

RAJAVALVONNAN VÄLIAIKAISESTA PALAUTTAMISESTA SISÄRAJOILLE TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN JA PÄÄTÖKSEN VOIMASSAOLON JATKAMINEN

Tausta

Valtioneuvosto teki 11.3.2021 päätöksen rajavallvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.3.–17.4.2021 covid-19-tartuntatauti-epidemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Päätökseen on tehty sisällöllisiä muutoksia ja päätöksen voimassaoloa on jatkettu 31.3.2021, 22.4.2021, 20.5.2021, 3.6.2021, 17.6.2021 ja 29.6.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on tällä hetkellä voimassa 11.7.2021 asti.

Rajavallvonta oli palautettuna sisärajoille myös 19.9.2020–18.3.2021 valtioneuvoston 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021, 22.1.2021, 11.2.2021 ja 18.2.2021 tekemien päätösten mukaisesti sekä 19.3.–18.9.2020 valtioneuvoston 17.3.2020, 24.3.2020, 7.4.2020, 7.5.2020, 20.5.2020, 12.6.2020, 10.7.2020, 23.7.2020, 6.8.2020 ja 20.8.2020 tekemien päätösten mukaisesti.

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

Päätösehdotus

Covid-19-tartuntatauti-epidemia jatkuu edelleen. Riittäviä resursseja sisärajavallvonnan korvaavien toimenpiteiden suorittamiseksi ole vielä käytettävissä eikä riittävää rokote-kattavuutta ole vielä saavutettu. Tämän vuoksi sekä virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksi sisärajavallvontaa olisi välttämätöntä jatkaa 25.7.2021 asti.

Epidemiologiseen arvioon perustuen 29.6.2021 tehtyä päätöstä muutettaisiin niin, että sisärajavallvonta poistettaisiin Suomen ja Liettuan, Slovenian ja Sveitsin välisestä liikenteestä. Sisärajavallvonta palautettaisiin uudelleen Suomen ja Liechtensteinin väliseen liikenteeseen.

Päätöksen sisältö olisi 12.7.2021 alkaen seuraava:

Sisärajavallvonta on palautettu covid-19-tartuntatauti-epidemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi 25.7.2021 asti Suomen ja Alankomaiden, Belgian, Espanjan, Kreikan, Latvian, Liechtensteinin, Luxemburgin, Norjan, Portugalin, Ranskan, Ruotsin, Tanskan ja Viron välisessä liikenteessä huvialusliikennettä lukuun ottamatta.

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

Edellä mainittujen maahantuloperusteiden lisäksi Suomeen voivat saapua henkilöt, joilla on esittää todistus ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista.

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

Siltä osin kuin sisärajavalvonta on palautettu, sisärajan rajanylityspaikkoja ovat

Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla:

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

Suomen ja Norjan välisellä maarajalla:

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

lentoliikenteessä:

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

vesiliikenteessä:

- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Helsingin, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemijärven, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäs, Maarianhaminan, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Siipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion, Turun, Uudenkaupungin ja Vaasan satamat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

Saamelaiset voivat ylittää Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen maaran myös muualta kuin tässä päätöksessä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Vastaava oikeus on myös Suomen ja Norjan välisen maaran rajayhteisöjen asukkailla. Rajayhteisöjen asukkaiden ja saamelaisten edellä mainittu oikeus ei kuitenkaan oikeuta ylittämään rajaa moottorikäyttöisellä ajoneuvolla, lukuun ottamatta maastoajoneuvoja.

Suomen ja Norjan välisen maaran rajanylityspaikat ovat avoinna klo 9.00–21.00 ja Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla Karesuvannon, Kolarin, Muonion, Pellon ja Ylitornion rajanylityspaikat ovat avoinna klo 7.00–21.00. Aukioloaikojen rajoitukset

eivät koske tavaraliikennettä eivätkä sellaista välttämätöntä henkilöliikennettä, jolla on perusteltu tarve rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella. Muut rajanylityspaikat ovat avoinna vuorokauden ympäri.

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

Sisärajavalvontaa koskeva lainsäädäntö

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

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

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

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

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

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

pymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä. Asiasta säädetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) 9 §:ssä. Rajavartiolaain 17 §:n mukaan Rajavartiolaitos on johtava rajavalvontaviranomainen, joka sovittaa yhteen muiden rajavalvontaan henkilöliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa.

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

Epidemiologinen tilanne muissa maissa

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

Epidemiologisen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti eri maiden asettamat rajoitukset ja niiden mahdollinen poistaminen tai uudelleen asettaminen sekä koronarokotusten kattavuuden lisääntyminen väestössä. Tilanteen ennustamista vaikeuttaa myös se, että eri maissa on hyvin erilaiset terveydenhuoltojärjestelmät sekä tartuntatautien seuranta- ja raportointijärjestelmät. Osassa maailman maista on suuria puutteita mahdollisuudessa hakeutua hoitoon ja saada varmennettu covid-19-diagnoosi. Myös maiden kyvyssä suorittaa tartunnan jäljitystä ja katkaista tartuntaketjuja on isoja eroja. Raportoitu pieni määrä uusia koronatapauksia voi kertoa maan epidemiologisesta tilanteesta, mutta se voi myös johtua vähäisestä testaamisesta ja puuttuvasta tartunnan jäljityksestä.

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten määrä on kuitenkin laskenut noin kahden kuukauden ajan, mutta laskuvauhti ainakin väliaikaisesti loppui viikolla 25. Viikkoon 24 nähden tapausmäärät olivat viikolla 25 samansuuruisia. Tapausmäärissä ollaan kuitenkin edelleen suhteellisen korkeissa lukemissa. Myös covid-19-tautiin liittyvien kuolemantapausten määrä jatkoi laskuaan 10 %:lla viikon 25 aikana viikkoon 24 verrattuna. Lievää laskua (< 6 %) tapausmäärissä on havaittavissa Amerikoissa, Kaakkois-Aasiassa ja Läntisen Tyynenmeren alueella. Suurin tapausmäärien nousu tapahtui viikon aikana Afrikassa, jossa nousua on 34 %. Euroopassa ja Itäisen Välimeren alueella nousua tapausmäärissä viikon aikana oli noin 10 %.

Euroopan alueella eniten tapauksia raportoitiin Venäjällä, ja siellä myös tapausmäärät ovat kääntyneet voimakkaaseen kasvuun. On huomattava, että Euroopan alueella tapausmäärien nousu on koskenut lähinnä muutamaa maata. Venäjän lisäksi tapausmäärissä on tapahtunut kasvua Portugalissa, Isossa-Britanniassa, Tanskassa ja Kyproksella. Kaakkois-Aasian tilanteen parantuminen selittyy pääosin Intian epidemiatilanteen nopealla parantumisella. Amerikassa epidemian painopiste on siirtynyt Keski- ja Etelä-Amerikkaan. Afrikassa tapausmäärät kasvoivat erittäin voimakkaasti, mikä johtuu epidemian kiihtymisestä useassa eri maassa: Etelä-Afrikan lisäksi ainakin Sambiassa ja Namibiassa. Itäisen Välimeren alueella ja Läntisen Tyynenmeren alueella epidemiatilanteesta ei ollut havaittavissa isoja muutoksia.

