björneborg, Enontekis, Helsingfors-Malm, Helsingfors-Vanda, Ivalo, Joensuu, Jyväskylä, Kajana, Karleby-Jakobstad, Kemi-Torneå, Kittilä, Kuopio, Kuusamo, Mariehamn, Nyslott, Rovaniemi, S:t Michel, Seinäjoki, Tammerfors-Birkala, Uleåborg, Vasa, Villmanstrand och Åbo: godstrafik och persontrafik
- sjöbevakningsstationerna på Åland, i Hangö och i Helsingfors: persontrafik (flygplan som startar och landar på vatten)

i sjötrafiken:

- hamnarna Björneborg, Borgå, Brahestad, Dalsbruk, Eckerö, Ekenäs, Euraåminne, Fredrikshamn, Färjsundet, Förby, Hangö, Haukipudas, Helsing-

fors, Ingå, Jakobstad, Kalajoki, Karleby, Kaskö, Kemi, Kimito, Kotka, Kristinestad, Kyrkslätt, Lovisa, Långnäs, Mariehamn, Nuijamaa, Nystad, Nådendal, Pargas, Pernå, Pojo, Raumo, Salo, Sastmola, Sibbo, Torneå, Uleåborg, Vasa, Villmanstrand och Åbo: godstrafik och persontrafik

När det gäller gränsälvarna mellan Finland och Sverige och mellan Finland och Norge får man passera den inre gränsen över isen om man inte går i land på den andra statens territorium. Vidare får samer gå över landgränsen (inklusive sjöar) mellan Finland och Sverige och mellan Finland och Norge och över gränsälvarna också annanstans än vid gränsövergångsställen. Denna rätt för samer gäller dock inte gränsövergång med motordrivna fordon, fränsett terrängfordon.

Gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Norge är öppna kl. 9.00–21.00 och gränsövergångsställena Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello och Övertorneå vid landgränsen mellan Finland och Sverige kl. 7.00–21.00. Begränsningarna av öppettiderna gäller inte godstrafik eller sådan nödvändig persontrafik som beror på ett motiverat behov av gränsövergång utanför öppettiderna. De övriga gränsövergångsställena är öppna dygnet runt.

Gränskontrollen vid de inre gränserna kan riktas in på objekt som väljs ut på grundval av de hot- och riskbedömningar som myndigheterna för den inre säkerheten och hälso- och sjukvårdsmyndigheterna gör gemensamt. Gränskontrollen vid de inre gränserna är primärt inriktad på kontroller vid inresa.

Lagstiftningen om gränskontroll vid de inre gränserna

Enligt artikel 22 i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399) får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Enligt förordningen får en medlemsstat i vissa fall tillfälligt återinföra gränskontroll vid sina inre gränser.

Enligt artikel 25 i den förordningen får en medlemsstat, om ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i medlemsstaten föreligger, exceptionellt återinföra gränskontroll vid gränsen under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Ett återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna får totalt sett endast gälla i högst sex månader. Om en medlemsstat planerar att återinföra gränskontroll vid sina inre gränser, ska den på förhand lämna övriga medlemsstater och kommissionen de uppgifter som anges i förordningen.

Enligt artikel 28 i den förordningen får en medlemsstat, om ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i medlemsstaten kräver att omedelbara åtgärder vidtas, i ett exceptionellt fall omedelbart återinföra gränskontroll vid de inre gränserna under en begränsad period på högst tio dagar. Den medlemsstat som tillämpar artikeln ska meddela övriga medlemsstater och kommissionen och lämna uppgifter om bl.a. skälen för att använda det förfarande som fastställs i artikeln. Så snart som kommissionen har mottagit meddelandet får den samråda med de övriga medlemsstaterna. Om hotet kvarstår får gränskontrollen förlängas för upp till 20 dagar åt gången, för en period på totalt högst två månader, utan att det påverkar

tillämpningen av artikel 25.4. I artikel 25.4 fastställs den totala period under vilken ett beslut enligt artikel 25 får gälla (sex månader).

När en medlemsstat meddelar om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, ska den i enlighet med artikel 27 också lämna uppgifter om omfattningen av återinförandet med angivande av vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet av gränskontroll gäller samt namnen på de godkända gränsövergångsställena.

Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet. Kodexen om Schengengränserna är som EU-förordning direkt förpliktande reglering för Finland och för myndigheterna.

Enligt 15 § i gränsbevakningslagen (578/2005) fattar statsrådet beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna. Om ett hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan emellertid förutsätter omedelbara åtgärder i ett ärende, beslutar inrikesministeriet om de behövliga åtgärderna innan frågan avgörs av statsrådet. Enligt 2 mom. i den paragrafen föreskrivs genom förordning av statsrådet närmare om hur en fråga som gäller återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna utan dröjsmål ska behandlas hos polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet samt om hur meddelanden och rapporter ska lämnas och om hur samråd ska ske. Bestämmelser om detta finns i 9 § i statsrådets förordning om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (1126/2009). Enligt 17 § i gränsbevakningslagen är Gränsbevakningsväsendet den ledande gränsbevakningsmyndigheten och samordnar verksamheten vid andra myndigheter som deltar i gränskontroll av persontrafik.

Enligt 6 § 7 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) handläggs och avgörs beslut som hänför sig till återinförande av kontrollerna vid de inre gränserna vid statsrådets allmänna sammanträde.

Det epidemiologiska läget i andra länder

Institutet för hälsa och välfärd har tillställt inrikesministeriet en expertbedömning av läget när det gäller den smittsamma sjukdomen covid-19 och av dess utveckling i olika länder. De epidemiologiska bedömningarna tas upp i denna promemoria med särskild tanke på ett beslut om gränskontroll vid de inre gränserna.

Hur det epidemiologiska läget utvecklas beror i avgörande grad på vilka begränsningar olika länder ställer och i vilken takt dessa begränsningar slopas eller återinförs. En ytterligare faktor som gör det vanskligt att ta fram prognoser är att hälso- och sjukvårdssystemen och systemen för uppföljning och rapportering av smittsamma sjukdomar är mycket olika i olika länder. I en del länder finns det stora brister i möjligheterna att söka vård och få en bekräftad covid-19-diagnos. Det finns också stora skillnader i länders förmåga att utföra smittspårning och bryta smittkedjorna. En rapportering som visar på få nya coronafall kan återspegla landets epidemiologiska läge, men den kan också bero på obetydlig testning och obefintlig smittspårning. Det är också viktigt att notera att de flesta länder utför klart fler tester nu än

våren 2020, vilket medför att det inte är enkelt att jämföra epidemiläget med våren 2020.

Den globala coronavirusepidemin är fortfarande svår. Under den senaste veckan har nedgången i antalet nya fall per vecka övergått i en ny uppåtgående trend i Europa (+ 9 procent), Asien (+ 9 procent), Nord- och Sydamerika (+ 6 procent) och östra Medelhavet (+ 14 procent). Nya virusvarianter har påträffats i stora delar av världen. I vissa länder beror största delen av infektionerna på virusvarianter. Den virusvariant som upptäckts i Storbritannien (vetenskapligt namn 20B/501Y.V1 eller B.1.1.7) har enligt WHO påträffats i 101 olika länder, i samtliga världsdelar. Den virusvariant som upptäckts i Sydafrika (vetenskapligt namn 20C/501Y.V2 eller B.1.351) har påträffats i 51 olika länder, i samtliga världsdelar. Den brasilianska virusvarianten (vetenskapligt namn P.1) har påträffats i 29 olika länder, främst i Nord- och Sydamerika och Europa samt i vissa länder i Asien (Indien, Japan, Sydkorea, Förenade Arabemiraten, Turkiet).

Från ingången av 2021 och fram till andra hälften av februari höll epidemiläget på att förbättras inom EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Läget varierar dock kraftigt mellan de olika länderna. I Storbritannien, Irland, Portugal och Spanien har läget klart förbättrats i februari 2021. I de övriga länderna är läget antingen stabilt eller sämre sedan slutet av februari. Särskilt tydlig har försämringen varit i Estland och Tjeckien. Andelen varianter av coronaviruset varierar från land till land och det finns inte tillräckligt med information från tillnärmelsevis alla länder. I Storbritannien och Irland orsakar de nya virusvarianterna största delen av sjukdomsfallen. Myndigheterna i Portugal har uppskattat att de nya virusvarianterna orsakar ungefär hälften av sjukdomsfallen. Nästan alla länder har rapporterat om åtminstone enstaka infektioner orsakade av de nya virusvarianterna.

I **Sverige** har antalet nya fall efter en klar nedgång börjat öka igen i slutet av februari. Till exempel i Stockholmsregionen har antalet nya fall fördubblats under de senaste tre veckorna. Enligt de uppgifter som Sverige har publicerat förekommer den brittiska virusvarianten i flera regioner, men dess andel av sjukdomsfallen varierar kraftigt (3–45 procent av de nya fallen). Däremot har man hittat klart mindre av den sydafrikanska och den brasilianska virusvarianten i nya sjukdomsfall (0–8 procent).

I **Norge** har antalet nya fall ökat under de senaste två veckorna. Norge har även rapporterat infektioner orsakade av de nya virusvarianterna. Till exempel har infektionerna förorsakade av den brittiska virusvarianten fördubblats mellan vecka 4 och 8 – under vecka 8 analyserades sammanlagt 1537 sådana infektioner.

Antalet nya fall har också börjat öka en aning i **Danmark**. Där är den brittiska virusvarianten redan den dominerande virustypen i nya smittfall; dess andel var hela 75 procent vecka 8. På **Island** har antalet nya fall fortsatt att minska. I ljuset av antalet nya fall per dag är läget i början av mars 2021 mycket lugnt.

Under vecka 8 och 9 har epidemiläget i Finland försämrats tydligt. Den 4 mars 2021 var incidensen för de föregående 14 dagarna 138 nya fall per 100 000 personer. Trots en liten uppgång är läget i Danmark och Norge alltså bättre än i Finland, och på Island klart bättre. Situationen i Sverige är fortfarande sämre än i Finland.

I **Estland** började antalet nya fall öka i mitten av februari från en nivå som redan var hög. Nu har Estland den näst högsta incidensen i Europa och den andra vågen av epidemin är alltså kraftig i landet. Det finns inga uppgifter från Estland om andelen virusvarianter, men enstaka fall har rapporterats. I **Lettland** har epidemiläget förbättrats en aning, men en mycket kraftig andra epidemivåg pågår fortfarande. Lettland har inte rapporterat hur stor andel av smittfallen som beror på virusvarianter, men det har förekommit enstaka fall. I **Litauen** har epidemiläget förbättrats betydligt sedan tiden före jul när den andra epidemivågen kulminerade, men epidemin är alltså kraftig. Också i Litauen har enstaka infektioner orsakade av de nya varianterna av coronaviruset rapporterats, men det finns inga exaktare uppgifter om hur stor andel de utgör.