Uusia koronavirusmuunnoksia on löydetty laajalti ympäri maailmaa. Tietyissä maissa ne aiheuttavat suurimman osan tartunnoista. WHO on nimennyt (8.6.2021 raportissa) koronavirusmuunnokset uudella tavalla. **Alfa**-virusmuunnosta eli Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20B/501Y.V1 tai B.1.1.7) on WHO:n mukaan löydetty lähes kaikista maailman maista muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Todennäköisesti tämä muunnos on levinnyt kaikkialle, ja niiden maiden kohdalla, joista sitä ei ole raportoitu, kyse on raportointiin ja sekvensointiin liittyvistä puutteista. **Beta**-virusmuunnosta eli Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20C/501Y.V2 tai B.1.351) on löydetty 120 maasta ja kaikista maanosista. **Gamma**-virusmuunnosta eli brasilialaista virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään B.1.1.28.1 tai P.1) on löydetty 72 eri maasta lähinnä Amerikasta ja Euroopasta sekä muutamista Aasian maista, Australiasta ja Uudesta-Seelannista.

Maailman terveysjärjestö WHO lisäsi 12.5.2021 Intian variantin B.1.617 ja sen jatkolinjat B.1.617.1, B.1.617.2 ja B.1.617.3 huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle. Päätös perustui arvioon virusmuunnoksen lisääntyneestä tartuttavuudesta. Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC lisäsi Intian B.1.617.2-variantin huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle 25.5.2021. WHO on myöhemmin poistanut B.1.617.1- ja B.1.617.3-linjat tältä listalta, joten ainoastaan B.1.617.2-virusmuunnos on jäljellä huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalla, ja sen uusi nimi on **Delta**-virusmuunnos. Sitä on tällä hetkellä raportoitu 96 maasta.

Epidemia jatkuu EU:n ja Euroopan talousalueen alueella edelleen, mutta tapausmäärissä on nähty selvää laskua toukokuun aikana, ja lasku on jatkunut kesäkuussa. ECDC:n rokoteseurannan mukaan EU:n ja Euroopan talousalueen alueella 1.7.2021 60,6 % 18-vuotiaista tai sitä vanhemmista on saanut yhden rokoteannoksen ja 38,9 % täyden rokotesarjan (yleensä kaksi rokoteannosta). Vaihtelua maiden välillä on. Korkein rokotuskattavuus ensimmäisen annoksen osalta on Islannissa (88,0 %) ja pienin Bulgariassa (16,4 %). Täyden rokotesarjan suhteen korkein rokotuskattavuus on Maltalla (72,5 %) ja pienin Bulgariassa (14,3 %).

Ruotsissa uusien tapausten määrä on selvässä laskussa. Alueellisia eroja esiintyy, ja esimerkiksi Norrbottenissa 14 päivän ilmaantuvuusluku oli 307 (1.7.2021). Ruotsin rokotuskattavuus on ECDC:n mukaan yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta 58,1 % ja 36,6 % (1.7.2021).

Norjassa uusien tapausten määrä on verrannollinen edelliseen viikkoon. Norjan rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 56,6 % ja 33 % (1.7.2021).

Tanskassa uusien tapausten määrä on noussut talven ja kevään kuluessa, joskin nousu näyttää kesäkuussa pysähtyneen. Tanskan rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 68 % ja 39,9 % (1.7.2021).

Islannissa uusien tapausten määrä on vakaa ja pienetkin absoluuttiset tapausmäärät nostavat tai laskevat ilmaantuvuuslukuja. Islannin rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 88 % ja 62,4 % (1.7.2021).

Virossa uusien tapausten määrä lähti jo valmiiksi korkealta tasolta kasvuun helmi-kuun puolivälissä, ja maaliskuussa Viron ilmaantuvuus oli Euroopassa korkein. Maaliskuun jälkeen tapausmäärät ovat kuitenkin selvästi laskeneet. Viron rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 50,4 % ja 37,1 %.

Latvian epidemiatilanne on parantunut. Latvian rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 35,8 % ja 30,8 %.

Liettuan epidemiatilanne on selvästi parantunut, ja tapausmäärät ovat viimeisten viikkojen aikana laskeneet. Liettuan rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 51,5 % ja 41,6 %.

Toimet Euroopan unionissa

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

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

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

Neuvosto antoi 13.10.2020 suosituksen koordinoitusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta ((EU) 2020/1475). Suositukseen on tehty muutoksia 1.2.2021 ((EU) 2021/119) ja 14.6.2021 ((EU) 2021/961). Lisäksi neuvosto hyväksyi 30.10.2020 suosituksen (EU) 2020/1632, joka laajentaa 13.10.2020 hyväksytyn suosituksen periaatteet kattamaan myös kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat laillisesti EU-alueella.

Suosituksen (EU) 2020/1475 mukaan vapaan liikkuvuuden rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja niitä olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä siitä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun niillä on perusteltua syytä uskoa, että rajoitukset olisivat tehokkaita. Rajoituksista olisi luovuttava heti kun epidemiologinen tilanne sen sallii. Jäsenvaltioiden tulisi vapaan liikkuvuuden rajoituksia harkitessaan ottaa huomioon myös virusmuunnosten esiintyvyys sekä rokotuskattavuus. Suosituksessa otetaan huomioon myös EU:n tulevan covid-todistuksen vaikutukset suositeltuihin testaus- ja karanteenikäytäntöihin. Täyden rokotussarjan saaneisiin ja covid-19-taudista parantuneisiin henkilöihin ei tulisi kohdistaa vapaan liikkuvuuden rajoituksia.

Suositus sisältää ehdotuksen käytettävistä yhteisistä kriteereistä, jotka ovat 14 vuorokauden kumulatiivinen tautitapausten määrä, positiivisten testien osuus, testien määrä, rokotuskattavuus sekä huolta aiheuttavien virusmuunnosten esiintyvyys. Yhteisten kriteerien avulla kartoitetaan riskialueet ja niille määritetään yhteiset värikoodit. Niin sanotuiksi vihreiksi alueiksi katsotaan alueet, joilla ilmaantuvuus on alle 50 uutta tautitapausta 100 000:ta asukasta kohden edellisen 14 vuorokauden aikana ja positiivisten testitulosten osuus on alle 4 % tai joilla ilmaantuvuus on alle 75 ja positiivisten testitulosten osuus on alle 1 %. Oranssiksi katsotaan alueet, joilla ilmaantuvuus on alle 50, mutta positiivisten testitulosten osuus on vähintään 4 %, alueet, joilla ilmaantuvuus on vähintään 50, mutta alle 75 ja positiivisten testitulosten osuus on vähintään 1 % sekä alueet, joilla ilmaantuvuus on 75–200 ja positiivisten testitulosten osuus on alle 4 %. Punaisiksi katsotaan alueet, joilla ilmaantuvuus on 75–200 ja positiivisten testitulosten osuus on vähintään 4 % ja alueet, joilla ilmaantuvuus on enemmän kuin 200, mutta vähemmän kuin 500. Tummanpunaisiksi katsotaan alueet, joilla ilmaantuvuus on 500 tai enemmän. Harmaiksi katsotaan alueet, joista ei ole saatavilla riittävästi tietoa edellä mainittujen perusteiden arvioimiseksi tai jos testien määrä on enintään 300 covid-19-tartunnan havaitsemiseksi tehtyä testiä 100 000:ta henkilöä kohti.

Suosituksen mukaan jäsenmaat eivät periaatteessa saisi evätä muiden jäsenmaiden vihreiltä alueilta matkustavien henkilöiden maahantuloa ja päätöstä tehtäessä tulisi ottaa huomioon myös kansallinen epidemiatilanne edellä mainittujen yleisten kriteerien pohjalta. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä välttämään häiriöiden aiheutuminen välttämättömälle matkustamiselle, turvaamaan kuljetusten jatkuminen sekä välttämään häiriöitä toimitusketjuissa sekä työhön tai liiketoimintaan liittyvistä syistä matkustavien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien liikkumisessa. Rajoituksista olisi ennen niiden voimaantuloa ilmoitettava asianomaiselle jäsenmaalle sekä muille jäsenmaille ja komissiolle. Myös yleisölle olisi annettava rajoituksista selkeitä, ymmärrettäviä ja oikein ajoitettuja tietoja.

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

Komissio antoi 19.1.2021 tiedonannon COM(2021) 35, jossa se antoi testaukseen ja niiden vastavuoroiseen tunnustamiseen, rokotusaikatauluun, sisämarkkinoiden ja vapaan liikkuvuuden varmistamiseen ja solidaarisuuteen liittyvät suuntaviivat. Komis-

sio suosittaa erilaisia taudin leviämistä rajoittavia keinoja, kuten testausta, eristäytymistä, karanteeneja ja tartunnanjäilytystä. Komissio kehottaa välttämään matkailua korkean riskin alueille, jos se ei ole välttämätöntä ja testaamaan kyseisiltä alueilta palaavat. Matkustamiseen liittyen suositellaan lisätoimia, kuten parempaa hygieniaa ja etäisyyksien pitämistä terminaaleissa ja kulkuneuvoissa. Testausta ennen tällaisia matkustustilanteita tulisi niin ikään harkita. Lisäksi tiedonannossa muistutetaan jäsenmaita matkustustietolomakealustasta, jonka avulla voidaan parantaa matkustamiseen liittyvää tartunnanjäilytystä. Halukkaat jäsenmaat voivat osallistua tähän komission järjestelyyn. Lisäksi komissio korostaa, että rajojen sulkemiselle, kategorisille matkustuskielloille ja lentojen tai muiden liikennemuotojen tilapäiselle keskeytykselle ei olisi oikeutusta kohdennetumpien keinojen ollessa vähemmän haitallisia. Edelleen komissio korostaa toimien oikeasuhteisuutta ja syrjimättömyyttä.

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

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 14.6.2021 asetuksen (EU) 2021/953 covid-19-tautiin liittyvien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumista koskevien todistusten (EU:n digitaalinen koronatodistus) myöntämiseksi, todentamiseksi ja hyväksymiseksi helpottamaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta covid-19-pandemian aikana sekä asetuksen (EU) 2021/954 kehyksestä covid-19-tautiin liittyvien yhteentoimivien rokotusta, testausta ja taudista parantumista koskevien todistusten (EU:n digitaalinen koronatodistus) myöntämiseksi jäsenvaltioiden alueella laillisesti oleskeleville tai asuville kolmansien maiden kansalaisille covid-19-pandemian aikana sekä kyseisten todistusten todentamiseksi ja hyväksymiseksi. Asetukset tulivat voimaan 1.7.2021, ja niiden kansallisen täytäntöönpanon siirtymäaika on kuusi viikkoa. Todistusten haltijat voivat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisällä. Todistusta ei saa kuitenkaan käyttää maahantulon edellytyksenä tai maahantuloa rajoittavana tekijänä. Käytännössä todistus vapauttaa sen haltijan testaukselta ja karanteenilta tai muilta rajalla tapahtuvilta terveysturvallisuustoimilta.

Sisärajavalvonta ja korvaavat toimet muissa Schengen-valtioissa

Kuvaus perustuu 5.7.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Sisärajavalvonta

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

avaamista. Osa valtioista on palauttanut sisärajavalvontaa rajoilleen vuoden 2021 aikana covid-19-tilanteen heikentyessä.

Covid-19-tilanteesta johtuen sisärajavalvontaa toimeenpanevat Suomen lisäksi Norja, Ranska ja Tanska. Tämän lisäksi sisärajavalvonta jatkuu turvallisuus- tai siirtolaistilanteesta johtuen Itävallassa Slovenian ja Unkarin maarajoilla, Saksassa Itävallan maarajalla, Ranskassa kaikilla sisärajoilla, Tanskassa maa- ja meriliikenteessä Ruotsista ja Saksasta, sekä Ruotsissa tarvittaessa kaikilla rajoilla (satunnaistarkastuksin).

Norja on ilmoittanut jatkavansa sisärajavalvontaa kaikilla rajoillaan covid-19-tilanteesta johtuen 7.9.2021 asti sekä sisäiseen turvallisuuteen perustuvaa sisärajavalvontaa 11.11.2021 asti.

Norja rajoittaa voimakkaasti maahanpääsyä. Merkittävimmät poikkeusryhmät, joiden maahanpääsy sallitaan, ovat Norjassa asuvat ulkomaalaiset, Norjassa asuvien alaikäisten lasten vanhemmat, Ruotsin ja Suomen rajat ylittävä päivittäinen työmatkaliikenne ja opiskelu- ja varhaiskasvatukseen liittyvä liikenne, Norjassa asuvien henkilöiden lähisukulaiset, lentoliikenteen kauttakulkumatkustajat sekä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla työskentelevät henkilöt. Norja vaatii riskialueilta saapuvilta matkustajilta alle 24 tuntia vanhan negatiivisen koronatestin tuloksen. Norja vaatii kaikkia maahan saapuvia tekemään koronatestin Norjaan saapuessaan.

Norja hyväksyi EU:n digitaaliset covid-todistukset 24.6.2021. Todistusten haltijoiden sallitaan saapua Norjaan ilman lisärajoituksia (testaus ennen maahantuloa tai saapumisen yhteydessä, karanteeni ja matkustusrekisteröinti) sillä edellytyksellä, että heidän todistuksessaan on joko todistus täydestä rokotuksesta tai alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista.

Ranska on ilmoittanut jatkavansa sisärajavalvontaa 31.10.2021 asti. Ranska on lieventänyt maahanpääsyn ehtoja koko EU- ja Schengen-alueelta 9.6.2021 alkaen. Täysin rokotetut henkilöt saavat matkustaa vapaasti Ranskaan, ja rokottamattomilta vaaditaan alle 72 tuntia vanha negatiivinen koronatesti ennen matkalle lähtöä.

Tanska on ilmoittanut jatkavansa sisärajavalvontaa 11.11.2021 asti, mikäli covid-19-tilanne ei mahdollista valvonnan päättämistä sitä ennen. Tanska määrittelee kaikki maailman valtiot neljään kategoriaan: vihreisiin, keltaisiin, oransseihin ja punaisiin. Tanska on alkanut lieventää maahanpääsyä 1.5.2021 alkaen siten, että täysin rokotetut henkilöt, jotka asuvat oransseiksi luokitelluissa Schengen-alueen tai EU:n jäsenmaissa, saavat matkustaa näistä maista vapaasti.