Åtgärder inom Europeiska unionen

I Europeiska unionens lagstiftning har man inte förberett sig på en situation där ett livshotande virus har spridit sig globalt. Kommissionen har publicerat flera meddelanden och riktlinjer som gäller covid-19-epidemin och som syftar till att trygga tillgodoseendet av EU:s grundrättigheter, det vill säga den fria rörligheten för människor, varor och tjänster samt EU-medborgarnas möjligheter att återvända till hemlandet. När det gäller den inre marknaden och Schengenområdet bör det beaktas att alla EU-länder hör till EU:s inre marknad, men att fem EU-länder inte är Schengenländer. Till Schengenområdet hör dessutom fyra länder utanför EU (Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz).

Kommissionen antog den 11 juni 2020 ett meddelande (COM(2020) 399 final) där det rekommenderades starkt att alla restriktioner som gäller de inre gränserna och den fria rörligheten inom EU slopas senast den 15 juni 2020. Rekommendationen gäller alla Schengenländer och EU-länder.

Kommissionen antog den 15 juli 2020 ett meddelande om EU:s hälsoberedskap i närhet inför covid-19-utbrott (COM(2020) 318 final). Kommissionen och Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC) konstaterade att det inte finns några vetenskapliga belägg för att begränsningar i gränstrafiken är effektiva i en situation där sjukdomen redan har spridit sig inom landet. Enligt meddelandet bör återinförande av verkningsslösa restriktioner och gränskontroller vid EU:s inre gränser undvikas. Alla åtgärder som innebär begränsningar av personers eller varors rörlighet inom EU bör vidtas endast när det är direkt nödvändigt. Sådana begränsningar bör vara samordnade, proportionella och icke-diskriminerande och inriktas på folkhälsorisker. Tillfälliga gränskontroller får endast användas i undantagsfall som svar på allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och som en sista utväg. Sådana gränskontroller bör endast vara så länge som de extraordinära omständigheterna kvarstår.

I ett brev den 7 augusti 2020 påminde kommissionen medlemsländerna om att åtgärderna vid de inre gränserna mot coronavirusepidemin ska vara målinriktade, proportionella och samordnade och grunda sig på vetenskapliga bevis. Ineffektiva begränsningar vid de inre gränserna ska undvikas. I stället för att neka inresa bör man använda andra metoder för att garantera hälsosäkerheten.

Rådet gav den 13 oktober 2020 en rekommendation om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin ((EU) 2020/1475). Ändringar av rekommendationen godkändes den 1 februari 2021 ((EU) 2021/119). Enligt rekommendationen ska inskränkningar av den fria rörligheten vara icke-diskriminerande och de bör endast övervägas om medlemsstaterna har tillräcklig information för att rättfärdiga sådana inskränkningar vad gäller deras positiva effekter för folkhälsan och om de har skälig grund att tro att inskränkningarna skulle vara verkningsfulla. Alla sådana inskränkningar bör avskaffas så snart den epidemiologiska situationen så tillåter.

Rekommendationen innehåller ett förslag till gemensamma kriterier som ska användas, det vill säga det samlade antalet sjukdomsfall under en 14-dagarsperiod, andelen positiva tester samt testfrekvensen. Med hjälp av gemensamma kriterier kartläggs riskområden och gemensamma färgkoder för dem fastställs. Som s.k. gröna områden betraktas sådana områden där incidensen understiger 25 nya sjukdomsfall per 100 000 invånare under de senaste 14 dygnen och där andelen positiva testresultat är under 4 procent. Medlemsländerna bör inte inskränka den fria rörligheten för personer som reser från gröna områden. Orange betecknar områden där incidensen är mindre än 50, men där andelen positiva testresultat är minst 4 procent eller områden där incidensen är mellan 25 och 150, men där andelen positiva testresultat är under 4 procent. Röda områden är områden där incidensen är minst 50–150 och där andelen positiva testresultat är minst 4 procent samt områden där incidensen överstiger 150, men är under 500. Mörkröda områden är områden där incidensen är 500 eller högre. Grå områden är områden där det inte finns tillräckligt med information för att bedöma ovannämnda kriterier eller där testfrekvensen är högst 300 covid-19-tester per 100 000 personer.

Enligt rekommendationen får medlemsländerna i princip inte vägra inresa för personer som reser från andra medlemsstaters gröna områden, och när beslut fattas ska också det nationella epidemiläget beaktas utifrån de allmänna kriterier som nämns ovan.

På grund av de nya virusvarianterna bör alla resor som inte är nödvändiga, särskilt resor till och från högriskområden, minskas kraftigt. Medlemsstaterna bör å andra sidan försöka undvika störningar i fråga om nödvändiga resor, säkerställa kontinuiteten i transporterna samt undvika störningar i leveranskedjorna och i rörligheten för arbetstagare och självständiga yrkesutövare som reser på grund av orsaker som hänför sig till arbete eller affärsverksamhet. Personer som reser in i landet kan åläggas karantän och test efter ankomsten. I rekommendationen anges de kategorier av resenärer som har en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov att resa och som inte bör omfattas av kravet på karantän när de utför denna nödvändiga funktion. Det berörda medlemslandet samt övriga medlemsländer och kommissionen bör informeras om inskränkningarna innan de träder i kraft. Allmänheten bör också ges tydlig och utförlig information i rätt tid om inskränkningarna.

Kommissionen antog den 28 oktober 2020 flera meddelanden som gällde coronavirusepidemin. I sitt meddelande COM (2020) 687 final betonar kommissionen att medlemsstaterna bör avstå från alla kvarstående inskränkningar av trafiken över de inre gränserna. Kommissionen betonar också att alternativa åtgärder, såsom tester och karantän, ska vara proportionella och icke-diskriminerande.

Rådet antog den 30 oktober 2020 rekommendationen (EU) 2020/1632, som utsträcker principerna i rekommendationen av den 13 oktober 2020 till att omfatta också tredjelandsmedborgare som lagligen vistas inom EU.

Kommissionen antog den 19 januari 2021 ett meddelande (COM(2021) 35) med riktlinjer för testning och ömsesidigt erkännande av testning, vaccinationstidtabell, säkerställande av den inre marknaden och den fria rörligheten samt solidaritet. Kommissionen rekommenderar olika åtgärder för att begränsa sjukdomens spridning, såsom testning, isolering, karantän och smittspårning. Kommissionen uppmanar till att undvika resor till högriskområden om de inte är nödvändiga och till att testa dem som återvänder från sådana områden. När resor görs rekommenderas kompletterande åtgärder såsom bättre hygien och att hålla avstånd i terminaler och transportmedel. Man bör också överväga att testa sig före sådana resesituationer. I meddelandet påminns medlemsländerna dessutom om plattformen för utbyte av formulär för lokalisering av passagerare som gör det möjligt att förbättra smittspårningen i samband med resor. Intresserade medlemsländer kan delta i kommissionens arrangemang. Kommissionen betonar dessutom att det inte finns någon orsak att stänga gränserna, införa kategoriska reseförbud eller tillfälligt avbryta flygningar eller andra transportslag, eftersom mer riktade åtgärder är mindre skadliga. Kommissionen betonar vidare att åtgärderna ska vara proportionella och icke-diskriminerande.

I ett brev den 16 februari 2012 påminde kommissionen medlemsstaterna om att alla restriktioner ska vara icke-diskriminerande och förenliga med proportionalitetsprincipen. Restriktionerna bör vara samordnade i hela EU och därför uppmanar kommissionen medlemsstaterna att noggrant följa rådets rekommendationer. Den fria rörligheten inom EU bör upprätthållas och kategoriska reseförbud undvikas.

Kommissionen skickade ett administrativt brev till Finland och vissa andra medlemsstater den 22 februari 2021. I brevet uppmanar kommissionen de finländska myndigheterna att harmonisera sina restriktioner med rådets rekommendationer. Kommissionen uppmanar särskilt myndigheterna att slopa förbudet mot icke-nödvändiga resor och ersätta dem med mer specifika åtgärder, såsom karantän och testning, och att utvidga undantagen för pendling över gränserna. Kommissionen anser att inreseförbud begränsar EU-medborgarnas grundläggande rätt till fri rörlighet (artikel 21 i FEUF). Enligt kommissionen kan begränsningar införas av folkhälsoskäl, men åtgärderna ska vara icke-diskriminerande och förenliga med proportionalitetsprincipen. Kommissionen anser att Finland har möjlighet att använda mindre restriktiva åtgärder, såsom karantän och obligatoriska tester.

Gränskontroll vid de inre gränserna och ersättande åtgärder i andra Schengenstater

Beskrivningen baserar sig på de uppgifter som fanns tillgängliga den 5 mars 2021.

Gränskontroll vid de inre gränserna

För att begränsa spridningen av covid-19-epidemin begränsade största delen av Schengenländerna den fria rörligheten för unionsmedborgare och återinförde gränskontroller vid de inre gränserna under perioden mellan den 11 mars och den 1 april 2020. De flesta stater avstod dock från inre gränskontroller senast den 15 juni 2020,

före det samordnade och gradvisa öppnandet av de yttre gränserna. En del stater återinförde inre gränskontroll i slutet av januari 2021 med anledning av det försämrade covid-19-läget.

På grund av covid-19-läget utförs inre gränskontroller av Finland, Belgien, Danmark, Norge, Portugal, Spanien, Tyskland, Ungern och Österrike. Dessutom fortsätter man med inre gränskontroller på grund av säkerhets- eller migrationssituationen i Österrike vid landgränserna mot Slovenien och Ungern, i Tyskland vid landgränsen mot Österrike, i Frankrike vid alla inre gränser, i Danmark vid land- och sjötrafik från Sverige och Tyskland samt i Sverige vid behov vid alla gränser (slumpmässiga kontroller). Danmark har meddelat att landet fortsätter med den inre gränskontroll som utövas av ovan nämnda orsaker samt på grund av covid-19-läget till och med den 11 maj 2021, men att man avstår från covid-19-kontrollen så fort läget tillåter det. Sverige har från och med den 6 februari 2021 krävt ett mindre än 48 timmar gammalt negativt coronatest som en förutsättning för inresa, men har inte meddelat om att den rättsliga grunden för gränskontrollen vid de inre gränserna skulle ha ändrats. Kravet gäller inte svenska medborgare och inte personer under 18 år. För pendelresor krävs ett negativt resultat som är mindre än 7 dygn gammalt. Undantagsgrupper är bland annat samer, patienter som kräver brådskande sjukhusvård, sjömän och personer som är bosatta i gränsområdet.