Korvaavat toimet

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

Saapuvan liikenteen karanteenimääräyksiä on voimassa lähes kaikissa maissa. Suurimmalla osalla maahan saapuvan liikenteen 14 vuorokauden karanteenimääräys tai -

suositus on asetettu koskemaan joko erikseen määriteltyä joukkoa ”korkean riskin maita” tai kaikkia maita pois lukien osaa Schengen-maista. Karanteeniohjeiden noudattamista myös valvotaan. Myös 10 vuorokauden karanteenisäännöksiä on käytössä.

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

Päätöksen perustelut

Tilanne Suomessa ja muissa Schengen-maissa

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten määrä on kuitenkin laskenut noin kahden kuukauden ajan, mutta laskuvauhti ainakin väliaikaisesti loppui viikolla 25. Viikkoon 24 nähden tapausmäärät olivat viikolla 25 samansuuruisia. Tapausmäärissä ollaan kuitenkin edelleen suhteellisen korkeissa lukemissa. Myös covid-19-tautiin liittyvien kuolemantapausten määrä jatkoi laskuaan 10 %:lla viikon 25 aikana viikkoon 24 verrattuna. Lievää laskua (< 6 %) tapausmäärissä on havaittavissa Amerikoissa, Kaakkois-Aasiassa ja Läntisen Tyynenmeren alueella. Suurin tapausmäärien nousu tapahtui viikon aikana Afrikassa, jossa nousua on 34 %. Euroopassa ja Itäisen Välimeren alueella nousua tapausmäärissä viikon aikana oli noin 10 %. Epidemia ei ole vielä ohi. Kesän aikana tartuntojen leviämiseen vaikuttava kausivaihtelu on hyvin todennäköisesti laskevien tapausmäärien osatekijä. Viikon 25 lopulla 14 päivän ilmaantuvuusluku EU:n ja Euroopan talousalueen maissa oli 4,9–186.

Ilmaantuvuusluvut ovat useassa maassa edelleen Suomea korkeampia, mutta eivät enää niin moninkertaisia kuin vain kuukautta aikaisemmin. Terveiden ja hyvinvointin laitoksen näkemyksen mukaan rokotuskattavuuden nousu vähentää vakavan taudin aiheuttavia tartuntoja ja kuolleisuutta koko EU:n ja Euroopan talousalueen alueella (myös Suomessa), mutta tuottaa ennen kaikkea vähitellen voimistuvaa suojaa laajojen ja nopeasti leviävien tartuntaketjujen ehkäisemiselle, minkä pitäisi vähentää epidemian kiihtymisen riskiä. Nykytilanteessa Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu rajaliikenteestä edelleen jonkin verran uhkaa epidemian kiihtymisen näkökulmasta, mutta uhka on entistä pienempi ja todennäköisesti vähenemisen trendi jatkuu. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen pääolettaimus rokotteiden antaman suojan perusteella on, että kun rokotuskattavuus kasvaa tarpeeksi korkealle, riski kansanterveydelle poistuu tai muuttuu pieneksi.

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 3 luvussa säädetään sairastuneiden ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyjen tunnistamisesta ja tartunnan jäljityksestä, esimerkiksi vapaaehtoisista, kohdennetuista ja pakollisista terveystarkastuksista (14–16 §). Lain 6 luvussa säädetään puolestaan tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi karanteenista (60 §) ja eristämisestä (63 §). Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois mahdollisuutta sisärajavalvonnan palauttamiseen rajavartiolaiton 15 §:n mu-

kaisesti eikä siihen liittyen jäljempänä kuvattua ulkomaalaislain 156 a §:n soveltamista.

Neuvoston 13.10.2020 antaman suosituksen ((EU) 2020/1475) mukaan vapaan liikkuvuuden rajoituksia olisi harkittava ainoastaan silloin, kun jäsenvaltioilla on riittävästi näyttöä siitä, että rajoitukset hyödyttävät kansanterveyttä ja kun on perusteltua syytä uskoa, että rajoitukset olisivat tehokkaita.

Julkisen vallan on turvattava hengen ja terveyden suojaaminen kaikin käytettävissä olevin riittävin keinoin, joiden arvioitavissa olevat haitat eivät ole suurempia kuin saavutettavat hyödyt, ja perustettava päätöksenteko parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Päätöksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

Covid-19 on tartuntatautilain 4 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallinen tartuntatauti, sillä se leviää herkästi, aiheuttaa vakavia taudinkuvia ja sen leviämistä voidaan estää tartunnalle altistuneeseen tai tartunnan saaneeseen kohdistettavilla toimenpiteillä. Tautiin ei ole toistaiseksi kehitetty tehokasta parantavaa hoitoa. Väestöstä merkittävässä osassa ei ole hankittua immunologista suojaa taudille ja on alttiina tartunnalle. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Suomessa tapausmäärien kehitys on pääsääntöisesti seurannut muiden Euroopan maiden kehitystä. Kolmas epidemia-aalto saavutti Suomessa huippunsa maaliskuun puolivälissä, minkä jälkeen päiväkohtaiset tapausmäärät ovat selvästi laskeneet. Suomen 14 päivän ilmaantuvuus oli 5.7.2021 37,3 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Epidemiologinen ero pääosaan Schengen-maista on yhä olemassa. Sisärajavalvonnan arvioidaan suojaan Suomen asuvia ja sitä kautta Suomen sisäistä turvallisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Suomen sisällä tapahtuvien tartuntojen määrän vähentyessä ulkomailla saatujen tartuntojen osuus kasvaa. Valtakunnallisesti viikolla 25 ulkomailla saatujen tartuntojen osuus oli 50 % kaikista tartunnoista ja näistä aiheutuneiden jatkotartuntojen osuus 6 % kaikista tartunnoista. Ulkomailla saatuja tartuntoja havaitaan sekä maahan saapumisen yhteydessä otetuissa testeissä että aikaisintaan 72 tuntia maahan saapumisen jälkeen otetuissa testeissä. Myös esimerkiksi ulkomaalaisiin kausityöntekijöihin kohdennettu testaus edesauttaa tartuntojen varhaista toteamista sekä estää jatkotartuntoja. Juhannuksen aikaan uusia ulkomailla peräisin olevia tartuntoja tuli useita satoja jalkapallokannattajien mukana heidän palatessaan EM-kilpailuista Venäjältä.

Suurimmassa osassa Schengen-maita ilmaantuvuus on edelleen Suomen ilmaantuvuutta jonkin verran korkeampi ja joissakin huomattavasti korkeampi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna jonkin verran suuremman covid-19-tartunnan riskin. Matkustajien myötä syntyvää riskiä taudin leviämiseksi Suomessa ei siis voida täysin poissulkea. Vaikka osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, sisärajavalvonnalla ja sisärajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske. Myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on todennut mietinnössään StVM 6/2021 vp, että covid-19-epidemia on käytännössä osoittanut, että rajat ylittävällä matkustuksella on keskeinen merkitys tartuntatautien leviämisessä.