Belgien återinförde inre gränskontroll på grund av covid-19-läget den 27 januari 2021 till den 5 februari 2021, och har sedan dess förlängt tiden med gränskontroll två gånger, enligt aktuella uppgifter till den 17 mars 2021. Belgien tillåter endast nödvändig trafik och kräver ett negativt coronatestresultat som är mindre än 72 timmar gammalt av alla som är över 12 år. De som reser in i Belgien ska också fylla i en kontaktinformations- och bedömningsblankett när de anländer till landet. Inresande klassificeras i olika riskkategorier på basis av färdstätt, resrutt och besökta länder. Högriskresenärer åläggs karantän i 10 dygn och testas den första och sjunde dagen under karantänen. Som riskländer klassificerar Belgien de övriga EU-länderna, de övriga länderna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och de övriga Schengenländerna med undantag för Island, vissa regioner i Danmark, Finland, Grekland, Italien, Norge, Spanien och Österrike, Azorerna som tillhör Portugal samt de franska utomeuropeiska departementen Martinique och Guyana.

Spanien återinförde inre gränskontroll vid sin landgräns mot Portugal den 31 januari 2021. Gränskontrollen motiveras med covid-19-läget och pågår fram till den 16 mars 2021. Av personer som kommer till det spanska fastlandet från riskländer krävs intyg över ett coronatest som är mindre än 72 timmar gammalt. Till och med den 14 mars 2021 räknas alla länder i EU, Europeiska ekonomiska samarbetsområde och Schengenområdet, med undantag för Vatikanen, som riskländer. Det finns ett stort antal undantagsområden inom länderna, bland annat nästan hela det finländska fastlandet.

Österrike har meddelat att det med stöd av artikel 28 i kodexen om Schengengränserna förlänger den inre gränskontrollen vid landgränserna mot Tjeckien och Slovakien fram till den 29 mars 2021 på grund av coronavirusläget i grannländerna. Österrike kräver att de som anländer till landet registrerar sig på förhand som en förutsättning för inresa. För alla som inte kommer från Australien, Finland, Grekland, Island, Norge, Nya Zeeland, Singapore, Sydkorea och Vatikanen krävs ett negativt coro-

natest som är mindre än 72 timmar gammalt eller att personen testat sig inom ett dygn efter inresan. Personer som anländer till landet måste därtill hålla sig i karantän under tio dygn från ankomsten till landet, om de under de föregående tio dagarna har vistats i ett land som klassificerats som riskland.

Norge återinförde den 16 mars 2020 gränskontrollen vid de inre gränserna på grund av covid-19-läget först med stöd av artikel 28 i kodexen om Schengengränserna. Gränskontrollen vid de inre gränserna har fortsatt senare med stöd av artikel 25 i den förordningen. Norge har meddelat att landet förlänger gränskontrollen vid alla sina gränser till och med den 12 mars 2021 på grund av covid-19-läget.

Norge begränsar inresorna i landet i omfattande grad. De största undantagna grupperna som får resa in i landet är utlänningar bosatta i Norge, föräldrar till minderåriga barn bosatta i Norge, personer som pendlar dagligen mellan Sverige och Finland, personer som reser på grund av studier eller småbarnspedagogik samt nära släktingar till personer bosatta i Norge. Norge kräver att utländska resenärer som anländer till landet uppvisar ett negativt coronatest som är mindre än 24 timmar gammalt. Norge kräver att alla som har vistats i ett riskområde under de tio senaste dygna samtycker till coronatest i samband med inresan.

Dessutom måste alla som reser in i landet hålla sig i karantän i tio dygn, om de har besökt riskområden under de två veckor som föregått inresan. Från och med den 1 mars 2021 har alla områden förutom Grönland och Island samt i Finland Mellersta Österbottens, Kajanalands, Norra Savolax och Norra Karelens sjukvårdsdistrikt klassificerats som riskområden. Karantänen ska i regel tillbringas i särskilt angivna karantänshotell. Ungern kräver inte karantän av friska personer som kan uppvisa intyg över ett positivt coronatest under det senaste halvåret.

Portugal har inre gränskontroller vid sin landgräns mot Spanien fram till den 16 mars 2021 på grund av covid-19-läget. Portugal kräver ett negativt coronatest som är mindre än 72 timmar gammalt av alla resenärer över 2 år som kommer från länder där incidensen är över 150 fall per 100 000 personer. Dessutom ska de som anländer från länder där incidensen är över 500 fall per 100 000 personer hålla sig i karantän i hemmet eller på en plats som anvisats av myndigheterna i 14 dygn, med undantag för personer som reser av nödvändiga skäl.

Tyskland förlänger den inre gränskontrollen vid luft- och landgränsen till Tjeckien och luftgränsen till Österrike fram till den 17 mars 2021. Sedan den 14 februari 2021 får man från Tjeckien och Tyrolen i Österrike komma in i Tyskland endast på vissa villkor, såsom om man är en återvändande tysk, tysk invånare eller nödvändig arbetstagare.

Den som under de sista tio dagarna före inresan har vistats i något av de riskområden som definierats av Robert Koch-institutet (bland annat nästan hela Europa) åläggs dessutom att uppvisa ett högst 48 timmar gammalt bevis (negativt testresultat eller motsvarande läkarintyg), registrera sig digitalt i samband med inresan och hålla sig i karantän i 10 dygn. För att få avsluta karantänen efter inresan får man testa sig på nytt tidigast efter fem dagar.

Danmark återinförde gränskontrollen vid de inre gränserna den 14 mars 2020 på grund av covid-19-läget, men den rättsliga grund som användes i beslutet är inte känd. Danmark meddelade den 8 april 2020 att landet återinför gränskontrollen vid de inre gränserna med stöd av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna. Gränskontrollen vid de inre gränserna fortsätter för närvarande fram till den 11 maj 2021. Från och med den 19 december 2020 kan man i praktiken endast av grundad anledning resa från ett annat Schengenland till Danmark. Dessutom krävs det att passagerare som inte kommer från Grönland eller Färöarna uppvisar ett negativt coronatest inom 24 timmar efter ankomsten. Kravet gäller också danska medborgare. Som grundad anledning räknas bland annat arbetsresor, anställningsintervjuer, studier i Danmark samt flera personliga orsaker. Vissa personer som bor nära gränsen måste uppvisa ett negativt testresultat som är mindre än 7 dygn gammalt. Av resenärer som anländer till Danmark från och med den 7 februari 2021 krävs dessutom ett snabbtest vid gränsen samt karantän i 10 dygn.

Ungern återinförde gränskontrollen vid de inre gränserna efter en paus från och med den 1 september 2020. Ungern har meddelat att landet fortsätter med gränskontrollerna vid de inre gränserna till och med den 15 mars 2021 och tillåter för närvarande inte utlänningar att resa in i landet utan särskilda skäl. Den ungerska polisen får bevilja tillstånd för resor som grundar sig på militära konvojer, officiella besök, arbetsresor, resor som grundar sig på en särskild begäran eller inbjudan, resor till rättsgångar, hälsoskäl samt transittrafik genom Ungern eller andra grundade anledningar. Det är tillåtet för ungerska medborgare att resa in i landet, men av dem krävs en tio dagar lång karantän, liksom också av utländska medborgare som får resa in i landet på de grunder som nämns ovan. Ovannämnda ungerska och utländska medborgare kan undgå karantän om de kan uppvisa negativa resultat från två coronatester (det första testet kan göras tidigast fem dagar före inresan i en annan Schengenstat, Förenta staterna eller Kanada, det andra testet kan göras 48 timmar efter det första testet). Ungern kräver inte karantän av friska personer som kan uppvisa intyg över ett positivt coronatest under det senaste halvåret.

Ersättande åtgärder

Inom Schengenområdet strävar länderna efter att förhindra att viruset sprids i samband med resor främst genom karantän och testning. Åtgärderna omfattar också rese-rekommendationer. Flera länder förutsätter att resenärer som kommer från andra Schengenländer anmäler sin inresa eller registrerar sig i hälsomyndigheternas register på förhand eller i samband med ankomsten.

Karantänsbestämmelser för inkommande trafik gäller i nästan alla länder. Till största delen har karantänsbestämmelser eller karantänsrekommendationer på 14 dygn för trafik som anländer till landet satts upp så att de gäller antingen en särskilt definierad grupp ”högriskländer” eller alla länder med undantag för en del Schengenländer. Iakttagandet av karantänsanvisningarna övervakas också. Även bestämmelser om tio dagars karantän tillämpas.

De landsspecifika reserestriktionerna och karantänsbestämmelserna innehåller vanligen olika undantag som tillåter godstrafik, pendlingstrafik och annan nödvändig trafik. De landsspecifika undantagen varierar stort mellan olika stater. I en del Scheng-

enländer krävs det dessutom ett negativt test för inresa vid trafik från vissa länder som klassificerats som riskländer.

Motivering till beslutet

Läget i Finland och i andra Schengenländer

Den globala covid-19-epidemin är fortfarande svår. Antalet smittfall har börjat öka i Europa, Förenta staterna, Mellanöstern och Asien, och ökningen har varit tydligast under den senaste veckan. I vissa länder talar man redan om en kraftig tredje våg av epidemin. Efter sommaren 2020 genomlevde nästan alla länder en kraftig ökning av antalet fall och en accelererande epidemi. Kraftiga restriktioner ledde dock till att trenden blev allmänt nedåtgående från början av januari 2021 fram till mitten av februari. I nästan alla Schengenländer översteg antalet fall flerfaldigt siffrorna för den första epidemivågen våren 2020. Sedan fallen började öka på nytt har flera länder haft en klart högre incidens jämfört med Finland. Finlands inre säkerhet är således fortfarande utsatt för ett allvarligt hot ur folkhälsosynpunkt.

Enligt uppgifter från Institutet för hälsa och välfärd är ett betydande nytt epidemiologiskt hot de nya varianterna av viruset SARS-CoV-2 (särskilt varianten SARS-CoV-2 VOC 202012/01 som upptäckts i Storbritannien (B.1.1.7) och motsvarande variant V501.V2 som upptäckts i Sydafrika). Enligt studier som utförts i Storbritannien sprider sig den virusvariant som upptäcktes i landet 30–50 procent snabbare än tidigare virustyper, och den leder oftare till sjukhus- och intensivvård samt till dödsfall. Riskkvoten har i genomsnitt varit cirka 1,3–1,4 gånger högre än för tidigare virustyper. Även det nuvarande antalet fall kan alltså leda till att behovet av sjukhusvård ökar med 30–40 procent. Om reproduktionstalet (R-talet) blir 30–50 procent högre än i det aktuella läget påskyndas spridningen av epidemin, eftersom antalet fall växer exponentiellt till en nivå som är avsevärt högre än för närvarande, och då ökar också behovet av sjukhusvård kraftigt. Också den uppföljning som gjorts i Danmark tyder på att virusvarianten leder både till en snabbare spridning av epidemin och till en ökad risk för att personer som insjuknat i en allvarlig form av covid-19 behöver sjukhusvård.