Korvaavat toimenpiteet

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

Sisärajavalvonnan päättymisestä seuraava riski ei ole täysin arvioitavissa. Riskin tasoon vaikuttavat muun muassa matkojen luonne, oleskeluaika lähtömaassa ja lähtömaan tautitilanne, kyseisestä maasta tulevien matkailijoiden määrä sekä matkailijoiden ihmiskontaktien määrä. Rajat ylittävään matkustamiseen kautta leviävien tartuntojen riskiä voidaan estää testaukseen ja karanteeniin perustuvilla toimintamalleilla. Ennakkotestitodistus yksinään vähentää tartuntariskiä kuitenkin vain 10–20 %. Ennakkotestaus tai testi välittömästi rajan ylittämisen yhteydessä yhdistettynä toiseen testiin myöhemmin maahan saapumisen jälkeen mahdollistaa tartuntojen tehokkaan torjunnan.

Epidemian mahdollinen uudelleen kiihtyminen voisi johtaa sosiaali- ja terveydenhuollon pitkäaikaiseen vakavaan kuormittumiseen. Tautikuorman kasvu lisäisi inhimillistä kärsimystä, sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia sekä hoito- ja palveluelukaa. Toimintoja jouduttaisiin ajamaan alas, millä olisi vaikutusta muiden sairauksien diagnosoimiseen ja hoitoon. Epidemia myös lisää muiden kuin välittömästi covid-19-sairauden hoitoon liittyvää hoito- ja palvelutarvetta. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä on pulaa, joten kaikki toimenpiteet, joilla voidaan edesauttaa tilanteen hallintaa, ovat välttämättömiä. Tautikuorman kasvulla on vaikutusta terveydenhuollon menojen lisäksi muun muassa karanteenien päivärahakuluihin, ja se aiheuttaisi tuotannon menetyksiä eri aloille. Väestön rokottaminen on edennyt, mutta riittävää rokotuskattavuutta ei vielä ole saavutettu.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos antoi 4.2.2021 suosituksen rajanylityspaikoilla tehtävistä testauksista ja 17.2.2021 suosituksen kuljetusyhtiöille ja varustamoille negatiivisen koronatestituloksen edellyttämisestä kaikilta ulkomailta Suomeen tulevilta matkustajilta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos päivitti suositukset 10.6.2021. Suositus pakollisesta terveystarkastuksesta ei koske kauttakulkumatkustajia, jotka eivät poistu kauttakulkualueelta, kuljetus- ja logistiikkahenkilöstöä työtehtävissään eikä vuonna 2005 tai sen jälkeen syntyneitä lapsia.

Tartuntatautilakia muutettiin 22.2.2021 alkaen (147/2021) muun muassa niin, että Rajavartiolaitos voi antaa virka-apua myös kunnan viranomaisille yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan säädetty virkaavun antamiseen liittyvistä toimivaltuuksista. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta edellytti edellä mainittuun lakimuutokseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 245/2020 vp) käsittelyn yhteydessä, että valtioneuvosto valmistelee pikaisesti tartuntatautilain täydentämiseksi säännökset, joiden nojalla voidaan torjua yleisvaarallisen tartuntataudin epidemian leviämistä Suomeen tulevien henkilöiden osalta ja mahdollistaa terveysturvallinen matkustaminen (StVM 1/2021 vp).

Hallitus antoi 19.2.2021 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi tartuntatautilain 16 ja 22 §:n muuttamisesta (HE 15/2021 vp). Muutokset tulivat voimaan 29.3.2021. Muutoksilla täsmennettiin pakolliseen terveystarkastukseen määäämistä koskevaa sääntelyä. Esityksen eduskuntakäsittelyssä lain 89 §:ään lisättiin uusi säännös Rajavartiolaituksen toimivaltuuksista virka-aputehtävissä. Säännöksen mukaan Rajavartiolaituksella on virka-aputehtävän suorittamiseksi oikeus pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä sekä oikeus käsitellä virka-aputehtävissä välttämättömiä terveys-tietoja.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 29.3.2021 ohjauskirjeen aluehallintovirastoille, kunnille ja kuntayhtymille tartuntatautilain 16 ja 22 §:ään tehdyistä täsmennyksistä ja muutoksista. Ohjauskirjeen liitteenä on kuvaus ja esimerkki toimintamallista rajanylityspaikoilla. Sen lisäksi toimintamalleista on käyty jatkuvaa ja säännöllistä keskustelua rajanylityspaikkojen toimijoiden kanssa (aluehallintovirastot, sairaanhoitopiirit, kunnat, varustamot, satamat, Finavia, Rajavartiolaitos, Tulli). Kaikki aluehallintovirastot ovat tehneet tartuntatautilain 16 §:n mukaisia päätöksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriön 2.7.2021 päivätyssä ohjauskirjeessä kehoitetaan aluehallintovirastoja, kuntien ja sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä varautumaan siihen, että sisä- tai ulkorajat ylittävän liikenteen rajoitusten purkaminen tulee lisäämään rajojen terveysturvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden määrää. Maahan saapumisen prosessi tulee suunnitella mahdollisimman sujuvaksi ja tehokkaaksi. Kuntien ja kuntayhtymien tulee suunnitella yhteistyössä Rajavartiolaituksen, poliisin ja Tullin kanssa, miten viranomaisyhteistyö ja virka-apu toteutetaan siinä vaiheessa, kun sisärajatarkastukset loppuvat. Vaikka suunnittelutyö on aloitettu, tarvitaan vielä aikaa esimerkiksi virka-avun tarpeen arvioimiseen ja tarkempaan yhteistyön suunnitteluun tilanteessa, jossa liikennemäärät kasvavat ja terveysviranomaisten vastuu esimerkiksi neuvonnan ja ohjauksen antamisesta kasvaa.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön (StVM 6/2021 vp) mukaan asiantuntijakuulemisissa nostettiin esiin huoli siitä, onko sääntely ja ohjeistus maahantuloon liittyen riittävää ja ovatko menettelyt käytettävissä olevien resurssien näkökulmasta toteutettavissa jatkossa matkustajamäärien kasvaessa. Valiokunnan mukaan matkustajamäärien kasvaessa sekä mahdollisesti sisärajavalvonnan poistuessa on tarve luoda säädöspäerusteinen, selkeästi ohjeistettu menettely rajalla tapahtuvaa terveysturvallisuusvalvontaa varten. Valiokunta piti välttämättömänä, että tartuntatautilain sääntelyn riittävyttä ja kattavuutta seurataan ja arvioidaan ennakoivasti siitä näkökulmasta, tarvitaanko tartuntatautien leviämisen estämiseksi tarkempaa sääntelyä ja ohjeistusta liittyen maahantuloon ja rajat ylittävään liikenteeseen sekä onko tarpeen säätää velvoitteista ennakkolisiin todistuksiin maahan tultaessa.

Eduskunta edellytti edellä mainittuun hallituksen esitykseen antamassaan vastauksessa (EV 22/2021 vp), että hallitus ryhtyy välittömiin toimiin luodakseen maahantuloon menettelyn, joka estää yleisvaarallisen tartuntataudin leviämistä ja samalla huomioi jatkossa kasvavat liikennemäärät rajaliikenteessä. Tällaisen todistuksiin perustuvan mallin käyttöönnoton jälkeen pakolliset terveystarkastukset voitaisiin selkeästi kohdentaa henkilöihin, joilla ei ole osoittaa riittäviä todistuksia negatiivisesta covid-19-testituloksesta, annetusta rokotuksesta tai covid-19-taudin sairastamisesta.