Enligt en riskbedömning som Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar ECDC offentliggjorde den 15 februari 2021 kommer virusvarianten från Storbritannien under vårens lopp att ersätta tidigare virustyper och sannolikt leda till en fördubbling av dödligheten i covid-19, om vaccineringen av befolkningen inte hinner skydda äldre och riskgrupper. I flera länder har man konstaterat att den brittiska varianten (B.1.1.7) redan är den dominerande formen vid nya coronavirusinfektioner. Bland annat Storbritannien, Irland och Danmark har lämnat sådana rapporter, och Tyskland har rapporterat att cirka 45 procent av nya fall beror på den brittiska varianten. Åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) är i regel de primära metoderna för att bekämpa och förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. I 3 kap. i lagen om smittsamma sjukdomar finns det bestämmelser om identifiering av dem som insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat samt smittspårning, bland annat bestämmelser om frivilliga, riktade och obligatoriska hälsokontroller (14–16 §). I 6 kap. i samma lag finns det bestämmelser om åtgärder för att begränsa smittspridning, till exempel karantän (60 §) och isolering (63 §). Lagen om smittsamma sjukdomar utesluter dock inte tillämpningen av bestämmelser om skydd

av folkhälsan i någon annan lag. Lagen om smittsamma sjukdomar utesluter således inte återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i enlighet med 15 § i gränsbevakningslagen och i anslutning till det inte heller tillämpningen av 156 a § i utlänningslagen, som beskrivs nedan.

Enligt rådets rekommendation av den 13 oktober 2020 bör inskränkningar i den fria rörligheten övervägas endast om medlemsstaterna har tillräcklig information för att rättfärdiga sådana inskränkningar vad gäller deras positiva effekter för folkhälsan och om de har skälig grund att tro att inskränkningarna skulle vara verkningsfulla.

Det allmänna ska säkerställa att liv och hälsa skyddas med alla sådana till buds stående medel vars uppskattningsbara olägenheter inte är större än de fördelar som uppnås, samt grunda beslutsfattandet på bästa tillgängliga information. Beslutets konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna beskrivs närmare nedan.

Hälsovårdsmyndigheterna bedömer att covid-19 är en allmänfarlig och mycket smittsam sjukdom. Hittills har ingen effektiv botande behandling utvecklats för sjukdomen. Majoriteten av befolkningen har inget förvärvat immunologiskt skydd mot sjukdomen, utan största delen är mottagliga för smitta. Sjukdomen skiljer sig således från andra kända smittsamma sjukdomar. Enligt social- och hälsovårdsministeriets och Institutet för hälsa och välfärd bedömning inverkar samma grundläggande orsaker som har lett till det kraftigt försämrade epidemiläget i Europa också på Finlands läge.

Covid-19-epidemin spred sig snabbt under hösten 2020. I oktober–november förvärrades epidemiläget mycket snabbt i nästan alla Schengenländer, men i en del länder stannade den ökande smittspridningen av och antalet fall började sjunka. I många EU-länder upphörde den nedåtgående trenden i månadsskiftet februari–mars, och antalet fall är åter på väg att öka i EU sett som helhet. I Finland har antalet fall i regel utvecklats i samma riktning som i de övriga europeiska länderna. Epidemiologiskt sett är skillnaden fortfarande stor i förhållande till huvudparten av Schengenländerna, även om denna skillnad har krympt till följd av den kraftiga uppgång i antalet fall som pågått i Finland i slutet av februari och i början av mars. Gränskontrollen av de inre gränserna bedöms således på ett ändamålsenligt sätt ha skyddat dem som bor i Finland och därigenom Finlands inre säkerhet.

I Finland har det fram till den 5 mars 2021 upptäckts sammanlagt 1295 fall av covid-19 som orsakats av en muterad virusstam, av vilka 1223 är av den virusvariant som upptäckts i Storbritannien, 71 av den virusvariant som upptäckts i Sydafrika och 1 av den s.k. brasilianska varianten (P.1). Alltjämt beror en del av fallen på resor eller på att smittan har spridit sig vidare i resenärens närmaste krets. Dock förekommer särskilt den brittiska varianten redan som inhemska smittfall åtminstone i huvudstadsregionen. Särskilt oroväckande enligt Institutet för hälsa och välfärd är den stora mängden fall av smitta som sprids vidare och att smittan sprider sig så snabbt i den närmaste kretsen. Denna observation stämmer väl överens med virusvariantens högre smittsamhet.

Risken för en snabb eskalering av epidemin har realiserats vid månadsskiftet februari–mars 2021, till följd av både inhemska smittfall och särskilt smittfall upptäckta från och med utgången av 2020 och förorsakade av en virusvariant. Institutet för

hälsa och välfärd anser att det krävs effektiva åtgärder för att förebygga att virusvarianten sprids. En av dessa åtgärder är att minska antalet inresor i Finland och att fortsätta med de nuvarande strikta hälsosäkerhetsåtgärderna vid gränserna.

I största delen av Schengenländerna är incidensen fortfarande klart högre än i Finland. Vistelse i dessa länder innebär således en klart högre risk för covid-19-smitta än i Finland. Det finns också en betydande risk för att sjukdomen sprids via resenärer i Finland. Trots att det i en del av smittfallen inte går att fastställa ursprunget för smittan bedöms det att gränskontrollen vid de inre gränserna och begränsningarna i trafiken över de inre gränserna är relevant som metod för att förhindra spridningen av viruset, också i fråga om andra än finska medborgare och personer som är varaktigt bosatta i Finland, som inte omfattas av begränsningarna.

Ersättande åtgärder

I motiveringspromemorian till beslutet av den 11 september 2020 om återinförande av gränskontrollen vid de inre gränserna beskrivs de hälsosäkerhetsåtgärder som ska beredas för att ersätta gränskontrollen vid de inre gränserna. De ersättande åtgärderna följer principen om att ”testa, spåra, isolera och behandla” i statsrådets principbeslut, där testning av resenärer samt karantän spelar en viktig roll. I den promemorian konstaterades det att skillnaderna mellan epidemiläget i Finland och resten av Schengenområdet, liksom den pågående nya accelerationsfasen i smittspridningen, kräver att gränskontrollen vid de inre gränserna upprätthålls tills de ersättande åtgärder som är under beredning finns att tillgå i tillräcklig utsträckning.

Den risk som följer av att gränskontrollen vid de inre gränserna upphör innan de ersättande åtgärderna blir klara kan dock inte beräknas eller uppskattas helt och hållet. Risknivån påverkas bland annat av resornas karaktär, vistelsetiden i avreselandet och sjukdomssituationen i avreselandet, antalet resenärer från landet i fråga samt antalet kontakter som resenärerna har med andra människor. En spridning av epidemin kan synas bland annat som belastning på hälso- och sjukvården, behov att skydda riskgrupper genom olika begränsningar, ökade smittkedjor samt att fler tvingas sitta i karantän. En större sjukdomsbelastning medför dels ökade utgifter för hälso- och sjukvården, dels bland annat ökade dagpenningsekostnader för karantänsperioder, och förorsakar produktionsförluster i olika branscher.

Beredningen av åtgärder som ersätter gränskontroll vid de inre gränserna pågår fortfarande. Lagen om smittsamma sjukdomar ändrades från och med den 22 februari 2021 (147/2021) bland annat så att Gränsbevakningsväsendet kan ge också kommunala myndigheter handräckning för att förhindra spridning av en allmänfarlig smittsam sjukdom. Lagen innehåller dock inga bestämmelser om befogenheterna i anslutning till handräckning.

När den regeringsproposition som utgjorde förarbete till ovannämnda lagändring (RP 245/2020 rd) behandlades förutsatte riksdagens social- och hälsovårdsutskott att statsrådet skyndsamt bereder bestämmelser för komplettering av lagen om smittsamma sjukdomar med stöd av vilka spridningen av en epidemi av en allmänfarlig smittsam sjukdom kan bekämpas i fråga om personer som kommer till Finland och hälsosäkra resor möjliggörs (ShUB 1/2021 rd).

Den 19 februari 2021 lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 16 och 22 § i lagen om smittsamma sjukdomar (RP 15/2021 rd). De föreslagna ändringarna preciserar bestämmelserna om förordnande av obligatoriska hälsokontroller. Propositionen är under behandling i riksdagen. Lagändringarna är planerade att börja gälla i april 2021.

Social- och hälsovårdsministeriet har också i samarbete med andra myndigheter utrett vilka andra metoder som eventuellt kan användas i enlighet med gällande lagstiftning. Med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar bekämpas epidemin i nuläget i första hand genom lokala och regionala åtgärder. När epidemiläget försämras måste man reagera snabbt och preventivt genom att ta i bruk ytterligare åtgärder som är effektiva och epidemiologiskt ändamålsenliga. De regionala bekämpnings- och begränsningsåtgärderna har en nyckelroll när det gäller att förhindra spridning av smitta så att epidemins framskridande ska kunna stoppas.

Återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna

Statsrådet fattade ett beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna med stöd av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna. Beslutet upphör att gälla den 18 mars 2021 när maximitiden på sex månader enligt artikel 25 har gått ut. Det som anges ovan gör det nödvändigt att fatta ett nytt beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i 30 dygn från och med den 19 mars 2021. För att trygga hälsosäkerheten är det nödvändigt att fortsätta med gränskontrollen vid de inre gränserna och därmed med begränsningarna av resandet till Finland, tills ersättande åtgärder är tillgängliga i tillräcklig utsträckning. Gränskontrollen vid de inre gränserna bedöms minska det totala antalet sjukdomsfall i Finland.

Kommissionen ansåg i mars 2020 att hotet mot den inre säkerheten i denna situation inbegriper också folkhälsan (C(2020) 1753 final). Den primära målsättningen med gränskontrollen vid de inre gränserna är att förhindra spridningen av epidemin och på så sätt skydda människors liv och hälsa på det sätt som förutsätts i grundlagen och i internationella avtal som är bindande för Finland. Genom gränskontrollen vid de inre gränserna tryggas dessutom att den nationella kapaciteten för testning och sjukhusvård är tillräcklig. Beslutet iakttar kravet i kodexen om Schengengränserna på att gränskontrollen vid de inre gränserna ska vara absolut nödvändig i förhållande till hur allvarlig faran är.

I beslutet beaktas rådets rekommendationer av den 13 oktober 2021 och den 30 oktober 2020, enligt vilka begränsningarna bör slopas genast när det epidemiologiska läget tillåter det. Därför ska behovet och omfattningen av gränskontroll vid de inre gränserna även i fortsättningen granskas regelbundet med cirka en veckas mellanrum utifrån det epidemiologiska läget och beredskapsläget för ersättande åtgärder.