Hallitus antoi 18.6.2021 eduskunnalle hallituksen esityksen tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 105/2021 vp). Lakimuutokset tulevat voimaan 12.7.2021. Muutoksilla pyritään ehkäisemään ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviäminen Suomeen. Suomeen saapuvilta henkilöiltä edellytetään luotettavaa todistusta kuuden kuukauden sisällä sairastetusta covid-19-taudista, saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta luotettavasta covid-19-testistä.

Jos Suomeen saapuvalla vuonna 2005 tai sitä ennen syntyneellä henkilöllä ei ole esittää covid-19-testitodistusta, hänen tulee käydä testissä Suomeen saavuttuaan ja toisessa covid-19-testissä 72–120 tunnin kuluessa Suomeen saapumisesta. Lisäksi niiden, joilla on todistus ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta luotettavasta covid-19-testistä tai todistus vähintään 14 vuorokautta ennen Suomeen saapumista saadusta ensimmäisestä covid-19-rokoteannoksesta, tulee käydä toisessa covid-19-testissä 3–5 vuorokauden kuluessa Suomeen saapumisesta. Tartuntatautilain 16 c §:n 2 momentin mukaan velvollisuus esittää todistus ja osallistua testiin ei koskisi kuitenkaan henkilöitä, jotka saapuvat Suomeen sellaisesta maasta tai sellaiselta alueelta, jossa covid-19-taudin ilmaantuvuus tai muuntuneen viruksen yleisyys ei aiheuta erityistä epidemian leviämisen riskiä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset momentissa tarkoitetuista maista ja alueista. Lisäksi lain virka-apua koskevaa sääntelyä täydennettiin. Lakimuutoksella laajennettiin myös terveysviranomaisten neuvontavelvollisuutta. Sen lisäksi mitä hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetään, kunnan tai kuntayhtymän tartuntatautien vastustamistyöstä vastaavan viranomaisen on annettava Suomeen saapuville neuvontaa terveys- ja turvallisuus- ja toimintatavoista ja covid-19-testauksesta sekä vastattava tartuntatautilakia ja menettelyjä koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Edellä mainittu lakimuutos parantaa rajojen terveysturvallisuutta, mutta edellyttää merkittäviä toiminnallisia muutoksia erityisesti kunnan terveysviranomaisten osalta. Rajanylityspisteillä tulee varautua erilaisilla statuksilla tulevien matkustajien erittelyyn, monenlaisten todistusten satunnaistarkastuksiin sekä ohjaukseen ja neuvontaan muun muassa erilaisilla todistuksilla toiseen testiin meneville. Edellä mainittujen toimenpiteiden valmisteluun tarvitaan aikaa.

Asetukset EU:n digitaalisesta covid-todistuksesta tulivat voimaan 1.7.2021, ja niiden kansallisen täytäntöönpanon siirtymäaika on kuusi viikkoa. Digitaalinen covid-todistus on kehys koronarokotus-, testi- ja parantuneen taudin todistusten myöntämiselle ja vahvistamiselle. Kukin jäsenmaa päättää todistuksen käytöstä maahantulon edellytyksenä. Tällä hetkellä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos suosittelee, että Suomeen riskimaista saapuvilla henkilöillä olisi mukanaan todistus korkeintaan 72 tuntia ennen maahan saapumista otetusta negatiivisesta koronatestistä tai alle kuusi vuorokautta aiemmin sairastetusta taudista. Toistaiseksi on vielä epäselvää, miten todistus vaikuttaa EU:n sisäisen liikkuvuuden lisääntymiseen.

Päätöksen voimassaolon jatkaminen

Valtioneuvosto teki voimassa olevan rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan päätöksen Schengenin rajasäännösten 25 artiklan nojalla. Mainitun artiklan mukaan jäsenvaltio voi pidentää rajavalvontaa sisärajoillaan enintään 30 vuorokautta kerrallaan, jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdis-

tuva vakava uhka jatkuu jäsenvaltiossa pitempään. Lisäksi huomioon voidaan ottaa mahdolliset uudet tekijät. Kokonaisjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, ei saa ylittää kuutta kuukautta.

Edellä kuvatut tartuntatautilain väliaikaiset muutokset tulevat voimaan 12.7.2021. Lakimuutosten myötä päävastuu terveysturvallisesta maahantulosta siirtyy terveysviranomaisille ja sisäraajavalvonnasta luopuminen tulee mahdolliseksi. Lakimuutosten toimeenpanon varmistaminen ja terveydenhuollon resurssien turvaaminen edellyttävät kuitenkin siirtymäaikaa. Terveysviranomaisten nykyiset resurssit ja toimintamallit eivät ole vielä riittäviä vastaamaan tilanteeseen, jossa maahan saapuvien henkilöiden määrä kasvaisi merkittävästi. Myös mahdollisen virka-avun järjestelyt vaativat aikaa.

Hallituksen suuntaviivoissa covid-19-epidemiaan liittyvien rajoitustoimien ja -suositusten hallitulle purkamiselle (2021:42) todetaan, että sisäraajavalvontaa on taroituksenmukaista jatkaa niin kauan kuin se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista kansanterveyden suojelemiseksi. Suuntaviivojen mukaan sisäraajavalvonnan päättäminen kokonaan olisi mahdollista silloin, kun aikuisväestö on saavuttanut riittävän rokote-kattavuuden ja epidemiatilanne on vakaa. Suomen rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 71,6 % ja 22 % (1.7.2021). Sisäraajavalvontaa ja siten Suomeen saapuvan matkustuksen rajoituksia olisi välttämätöntä jatkaa terveysturvallisuuden varmistamiseksi, kunnes korvaavat toimet ovat riittävällä tavalla käytössä. Siirtymäaika olisi kuitenkin pidettävä melko lyhyenä. Sisäraajavalvontaa jatkettaisiin kaksi viikkoa 25.7.2021 asti.

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

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

Sisäraajavalvonnan laajuus

Valtioneuvosto on 11.9.2020 tekemässään periaatepäätöksessä (VNK/2020/114) linjannut, että epidemiologisesti korkeamman ilmaantuvuuden maiksi katsotaan ne maat, joissa covid-19-ilmaantuvuus on yli 25 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Sisäraajavalvonnan palauttamisen kriteerinä on käytetty 11.9.2020 alkaen tehdyissä päätöksissä edellä mainittua raja-arvoa 25. Samaa kriteeriä käytettäisiin myös tässä päätöksessä.