Omfattningen av gränskontrollen vid de inre gränserna

Statsrådet har i sitt principbeslut från den 11 september 2020 fastställt att som länder med epidemiologiskt sett högre incidens betraktas de länder där incidensen av sjukdomen covid-19 under de föregående 14 dyggen överstiger 25 nya sjukdomsfall per 100 000 personer. Som kriterium för återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna användes det ovannämnda gränsvärdet 25 i besluten av den 11 september 2020,

den 24 september 2020, den 1 oktober 2020, den 8 oktober 2020, den 5 november 2020, den 19 november 2020, den 10 december 2020, den 7 januari 2021, den 22 januari 2021, den 11 februari 2021 och den 18 februari 2021. Samma kriterium används också i detta beslut.

Syftet med den hybridstrategi som styr Finlands coronaåtgärder är att förhindra att viruset sprids i samhället, att trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft och att skydda särskilt dem som tillhör riskgrupper. De epidemiologiska scenarier som beskrivs i handlingsplanen för genomförande av hybridstrategin (SHM 2021:4) anger de grunder med hjälp av vilka behovet och inriktningen av åtgärderna bedöms regionalt och nationellt. Handlingsplanen innehåller tre huvudfaser för epidemin: basnivån, accelerationsfasen och samhällsspridningsfasen.

I social- och hälsovårdsministeriets bedömning är det motiverat att kriterierna för gränskontroll vid de inre gränserna hålls relativt stabila och ändras sällan, tills de planerade ersättande åtgärderna finns tillgängliga. Detta talar för att gränsvärdet ska bibehållas på nuvarande nivå. Dessutom anser ministeriet att ett strikt förfarande vid gränsen tryggar hälsosäkerheten bättre.

Gränsvärdet 25 har efter att det uppställdes avvikit från sjukdomsläget i Finland, som har försämrats sedan november 2020. Som helhet är det dock motiverat att bibehålla gränsvärdet på nuvarande nivå inom den referensram där epidemiläget i största delen av Schengenländerna är avsevärt sämre och risken för att epidemin sprider sig i motsvarande omfattning till Finland således är betydande. Det gränsvärde och den verksamhetsmodell som tillräckligt effektivt upprätthåller den hälsosäkerhet som hänförs sig till gränsövergångar stöder för sin del att andra åtgärder som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med spridningen av epidemin förblir effektiva och att de olägenheter som åtgärderna orsakar samhället således kan hållas så små som möjligt. På detta sätt kan tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet tryggas bäst och i rätt proportion.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppfattning är syftet med beredningen av ersättande modeller som baserar sig på gällande lagstiftning och eventuell kommande lagstiftning att göra det möjligt att hantera de samlade begränsningarna i fråga om gränsövergångar på lång sikt och på ett sätt som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna så lite som möjligt. För att en sådan beredning ska vara möjlig måste spridningen av epidemin förhindras effektivt. En effektiv bekämpning av spridningen minskar också behovet av ytterligare skärpningar av begränsningarna. Därför kan det nuvarande gränsvärdet och den nuvarande verksamhetsmodellen anses stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas med dem.

Gränsvärdet 25 motsvarar också gränsvärdet för de så kallade gröna områdena i rådets rekommendation (EU) 2020/1475 av den 13 oktober 2020. De kriterier som Finland använder avviker dock från rådets rekommendation så till vida att man utöver incidensen inte bedömer andelen positiva testresultat av alla utförda tester. Enligt en bedömning av Institutet för hälsa och välfärd påverkas andelen positiva tester inte bara av epidemiläget utan också av testningskapaciteten i landet i fråga. En brist på testningskapacitet sänker i allmänhet incidensen. Andelen positiva tester hjälper dock inte till i bedömningen av vilken betydelse de som kommer till Finland från landet i fråga har för smittfallen i Finland, eftersom man med hjälp av detta tal inte kan upp-

skatta antalet smittade i avgångslandets befolkning. Länderna ska i enlighet med rekommendationen inte heller granskas regionvis, utan som helheter. Med tanke på gränskontrollen vid de inre gränserna ska det i Finland inte heller användas sådana orange, röda, mörkröda och gråa områden som anges i rekommendationen, utan länderna ska delas in i två klasser (gröna och röda). I hälsovårdsmyndigheternas rekommendationer används däremot för närvarande en grå klass enligt rådets rekommendation.

I rekommendationen konstateras det att om medlemsstater överväger att tillämpa inskränkningar på ett område som har klassificerats som annat än grönt bör de ta hänsyn till skillnaden i epidemiologisk situation mellan orange, röda och mörkröda områden och agera på ett proportionerligt sätt. Medlemsstaterna kan också beakta ytterligare kriterier och trender. Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar kommer i detta syfte kommer att lämna uppgifter om antalet smittade, antalet personer som får sjukhusvård, antalet intensivvårdspatienter och dödlighet, om sådana finns tillgängliga, på veckobasis. Dessutom bör medlemsstaterna beakta teststrategier och ägna särskild uppmärksamhet åt situationen i områden med hög testfrekvens. Denna rekommendation av rådet är inte juridiskt förpliktande för medlemsstaterna.

Baserat på gränsvärdet 25 har beslutet motsvarande innehåll som det beslut som fattades den 18 februari 2021. Den återinförda gränskontrollen vid de inre gränserna kvarstår mellan Finland och de övriga Schengenstaterna bortsett från Island (Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike) med undantag för fritidsbåtstrafiken. De incidenser för Schengenstaterna som använts som grund för bedömningen finns i tabellen i bilagan till promemorian. Gränskontrollen vid de inre gränserna kan riktas in på objekt som valts ut på grundval av riskbedömningar.

Enligt rådets rekommendation får det inte förekomma någon diskriminering mellan medlemsstaterna, till exempel genom att mer generösa regler tillämpas på resor till och från en angränsande medlemsstat jämfört med resor till och från andra medlemsstater som befinner sig i samma epidemiologiska situation. Beslutsförslaget är förenligt med detta villkor, eftersom alla Schengenländer behandlas på enhetliga grunder. I rekommendationen konstateras det också att medlemsstaterna bör ägna särskild uppmärksamhet åt gränsöverskridande regioners särdrag och behovet av samarbete på lokal och regional nivå. Med den lindring som gäller gränsälvarna vid gränserna mot Sverige och Norge samt med de särskilda regler som gäller samerna har man strävat efter att beakta dessa aspekter.

Vid gränskontrollen vid de inre gränserna beaktas rådets rekommendationer också till den delen att begränsningarna av trafiken över de inre gränserna i huvudsak gäller fritidsresor och annat icke-nödvändigt resande. Rörelsefriheten för de persongrupper som nämns i rådets rekommendationer, till exempel de personer som reser på grund av nödvändigt arbete eller av andra nödvändiga skäl, begränsas i princip inte.

Nedan beskrivs de ekonomiska och samhälleliga konsekvenserna av beslutet. Gränskontrollen vid de inre gränserna och de inreserestriktioner som hänför sig till den an-

ses i den rådande exceptionella situationen trots deras negativa effekter vara nödvändiga och proportionella med beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheter som beskrivs nedan och som tryggas i grundlagen och i de människorättskonventioner som är bindande för Finland.

Övrigt innehåll i beslutet

I huvudsak motsvarar beslutet också till sitt övriga innehåll statsrådets beslut av den 18 februari 2021. I det nuvarande epidemiologiska läget anses det inte finnas tillräckliga grunder att lindra begränsningarna. Tillåtna inresegrunder vid de gränsövergångsställen som är öppna för persontrafik är returrese eller andra nödvändiga skäl för personer som är bosatta i Finland eller i någon annan EU- eller Schengenstat. Pendling ska med andra ord fortfarande vara begränsat till resor som är nödvändiga. Med detta avses arbete som är viktigt för samhällsfunktionerna och för försörjningsberedskapen samt vissa specialgrupper som anges nedan. Beslutet innehåller samma undantag i fråga om gränsälvar och samer och samma begränsningar i fråga om öppettiderna för vissa gränsövergångsställen som det tidigare beslutet.

En ändring i förhållande till beslutet av den 18 februari 2021 är att också öppettiderna för gränsövergångsstället Övertorneå begränsas, i syfte att trygga hälsosäkerheten. Ändringsförslaget baserar sig på förslag från Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt och Övertorneå kommun. Enligt aktuella uppgifter har Övertorneå hälsovårdscentral begränsat med resurser, och att begränsa inresandet nattetid underlättar organiseringen av coronatestningsverksamheten på orten. Hälsomyndigheterna har för närvarande inte möjlighet att utföra coronatester nattetid. Därtill är de nattliga trafikvolymerna små vid gränsövergångsstället Övertorneå. Enligt beslutet ska gränsövergångsstället Övertorneå vara öppet kl. 7.00–21.00. Begränsningen av öppettiderna gäller inte godstrafik eller sådan nödvändig persontrafik som beror på ett motiverat behov att passera gränsen utanför öppettiderna.

Nödvändig persontrafik omfattar till exempel hälso- och sjukvårdspersonal, personal inom räddningsväsendet och yrkesutbildad personal inom äldreomsorgen när de är i tjänst, personer i nödvändiga tjänsteuppdrag hos myndigheterna samt finska medborgare som pendlar regelbundet över gränsen. Det ska finnas en grundad anledning att passera gränsen utanför öppettiderna. Utöver de grupper som nämns ovan kan Gränsbevakningsväsendet också av någon annan grundad anledning tillåta gränsövergång utanför öppettiderna fall för fall.

Baserat på Institutet för hälsa och välfärds åsikt godkänns fortsättningsvis inte ett negativt coronatestresultat, ett läkarintyg över att man har haft covid-19 eller ett vaccinationsintyg som grund för inresa. Enligt vissa bedömningar kan endast 10–11 procent av smittfall konstateras genom förhandstestning. Det råder fortfarande osäkerhet i fråga om testintygens ursprung och äkthet. Av dessa orsaker kan testintyg än så länge inte godkännas på ett systematiskt sätt som bevis på hälsosäker ankomst till landet. I fråga om de som fått vaccin finns det inga vetenskapliga belägg på att de inte smittar andra, även om de inte själva skulle få symtom. I fråga om immunitet och hur personer som har haft covid-19 smittar andra saknas det likaså vetenskapliga belägg som skulle utgöra en tillräcklig grund att åsidosätta hotet för andra.

Praktiska åtgärder

Genom Gränsbevakningsväsendets anvisningar preciseras vad som avses med persontrafik enligt beslutet och i synnerhet vad de därmed förknippade nödvändiga orsakerna omfattar till den del gränskontrollen vid de inre gränserna har återinförts. Nödvändigheten av att passera gränsen bedöms från fall till fall utifrån den utredning som fåtts. Anvisningarna preciseras enligt behov. Med sådan persontrafik som avses i beslutet avses i synnerhet följande:

Returresa till Finland

- finska medborgare och deras familjemedlemmar
- medborgare i EU- och Schengenstaterna som bor i Finland samt deras familjemedlemmar
- tredjelandsmedborgare som vistas i Finland med uppehållstillstånd
- medborgare i Förenade kungariket som bor i Finland och som omfattas av utträdesavtalet samt deras familjemedlemmar

Returresa till eller via andra EU- och Schengenstater

- medborgare i andra EU- och Schengenstater samt deras familjemedlemmar
- tredjelandsmedborgare som bor och har uppehållstillstånd i en annan EU- eller Schengenstat
- medborgare i Förenade kungariket som bor i en annan EU- eller Schengenstat och som omfattas av utträdesavtalet samt deras familjemedlemmar

Nödvändig orsak

- arbete som är viktigt med tanke på samhällets funktion eller försörjningsberedskapen, som förutsätter arbetsinsatser av en eller flera personer som kommer från ett annat land, och som inte kan skjutas upp
- personal inom hälso- och sjukvården och räddningsväsendet (inklusive prehospital akutsjukvård) samt yrkesutbildade personer inom äldreomsorgen i sina arbetsuppgifter och myndigheternas nödvändiga tjänsteuppgifter
- transport- och logistikpersonal inom trafiken i sina arbetsuppgifter
- diplomater, personal vid internationella organisationer, militär personal och biståndsorganisationers personal när de utövar sina funktioner
- företrädare för stater som deltar i internationella förhandlingar och personer som deltar i internationella organisationers arbete

- personer som studerar i Finland
- personer som reser med uppehållstillstånd beviljat av Finland samt medborgare i EU- och Schengenstater som registrerat sin uppehållsrätt
- familjeärenden (till exempel möte med en släkting, parförhållande, begravning, bröllop, sjukdomsfall)
- personer som är i behov av internationellt skydd eller som reser av andra humanitära skäl
- annan nödvändig och motiverad orsak, till exempel nödvändiga eller annars motiverade personliga orsaker, representanter för utländska massmedier, transitering i reguljär trafik på flygplatsen, fastighet, bostad eller fritidsbostad i Finland, egendomsarrangemang i Finland och samernas utövande av näring och kultur

Behovet av och villkoren för inresa för andra specialgrupper ska behandlas under ledning av Gränsbevakningsväsendet. Specialgrupperna innefattar bland annat aktörer inom kultur, idrott och näringsliv. I fråga om näringslivet kan det gälla uppgifter som är nödvändiga särskilt för att trygga återhämtningen, ny tillväxt, den regionala ekonomin eller verksamhetsbetingelserna på lång sikt inom en bransch. Specialgrupperna innefattar bland annat aktörer inom kultur, idrott och näringsliv. I fråga om näringslivet kan det gälla uppgifter som är nödvändiga särskilt för att trygga återhämtningen, ny tillväxt, den regionala ekonomin eller verksamhetsbetingelserna på lång sikt inom en bransch. De ansvariga ministerierna och hälsovårdsmyndigheterna ska delta i beslutsfattandet genom att utarbeta utlåtanden till Gränsbevakningsväsendet om nödvändigheten av trafiken och upprätthållandet av hälsosäkerheten. Det ansvariga ministeriet kan också konsultera ministeriernas gemensamma tjänstemannagrupp i ärendet. Efter att ha fått utlåtandena fattar Gränsbevakningsväsendet beslut om den nödvändiga trafiken och om när villkoren inresa uppfylls.

Det rekommenderas att de som anländer till landet följer hälsovårdsmyndigheternas anvisningar.

Konsekvenser

Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt artikel 2.1 i Europakonventionen (FördrS 19/1990) ska envars rätt till liv skyddas genom lag. På motsvarande sätt har var och en rätt till liv enligt artikel 2.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 35 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. En hög nivå av skydd för människors hälsa säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.

Enligt artikel 12 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976) ska konventionsstaterna vidta åtgärder för att skydda befolkningens hälsa mot smittsamma sjukdomar och trygga tillgången till hälso- och sjukvårdskapacitet. Även i artikel 11 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002) tryggas rätten till skydd för hälsan.

I 7 § i grundlagen tryggas vars och ens rätt till liv. I 19 § 3 mom. i grundlagen föreskrivs det om det allmännas skyldighet att tillförsäkra tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Detta har ett nära samband med bestämmelsen i grundlagen om rätten till liv (RP 309/1993 rd, s. 76). Det allmänna ska enligt 22 § i grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Syftet med återinförandet av gränskontrollen vid de inre gränserna hänför sig till den rätt till liv som tryggas i 7 § i grundlagen och till skyldigheten i enlighet med 19 § i grundlagen för det allmänna att också i ett pandemiläge tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Bevarandet av hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga under en pandemi är med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna en synnerligen vägande grund som också berättigar till myndighetsåtgärder som ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter.

Grundlagen tryggar också andra grundläggande fri- och rättigheter, såsom personlig frihet och rörelsefrihet. De olika grundläggande fri- och rättigheterna kan stå i konflikt med varandra. Då ska tillgodoseendet av dem i varje enskilt fall vägas mot varandra och det ska bedömas när det kan vara nödvändigt och berättigat att begränsa vissa rättigheter för att skydda andra grundläggande fri- och rättigheter. Återinförandet av gränskontrollen vid de inre gränserna grundar sig på att skyddet av liv och hälsa i ett pandemiläge har ansetts vara en så central och primär grundläggande rättighet som inte har kunnat skyddas på något annat sätt, att rätten till fri rörlighet har varit nödvändig och berättigad att begränsa

Avsikten i beslutet är att minska de negativa effekter som begränsandet av de grundläggande fri- och rättigheterna orsakar genom att till exempel tillåta nödvändig pendling till Finland samt inresa på grund av nödvändiga orsaker. I de nödvändiga orsakerna har flera olika inresegrunder beaktats, såsom studier, familjeärenden och andra nödvändiga och motiverade orsaker.

Enligt 17 § 3 mom. i grundlagen har samerna såsom urfolk rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Bestämmelsen har ett nära samband med 6 § i grundlagen som gäller jämlikhet. Avsikten med bestämmelsen är att bevara samernas kultur som urfolk. I motiveringen till bestämmelsen som gäller språket och kulturen konstateras det att bestämmelsen utsträcker sig till att i större utsträckning trygga samernas kultur, som omfattar samernas traditionella näringar, såsom renskötsel, fiske och jakt (RP 309/1993 rd).

Syftet med återinförandet av gränskontrollen vid de inre gränserna för att förhindra spridningen av coronapandemin är att skydda hela befolkningen med särskild hänsyn till sårbara riskgrupper. Gränskontrollen vid de inre gränserna orsakar generellt olägenheter för företagare och näringsidkare på det sätt som beskrivs nedan. Detta har också gällt dem som bedriver samenäringar. De negativa effekterna har det på det sätt som beskrivs ovan avvägts i förhållande till skyddet av liv och hälsa och trygandet av hälso- och sjukvårdens bärkraft.

I det inledande skedet av gränskontrollen vid de inre gränserna tryggades samernas rätt att använda sitt eget språk och utöva sin egen kultur i huvudsak genom förfaran-

det för tillstånd att passera gränsen. Med ett tillstånd att passera gränsen kan gränsen passeras på något annat ställe än via ett gränsövergångsställe. Lapplands gränsbevakningssektion, inom vars område sameområdet finns, hade före utgången av augusti 2020 på grundval av sametillhörighet eller renskötsel beviljat 378 personer tillstånd att passera gränsen. I fråga om fiske tryggades rätten för samerna och även andra att idka näring uttryckligen med ett beslut av den 7 maj 2020 genom att det blev tillåtet att passera riksgränsen på gränsälvarna mellan Finland och Sverige samt Finland och Norge utan att ta i land på den andra statens territorium. Senare har fritidsbåtstrafiken genom ett beslut av den 12 juni 2020 helt befriats från gränskontroll vid de inre gränserna. Genom statsrådets beslut av den 10 december 2020 tryggades samernas rättigheter i större utsträckning än tidigare genom att samerna tilläts passera gränsen också på andra ställen än via de gränsövergångsställen som anges i beslutet. Genom detta beslut görs inga ändringar som påverkar samernas ställning.

EU:s princip om fri rörlighet

Enligt artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ska varje unionsmedborgare ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen. På motsvarande sätt ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas enligt artikel 49.1 i FEUF. Även i artikel 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras rätten för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

I direktiv 2004/38/EG (Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier) och i 10 kap i utlänningslagen (301/2004) finns bestämmelser om de personer som omfattas av den fria rörligheten inom EU. Den fria rörligheten omfattar medborgare i EU:s medlemsstater, länder som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (Island, Liechtenstein och Norge) och medborgare i Schweiz samt deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som reser med dem eller till dem. Enligt artikel 168.1 i FEUF ska en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder. Enligt direktivet om fri rörlighet kan medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten av skäl som hänför sig till folkhälsan.

Enligt 156 a § i utlänningslagen får unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet begränsas av skäl som sammanhänger med folkhälsan. Begränsningarna kan grunda sig endast på sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma sjukdomar, om finska medborgare som insjuknat eller misstänks ha insjuknat i en sådan sjukdom kan få sin frihet begränsad för förhindrande av att sjukdomen sprids. I motiveringen (RP 205/2006 rd) till paragrafen konstateras det bland annat att när de minimikrav som anges i Världshälsoorganisationens regelverk samt i lagen och förordningen om smittsamma sjukdomar uppfylls kan en person anses utgöra en fara även för folkhälsan och sålunda kan en sådan person förvägras inresa så att den fria rörligheten begränsas. Den 11 mars 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen

(WHO) att epidemin av den smittsamma sjukdomen covid-19 orsakad av coronaviruset är en pandemi.

När gränskontrollen har återinförts vid den inre gränsen har de gränsbevakare som arbetar med en gränsbevakningsmans befogenheter en rätt och även en skyldighet att i fråga om varje person som passerar gränsen utreda om de föreskrivna villkoren för in- eller utresa uppfylls. I fråga om unionsmedborgare innebär detta också villkoren enligt 156 a § i utlänningslagen. In- och utresekontroller är alltid förenade med en helhetsprövning, där beslutet om rätten att passera gränsen fattas från fall till fall med beaktande av förhållandena i den enskilda situationen.

I avsnittet *åtgärder inom Europeiska unionen* beskrivs kommissionens synpunkter på förhållandet mellan gränskontrollen vid de inre gränserna och rättigheterna för personer som omfattas av den fria rörligheten inom EU. I beslutet tryggas inresa i synnerhet för personer som är bosatta i EU- och Schengenstater samt för vissa specialgrupper, såsom nödvändiga arbetstagare, på det sätt som kommissionen rekommenderar. Dessutom blir det lättare för samerna att röra sig över riksgränsen genom specialregler som gäller dem. Syftet med detta är att minska de negativa effekterna av begränsningen av den fria rörligheten.