Suomen koronatoimia ohjaavan hybridistrategian tavoite on estää viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvata terveydenhuollon kantokyky ja suojella erityisesti riskiryhmiin kuuluvia ihmisiä. Hybridistrategian toteuttamisen toimintasuunnitelmassa (STM 2021:21) kuvatuissa epidemiologisissa skenaarioissa esitetään perusteet, joiden avulla toimenpiteiden tarvetta ja kohdentamista arvioidaan alueellisesti ja valtakunnallisesti. Toimintasuunnitelmassa on kolme epidemian päävaihetta: perustaso, kiihtymisvaihe ja leviämisvaihe. Epidemiatilanne ja rokotusten eteneminen edellyttävät, että toimintasuunnitelmaa tarkistetaan kesän ja syksyn 2021 aikana.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tiukka raja-arvo turvaa terveys- ja turvallisuuden paremmin. Raja-arvon pysyttäminen nykyisellä tasollaan on perusteltua viitekehyksessä, jossa pääosan Schengen-maista epidemiatilanne on heikompi ja riski epidemian leviämisestä vastaavassa laajuudessa Suomeen on siten olemassa. Riittävän tehokkaasti rajanylitykseen liittyvää terveysturvallisuutta ylläpitävä raja-arvo ja toimintamalli tukevat osaltaan sitä, että muut epidemian leviämiseen liittyvät perusoikeuksia rajoittavat toimenpiteet pysyvät tehokkaina ja niistä yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja voidaan siten pitää mahdollisimman vähäisinä. Näin voidaan turvata perusoikeuksien toteutumista kokonaisuutena parhaiten ja oikeasuhtaisesti. Nykyistä raja-arvoa ja toimintamallia voidaan pitää oikeasuhtaisina niillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Suomen käyttämä kriteeristö poikkeaisi neuvoston suosituksesta (EU) 2020/1475 ilmaantuvuuden raja-arvojen osalta sekä siltä osin, että ilmaantuvuusluvun lisäksi ei arvioitaisi positiivisten testitulosten osuutta kaikista tehdyistä testeistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan positiivisten testien osuuteen vaikuttaa epidemiatilanteen lisäksi kyseisen maan testauskapasiteetti. Testauskapasiteetin puute laskee yleensä ilmaantuvuuslukua. Positiivisten testien osuus ei kuitenkaan auta arvioimaan kyseisestä maasta Suomeen tulevien merkitystä tartunnoille Suomessa, sillä sen avulla ei kyetä arvioimaan tartunnan saaneiden määriä lähtömaan väestössä. Maita ei myöskään tarkasteltaisi suosituksen mukaisesti alueittain, vaan kokonaisuuksina. Sisärajavalvonnan näkökulmasta Suomessa ei myöskään olisi käytössä suosituksen mukaisia oransseja, punaisia, tummanpunaisia ja harmaita alueita, vaan maat olisi jaettu kahteen luokkaan (vihreä ja punainen). Sen sijaan terveysviranomaisen suosituksissa on tällä hetkellä käytössä myös neuvoston suosituksen mukainen harmaa luokka.

Suosituksessa todetaan, että jos harkitaan rajoitusten soveltamista muulla kuin vihreäksi luokitellulla alueella, jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon epidemiologisen tilanteen erot oranssien, punaisten ja tummanpunaisten alueiden välillä ja toimittava oikeasuhteisella tavalla. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon myös lisäperusteita ja -kehityssuuntauksia, jota varten Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus toimittaa viikoittain saatavilla olevat tiedot tartunnan saaneiden määrästä, sairaalahoidossa olevien määrästä, tehohoidossa olevien määrästä ja kuolleisuudesta. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi otettava huomioon testausstrategiat ja kiinnitettävä erityistä huomiota tilanteeseen alueilla, joilla tehdään paljon testejä. Mainittu neuvoston suositus ei ole jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittava.

Raja-arvoon 25 perustuen sisärajavalvonta poistettaisiin Suomen ja Liettuan, Slovenian ja Sveitsin välisestä liikenteestä. Sisärajavalvonta palautettaisiin uudelleen Suomen ja Liechtensteinin väliseen liikenteeseen. Sisärajavalvonta olisi edelleen pa-

lautettu Islantia, Italiaa, Itävaltaa, Liettuaa, Maltaa, Puolaa, Saksaa, Slovakiaa, Sloveniaa, Sveitsiä, Tšekkiä ja Unkaria lukuun ottamatta Suomen ja muiden Schengen-maiden (Alankomaat, Belgia, Espanja, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Tanska ja Viro) välillä hivialusliikennettä lukuun ottamatta. Arvioinnin pohjana käytetyt Schengen-valtioiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa. Sisärajavalvonta voitaisiin kohdentaa riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin.

Neuvoston suosituksen mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa toisiinsa nähden min-käänlaista syrjintää esimerkiksi siten, että ne soveltaisivat naapurijäsenvaltioonsa suotuisampia matkustussääntöjä kuin johonkin toiseen jäsenvaltioon, jonka epidemiologinen tilanne on samanlainen. Päätösehdotus olisi tämän edellytyksen mukainen, koska kaikkia Schengen-maita kohdeltaisiin yhdenmukaisin perustein. Suosituksessa todetaan myös, että jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä erityistä huomiota muun muassa raja-alueiden erityispiirteisiin ja tarpeeseen tehdä yhteistyötä paikallis- ja aluetasolla. Saamelaisia ja Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjä koskevilla erityissäännöillä on pyritty huomioimaan nämä näkökohdat.

Sisärajavalvonnassa huomioitaisiin neuvoston suositukset myös siltä osin, että sisärajaliikenteen rajoitukset kohdistuisivat pääasiassa vapaa-ajanmatkustukseen ja muuhun ei-välttämättömään matkustukseen. Neuvoston suosituksissa mainittujen henkilöryhmien, esimerkiksi välttämättömän työn vuoksi tai muista välttämättömistä syistä matkustavien, liikkumista ei lähtökohtaisesti rajoitettaisi. Lisäksi maahantulo olisi sallittua, jos henkilö on saanut hyväksyttävän covid-19-rokotussarjan tai sairastanut covid-19-taudin alle kuusi kuukautta sitten.

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

Päätöksen muu sisältö

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

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

Suuntaviivojen mukaisesti ja epidemiologiseen arvioon perustuen rajaliikenteen rajoitukset poistettiin 24.5.2021 alkaen Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkailta. Rajayhteisöjen erityisoikeuksia ei ole katsottu toistaiseksi mahdolliseksi palauttaa Suomen ja Ruotsin välisellä maarajalla. Tämä perustuu epidemiologiseen arvioon Pohjois-Ruotsin covid-19-tilanteesta, joka on tällä hetkellä merkittä-

västi Suomen tilannetta huonompi. Norrbottenin alueella uusien covid-19-tartuntojen ilmaantuvuus oli viikkojen 24 ja 25 aikana 216, mikä on 6 kertaa suurempi kuin koko Suomen vastaava ilmaantuvuus (37,3) ja 54 kertaa suurempi kuin ilmaantuvuus Lapin ja Länsi-Pohjan alueella. Sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat vastaanottaneet Länsi-Pohjan ja Lapin sairaanhoitopiirien sekä Tornion ja Ylitornion kuntien näkemyksen, jonka mukaan epidemian hallinta Länsi-Pohjan alueella edellyttää nykyisen kaltaisen sisärajavaalvonnan jatkamista siihen saakka, että käytettävissä on riittävät korvaavat toimenpiteet (esimerkiksi ennakkotestivaatimus) ja että epidemia Pohjois-Ruotsissa on rauhoittunut. Rajanylitysliikenteen rajoitusten lieventäminen vaarantaisi tällä hetkellä epidemian hallinnan Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin alueella ja muodostaisi sitä kautta merkittävän riskin taudin uuden aallon leviämiseksi koko maan alueelle.