Ekonomiska konsekvenser för myndigheterna

Syftet med återinförandet av gränskontrollen vid de inre gränserna är att för att avvärja ett omedelbart och allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten försäkra sig om att de som anländer till eller reser från Finland uppfyller de föreskrivna villkoren för inresa och vistelse samt att känna igen och identifiera eventuella riskpersoner med tanke på säkerheten. Gränskontrollen vid de inre gränserna bedöms minska spridningen av coronaviruset och därmed minska det hot som viruset utgör för folkhälsan i Finland.

Gränsbevakningsväsendet

Beslutsenlig gränskontroll vid de inre gränserna orsakar Gränsbevakningsväsendet merkostnader på cirka 280 000 euro i veckan jämfört med normalläget. I kalkylen har det tagits hänsyn till de kalkylerade besparingar som uppstår inom den administrativa verksamheten samt på de stora flygplatserna och vid östgränsen till följd av den minskade mängden gränsövergångstrafik. De resurser som frigörs från dessa funktioner har tidigare bundits och binds nu genom detta beslut till gränskontrollen vid de inre gränserna. Genom detta beslut fortsätter den operativa verksamheten vid land-, havs- och luftgränserna i övrigt på samma sätt som tidigare, men utvidgas vid sådana landgränser och gränsövergångsställen i områden där Gränsbevakningsväsendet normalt inte är verksamt.

I enlighet med statsrådets beslut har Gränsbevakningsväsendet från och med den 19 mars 2020 genomfört gränskontroll vid de inre gränserna i varierande omfattning. I samband med varje beslut av statsrådet har det framförts en uppskattning av de merkostnader som den tidsperiod som anges i beslutet medför för Gränsbevakningsväsendet.

Övervakningen har genomförts och genomförs genom att kommendera personal från östgränsen och Finska vikens sjöbevakningssektion till de inre gränserna och genom att utvidga in- och utresekontrollerna till att även gälla trafiken över de inre gränserna på de gränsövergångsställen där det också förekommer trafik över de yttre gränserna. Gränskontrollen vid de inre gränserna ska genomföras av samma personal som normalt endast ansvarar för kontrollen vid den yttre gränsen. Gränskontrollen vid de yttre gränserna har fortgått trots kommenderingarna, men med en mindre mängd personal än tidigare. Samtliga gränsövergångsställen vid den yttre gränsen har hållits öppna som normalt, vid östgränsen främst för godstrafik. Den personal som kommenderats från östgränsen till västgränsen har ersatts genom tillfälliga återanställningar av sådan personal som har gått pension under de senaste åren (ia-personal).

Kommenderingarna av personal, anställningen av ia-personal, de extra arbetskraftskostnaderna samt rese- och inkvarteringskostnaderna föranleder merkostnader.

I tilläggsbudgetpropositionerna och i statsrådets beslut har det tagits hänsyn till de kostnadsbesparingar som uppstått till följd av att den övriga verksamheten minskat. Deras inverkan är dock liten i och med att gränskontrollen vid de yttre gränserna fortsätter på samma sätt som tidigare vid alla gränser och gränsövergångsställen. Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet har fortsatt på samma sätt som tidigare trots gränskontrollen vid de inre gränserna. Som mest har in- och utresekontroller gjorts på mer än tre gånger så många gränsövergångsställen som normalt. Trots att trafikvolymen vid östgränsen har varit liten har alla gränsövergångsställen hållits öppna på normalt sätt.

De merkostnader som gränskontrollen vid de inre gränserna hittills har orsakat Gränsbevakningsväsendet under 2020–2021 uppgår till sammanlagt cirka 22,2 miljoner euro. Gränsbevakningsväsendet har ansökt om och fått tilläggsfinansiering för de extra utgifterna till ett belopp av sammanlagt 16,305 miljoner euro i tilläggsbudgetarna för 2020. I budgetberedningen för 2021 och i anslagen i den ordinarie budgeten har hänsyn inte kunnat tas till de behov av tilläggsanslag som föranleds av den fortsatta gränskontrollen vid de inre gränserna.

Polisen och Tullen

Gränsbevakningsväsendet ansvarar huvudsakligen för gränskontrollen vid de inre gränserna. Polisen och Tullen deltar i gränskontrollen vid de inre gränserna vid de gränsövergångsställen där de även i övrigt sköter gränskontrolluppgifter i enlighet med 10 § i statsrådets förordning om gränsövergångsställen och fördelningen av gränskontrolluppgifter vid dem (901/2006). När det gäller polisen är det fråga om Jyväskylä, Kuopio och Tammerfors-Birkala flygplatser och när det gäller Tullen gränskontrollen av fiske- och lastfartyg i vissa hamnar. Vid sidan av Gränsbevakningsväsendet har Tullen dessutom deltagit i utförandet av gränskontrolluppgifter vid landgränsen mellan Finland och Sverige. Ett mer omfattande deltagande av polisen och Tullen i den inre gränskontrollen har tills vidare inte planerats.

De merkostnader som den inre gränskontrollen orsakade polisen var sammanlagt 402 416,42 euro 2020. Kostnaderna för polisinrättningen i Lappland uppgick till sammanlagt 254 718,42 euro och för polisinrättningen i Helsingfors till 147 698 euro. Under 2021 har kostnaderna för polisinrättningen i Helsingfors upp-

gått till sammanlagt 49 121 euro fram till den 19 februari 2021. Den kontinuerliga merkostnaden för inre gränskontroll enligt beslutet uppgår till cirka 6 500 euro i veckan. Vid polisinrättningen i Helsingfors utgör kostnaderna närmast lönekostnader enligt den arbetstid som används för arbetet. Vid polisinrättningen i Lappland inkluderar kostnaderna rese- och dagpenningskostnader samt lönebikostnader och arbetstidsersättningar.

Tullen har hittills haft cirka 71 500 euro i direkta merkostnader för inre gränskontroll 2020–2021. I summan ingår resekostnader jämte dagpenning och kostnader för tjänstebilar. Dessutom har Tullen haft merkostnader på cirka 800 euro för skyddsutrustning, desinficeringsmedel och andra skyddsåtgärder. Baserat på bokföringen går det inte att skilja på utgifter för inre gränskontroll och andra utgifter som hänför sig till skyddet mot covid-19. Det går inte heller att specificera de extra arbetstidsersättningarna och det övertidsarbete som de tjänstemän som medverkat i den inre gränskontrollen har haft. Med andra ord går det inte att specificera för alla utgiftsposter vilken del av dem som hänför sig till den inre gränskontrollen och vilken del som hänför sig till övrig verksamhet vid gränsövergångsställena och till annan verksamhet inom Tullen.

Samhälleliga konsekvenser

Gränskontrollen vid de inre gränserna har betydande konsekvenser för näringslivet samt även i övrigt för samhällets funktion och människornas liv. Smidigheten i gränsovergångstrafiken och den fria rörligheten inom Schengenområdet har central betydelse för Finlands ekonomi och välfärd. Enligt utrikesministeriet kan begränsningarna påverka Finlands internationella relationer och Finlandsbilden. De mest betydande och omedelbara konsekvenserna av restriktionerna hänför sig sannolikt till näringsverksamheten och i synnerhet till företagen inom resebranschen och de närliggande branscherna.

Enligt arbets- och näringsministeriet har begränsningarna av gränstrafiken haft betydande konsekvenser för småföretagen, av vilka många är verksamma på båda sidor om gränsen och där företagarna antingen bor i Sverige eller i Finland.

I den fjärde tilläggsbudgeten för 2020 anvisades det 300 miljoner euro i kostnadsstöd för företag. I den sjunde tilläggsbudgeten ingick ett tillägg till kostnadsstödet för företag på 410 miljoner euro. Kostnadsstödet har kunnat beviljas företag som är verksamma i Finland för att underlätta allmänna svårigheter i affärsverksamheten till följd av coronapandemin. Stödbeloppet har fastställts på basis av företagets kostnader som är svåra att anpassa och nedgången i företagets omsättning. Avsikten är att stödet ska riktas till de branscher som drabbats värst av pandemin.

Enligt finansministeriets uppskattning orsakar de tillfälliga ytterligare inreserestriktionerna inte betydande skada för den ekonomiska utvecklingen i Finland. Den ekonomiska aktiviteten i anslutning till turism och transport ligger på en låg nivå, vilket innebär att den direkta inverkan på bruttonationalprodukten som följer av utrikeshandeln med tjänster förblir liten. Om de omfattande inreserestriktionerna förlängs ökar de ekonomiska svårigheterna för företag som är verksamma inom dessa branscher och ökar betydelsen av multiplikatoreffekter. Enligt finansministeriets prognos från december 2020 förväntas utrikeshandeln med tjänster återhämta sig först från och med slutet av 2021.

Begränsning av gränsövergångsställenas öppettider

De begränsade öppettiderna vid gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Sverige samt mellan Finland och Norge koncentrerar i regel gränsövergångstrafiken till dagtid, då hälsovårdsmyndigheterna kan vara närvarande vid gränsövergångsställena. Tack vare begränsningarna når myndigheterna alla de personer som passerar gränsen och som hälsovårdsmyndigheterna behöver inrikta åtgärder på. Eftersom de begränsade öppettiderna inte gäller godstrafik eller till exempel nödvändig pendling när det finns en grundad anledning att passera gränsen utanför öppettiderna, bedöms begränsningarna inte ha någon betydande negativ inverkan på samhällets funktion.

Arbetsresor

Begränsningen av den trafik som beror på arbetsresor till endast sådana arbetsuppgifter som är kritiska för försörjningsberedskapen har avsevärt minskat pendelresorna och affärsresorna.

I trafiken mellan Finland och Sverige riktar sig arbetsresorna i huvudsak från Finland till Sverige. Enligt arbets- och näringsministeriets uppskattning rör sig under normala förhållanden cirka 2 500–3 000 personer över gränsen mellan Finland och Sverige för att arbeta. Av dem passerar drygt 2 000 personer riksgränsen dagligen och resten är veckoarbetstagare eller sådana arbetstagare som återvänder till sin hemviststat mer sällan än en gång i veckan. Enligt uppskattningar är cirka 60 procent av dessa arbetstagare sådana arbetstagare som reser från Finland till Sverige. Gränsöverskridande arbetstagare finns både inom den offentliga sektorn (i synnerhet lärare) och i företag.

Enligt uppgift från Byggnadsindustrin RT rf har andelen utländska arbetstagare inom byggbranschen etablerat sig kring 20 procent av alla arbetstagare inom branschen. Antalet varierar enligt årstiden, men det finns cirka 35 000 utländska arbetstagare inom byggbranschen i Finland. Största delen av den utländska arbetskraften inom byggbranschen är från Estland. Dessutom finns det mycket utländsk arbetskraft från Polen, Lettland och Litauen samt Ryssland och Ukraina. I praktiken alla utländska arbetstagare som kommer till Finland från dessa länder anländer för närvarande till Finland via Estland, det vill säga med färja från Tallinn till Helsingfors.

Begränsningarna av arbetsresor påverkar också landskapet Åland, i synnerhet i den mån de arbetstagare från utlandet som besöker landskapet inte hör till de arbetstagare som är viktiga med tanke på samhällets funktion eller försörjningsberedskapen eller till andra nämnda specialgrupper. Till de undantag som gäller specialgrupper hör till exempel yrkesutbildad personal inom hälso- och sjukvården i sina arbetsuppgifter.

Sjötrafiken

Begränsningen av inresa syns inom sjöfarten framför allt i passagerartrafiken. Passagerartrafiken till sjöss upphörde nästan helt och hållet i april 2020. Antalet passagerare som anlände till landet i januari 2021 var cirka 73 procent mindre än vid motsvarande tidpunkt 2020. Sjöimporterna och -exporterna i januari 2021 var cirka 6, procent mindre än föregående år. Cirka 11 procent av godsmängden i januari frak-

tades med passagerarbilfärjor och ropax-fartyg. Antalet fartygsbesök i januari 2021 var lika stort som vid motsvarande tidpunkt 2020.

Flygtrafiken

I januari 2021 besökte 177 700 passagerare Finlands flygplatser, 91 procent färre än i januari 2020. Passagerarmängderna har legat i stort sett på denna nivå efter de begränsningar som trädde i kraft i mars 2020. I januari transporteras 11 340 ton flyg-gods och flygpost, 33 procent mindre än i januari 2020. Enligt Eurocontrol som övervakar det europeiska luftrummet har antalet flygoperationer i Finland efter september 2020 varit cirka 75 procent lägre än 2019. Nedgången har fortsatt då man jämför början av 2021 med början av 2020.

Flygkontrollbolaget Fintraffic ANS och Eurocontrol publicerar prognoser för trafikvolymen (operationer). Enligt en prognos publicerad av Eurocontrol den 28 januari 2021 är trafikvolymerna i Europa 55–70 procent lägre än 2019 i slutet av juni 2021. Eurocontrols prognos sträcker sig delvis så långt som tre år framåt, och enligt prognosen har trafiken vid utgången av 2024 återhämtat sig till 75–103 procent jämfört med 2019. De centrala variablerna i prognoserna är hur epidemiläget utvecklas och vilka eventuella restriktioner som gäller för inresor, eftersom dessa är osäkerhetsfaktorer i människors beslut att resa.

Dessutom spelar coronavaccinets intåg på marknaden och dess inverkan på dämpandet av pandemin en central roll i flygtrafikens återhämtning. Om trafikvolymerna fortsätter på nuvarande nivå eller till och med sjunker medför det omfattande och direkta ekonomiska konsekvenser för hela luftfartssektorn, till exempel för Fintraffic ANS. Finnairs jämförbara rörelseresultat visade en förlust på 595 miljoner euro 2020. Finnavias resultat för januari–september 2020 visade en förlust på 93 miljoner euro. Bolagen anpassar sin verksamhet när situationen drar ut på tiden, men lönsamheten inom branschen är trots detta mycket svag.

Sektorerna kultur, konst, motion och idrott

Offentliga tillställningar inom kultursektorn (musik, scenkonst, bildkonst samt film- och evenemangsbranschen) ordnas för närvarande nästan inte alls eller så ordnas de virtuellt. Enligt undervisnings- och kulturministeriets uppfattning har begränsningarna i gränstrafiken i detta läge knappt några ekonomiska eller sociala konsekvenser för kultur- och konstsektorn.

De skärpta begränsningarna för resande till följd av coronapandemin har i betydande grad begränsat den fria inresan för utländska idrottsutövare och funktionärer som deltar i motion och idrott. I enlighet med etablerad praxis behandlas idrottsutövarna som en specialgrupp i fråga om inresa.

Utländsk efterfrågan på turism

Den utländska efterfrågan på turism utgör cirka 30 procent av den totala efterfrågan på turism. I och med besluten om gränstrafiken minskade den utländska efterfrågan på turism (5 miljarder euro) enligt arbets- och näringsministeriets uppskattning med cirka 70 procent 2020, det vill säga 3,5 miljarder euro. Enligt uppskattningen genere-

rar en euro som använts inom turismen 0,56 euro inom andra branscher. Om antagandet är att multiplikatoreffekterna minskar i samma proportion som den utländska efterfrågan på turism, innebär minskningen tillsammans med multiplikatoreffekterna att efterfrågan på turism minskar med 5,46 miljarder euro. Bland branscherna uppstår den mest betydande minskningen av produktionen förutom inom trafiken och inom restaurang- och inkvarteringstjänsterna också inom handeln, byggandet och livsmedelsindustrin.

Turismens betydelse framhävs regionalt. Till exempel genererar turismen 6,9 procent av värdeökningen i Lappland, medan turistbranschens andel av värdeökningen i hela landet utgör 2,7 procent.

Det bedöms att efterfrågan på turism inte bara påverkas av begränsningarna i gränstrafiken utan också av coronapandemin i övrigt.

Skatteinkomster

Minskningen av och förändringarna i den ekonomiska verksamheten återspeglas som en minskande effekt när det gäller statens och kommunernas skatteinkomster och därigenom bland annat när det gäller balansen i statsbudgeten.

Coronapandemin har avsevärt reducerat den utländska efterfrågan på turism. Landbegränsningarna påverkar skatteutfallet i Finland genom den utländska efterfrågan på turism. I synnerhet mervärdesskatteutfallet inom turist- och restaurangbranschen kan antas minska på grund av begränsningarna av turismen. Konsekvenserna kan dock bedömas vara mindre än under normala förhållanden, eftersom turismen och det övriga resandet även påverkas av andra faktorer än gränskontroll. Konsekvenserna när det gäller andra skatter, såsom inflödet av samfundsskatt och mervärdesskatt, bedöms vara små. Skattealkylerna är förknippade med särskild osäkerhet på grund av att informationsmaterialet är bristfälligt.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Beslutet kräver en omfördelning av Gränsbevakningsväsendets personalresurser från andra lagstadgade uppgifter till gränskontrollen vid de inre gränserna. Gränskontrollen vid de inre gränserna försämrar tillfälligt Gränsbevakningsväsendets prestationsförmåga vid de yttre gränserna och i sjösäkerhetsuppgifter.

Polisen och Tullen deltar i gränskontrollen vid de inre gränserna vid de gränsövergångsställen där de även annars sköter gränskontrolluppgifter. Vid sidan av Gränsbevakningsväsendet deltar Tullen dessutom i genomförandet av gränskontrolluppgifter vid landgränsen mellan Finland och Sverige. Tills vidare har det inte planerats någon eventuell assistans för Gränsbevakningsväsendet vid andra gränsövergångsställen.

Konsekvenser för personer som passerar gränsen

Till den del gränskontrollen vid de inre gränserna har återinförts ska de som passerar de inre gränserna använda de öppna gränsövergångsställen som anges i beslutet. Det är inte tillåtet att passera gränsen på andra ställen utan tillstånd.

Beslutet innebär ingen ändring i skyldigheten för en finsk medborgare som avlägsnar sig ur landet att inneha det resedokument som krävs. För en nordisk medborgare (Finland, Sverige, Norge, Danmark och Island) räcker det i trafiken mellan de nordiska länderna att personen på något sätt kan styrka sin identitet.

Den som lämnar Finland ska också beakta destinationslandets eventuella begränsningar för personer som kommer från Finland.

Bestämmelser om villkoren för utlänningars inresa finns i artikel 6 i kodexen om Schengengränserna och i 11, 155, 155 a, 156, 156 a och 157 § i utlänningslagen (301/2004). Enligt dessa bestämmelser är ett villkor för inresa att personen inte äventyrar folkhälsan. Om en person som inte uppfyller de föreskrivna inresevillkoren anländer till ett gränsövergångsställe, kan hans eller hennes inresa hindras på de grunder som anges i gällande lagstiftning.

EU-rättsliga konsekvenser

Det gällande beslutet trädde i kraft den 19 september 2020 som ett nytt beslut enligt artikel 25 i kodexen om Schengengränserna och grundade sig på den andra vågen av epidemin av den smittsamma sjukdomen covid-19. Det tidigare beslutet om gränskontroll vid de inre gränserna upphörde att gälla den 18 september 2020 efter den maximala tiden på sex månader enligt kodexen om Schengengränserna. I den nationella beredningen bedömdes förfarandet vara juridiskt möjligt, trots att gränskontrollen vid de inre gränserna i praktiken har fortgått utan avbrott längre än den maximala tid på sex månader som anges i artikel 25. På motsvarande sätt bedöms det att det nya beslut som nu fattas om gränskontroll vid de inre gränserna är juridiskt möjligt när syftet är att förhindra spridning av covid-19-epidemin och i synnerhet av virusvarianter.

EU-domstolen har tolkningsföreträde i fråga om EU-lagstiftningen. Kommissionen övervakar att medlemsstaterna följer EU-rätten. Om kommissionen anser att en lösning inte är förenlig med kodexen om Schengengränserna, kan den sända en inofficiell begäran om utredning till Finland i ärendet. Om Finlands utredning inte tillfredsställer kommissionen har den en möjlighet att inleda ett formellt överträdelseförfarande mot Finland och i sista hand överlämna ärendet till EU-domstolen för avgörande.

På det sätt som beskrivs ovan har kommissionen flera gånger konstaterat att medlemsstaterna bör avstå från gränskontroll vid de inre gränserna och införa andra ersättande åtgärder för att säkerställa hälsosäkerheten. Eftersom de föreslagna begränsningarna av trafiken över de inre gränserna endast är avsedda att vara kortvariga innan de ersättande åtgärderna införs, bedöms det inte vara särskilt sannolikt att ett formellt överträdelseförfarande inleds.

Tillämpningen av Schengenregelverket, inklusive kodexen om Schengengränserna, bedöms också inom ramen för en separat utvärderings- och övervakningsmekanism (rådets förordning (EU) nr 1053/2013). Den utvärdering som riktar sig till medlemsstaten kan innefatta frågeformulär och besök på platsen. På basis av utvärderingen kan rådet ge medlemsstaten rekommendationer, vilkas efterlevnad regelbundet följs upp.

Beredningen av ärendet

Beslutsförslaget har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Under beredningen har synpunkter av social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, miljöministeriet (inklusive Byggnadsindustrin RT rf), Institutet för hälsa och välfärd, Transport- och kommunikationsverket, Polisstyrelsen och Tullen funnits till förfogande.

Ärendet har behandlats skriftligen i polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets riksomfattande PTG-ledningsgrupp.

Behovet och omfattningen av gränskontroll vid de inre gränserna bedöms regelbundet med cirka en veckas mellanrum utifrån det epidemiologiska läget och beredskapsläget för ersättande åtgärder.

Information

Inrikesministeriet har förberett sig på att omedelbart informera alla aktörer som behövs om beslutet i enlighet med vad som förutsätts i artikel 27 i kodexen om Schengengränserna.

BILAGA

Tabell över Schengenstaterna