Työmatkaliikenne

Suuntaviivojen mukaan rajayhteisöliikenteen avaamisen jälkeen avataan seuraavaksi työmatkaliikenne sekä perheiden ja sukulaisten matkustaminen EU:n sisärajaliikenteessä. Päätöstä muutettiin 7.6.2021 alkaen niin, että maahantulo työssäkäynnin perusteella sallittiin rajoituksitta lentoliikenteessä. Samassa yhteydessä Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella laajennettiin perheiden ja sukulaisten matkustamista. Sitten työmatkaliikenne sallittiin rajoituksitta kaikissa liikennemuodoissa 21.6.2021 alkaen.

Hyväksytyn rokotussarjan saaneiden ja covid-19-taudin sairastaneiden maahantulo

Voimassa olevan päätöksen mukaan maahantulo Suomeen on sallittua, jos henkilöllä on esittää todistus ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Päätöksen tulkintaa täsmennettäisiin tältä osin vastaamaan tartuntatautilain väliaikaista muutosta (HE 105/2021 vp). Päätöksessä tarkoitettaisiin seuraavia tilanteita:

- henkilö on saanut täyden rokotussarjan ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään kaksi viikkoa;
- henkilö on sairastanut covid-19-taudin alle kuusi kuukautta sitten.

Hyväksyttäviä rokotteita ovat Euroopan lääkeviraston (EMA), Yhdysvaltain elintarvike- ja lääkeviraston (FDA), Ison-Britannian lääkeviranomaisen (MHRA) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet. Näiden rokotteiden voidaan olettaa käyneen läpi tehon ja turvallisuuden kannalta riittävän tieteellisen arvioinnin. Maahantulon yhteydessä esitettävästä todistuksesta on käytävä ilmi rokotetun tai covid-19-taudin sairastaneen henkilön nimi ja syntymäaika, annettu rokote, todistuksen antopaikka ja päiväys sekä todistuksen antajan allekirjoitus ja leima tai muu vastaava vahvistus.

Käytännön toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitetun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä siltä osin kuin sisärajavaalvonta on palautettu. Rajanylityksen välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti saadun selvityksen perusteella. Ohjeistusta tarkennettaisiin tarpeen

mukaan. Päätöksessä tarkoitettulla henkilöliikenteellä tarkoitettaisiin erityisesti seuraavaa:

Paluu Suomeen

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

Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta

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

Työmatka ja muu välttämätön syy

- työsuhteeseen tai toimeksiantoon perustuva työmatka
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- opiskelu Suomessa
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteroineet EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset
- liikenne Suomen ja Norjan välisellä maarajalla rajayhteisöjen välillä (Norjassa Omasvuonon, Kaivuonon, Raisin, Koutokeinon, Kaarasjoen, Tenon, Uuniemen ja Etelä-Varangin kunnat sekä Suomessa Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kunnat)
- perheasiat
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi välttämättömät tai muutoin perustellut henkilökohtaiset syyt, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, luonnontuotteiden kerääminen aie-

sopimukseen sitoutuneiden yritysten kutsuun perustuen, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa, omaisuusjärjestelyt Suomessa sekä saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen

Todistus saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista

- henkilöt, jotka ovat saaneet täyden rokotussarjan (rokotteesta riippuen yksi tai kaksi annosta) ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään kaksi viikkoa
- henkilöt, jotka ovat sairastaneet covid-19-taudin alle kuusi kuukautta sitten
- Euroopan lääkeviraston (EMA), Yhdysvaltain elintarvike- ja lääkeviraston (FDA), Ison-Britannian lääkeviranomaisen (MHRA) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet

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

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysviranomaisten antamia ohjeita.

Vaikutukset

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

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

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

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

Sisärajavalvonnan palauttamisen tarkoitus liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä perustuslain 19 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Terveysturvajärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

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

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

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

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

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

EU:n vapaan liikkuvuuden periaate

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

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

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Pykälän perusteluissa (HE 205/2006 vp) todetaan muun muassa, että Maailman terveysjärjestön säädöksissä sekä tartuntatautilaissa ja -asetuksessa määrättyjen reunaehtoien täyttyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi myös kansanterveydelle ja näin ollen vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön maahanpääsyä. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

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

Edellä *Toimet Euroopan unionissa* -kohdassa on kuvattu komission näkemyksiä sisärajavalvonnan ja EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien suhteesta. Päätöksessä turvattaisiin komission suositella tavalla erityisesti EU- ja Schengen-valtioissa asuvien sekä tiettyjen erityisryhmien, kuten työntekijöiden, maahanpääsyä. Lisäksi Suomen ja Norjan välisen maarajan rajayhteisöjen asukkaita ja saamelaisia koskevilla erityissäännöillä helpotettaisiin heidän liikkumistaan valta-

kunnanrajan yli. Tällä pyritään vähentämään vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta seuraavia haittavaikutuksia.

Taloudelliset ja muut vaikutukset viranomaisille

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

Rajavartiolaitos

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

Päätöksen mukainen sisärajavalvonta aiheuttaa Rajavartiolaitokselle noin 330 000 euron lisäkustannukset viikossa normaalitilanteeseen nähden. Laskelmassa on huomioitu hallinnollisen toiminnan puolelta sekä isoilta lentoasemilta ja itärajalta syntyvät laskennalliset säästöt rajanylitysliikenteen määrän laskun vuoksi. Niistä vapautuvat resurssit on sidottu aikaisemmin ja sidotaan nyt tällä päätöksellä sisärajavalvontaan. Operatiivinen toiminta jatkuu tällä päätöksellä maa-, meri- ja ilmarajoilla muutoin aikaisempaan tapaan, mutta laajentuneena maarajoilla ja rajanylityspaikoilla alueille, joilla Rajavartiolaitos ei normaalisti toimi.

Valtioneuvoston päätösten mukaisesti Rajavartiolaitos on suorittanut sisärajavalvontaa 19.3.2020 alkaen vaihtelevassa laajuudessa. Kunkin valtioneuvoston päätöksen yhteydessä on esitetty arvio päätöksen mukaisen ajanjakson Rajavartiolaitokselle aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista.

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

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

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

tapaan sisärajavalvonnasta huolimatta. Rajanylityspaikkoja, joilla rajatarkastuksia on tehty, on enimmillään ollut yli kolme kertaa enemmän kuin normaalisti. Vaikka liikennemäärät itärajalla ovat olleet pieniä, on lähes kaikki rajanylityspaikat pidetty normaalisti auki.

Sisärajavalvonnan aiheuttamat lisäkustannukset Rajavartiolaitokselle ovat olleet tähän mennessä 2020–2021 yhteensä noin 28,1 miljoonaa euroa. Rajavartiolaitos sai lisärahoitusta lisämenoihin vuoden 2020 lisätalousarvioissa yhteensä 16,305 miljoonaa euroa ja saa eduskunnan hyväksymän vuoden 2021 kolmannen lisätalousarvion mukaisesti 5,88 miljoonaa euroa, jolloin sisärajavalvonnan aiheuttamiin lisäkustannuksiin Rajavartiolaitokselle osoitettu lisärahoitus vuosina 2020 ja 2021 on yhteensä 22,185 miljoonaa euroa.

Poliisi ja Tulli

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

Poliisille sisärajavalvonnasta aiheutuneet lisäkustannukset olivat vuonna 2020 yhteensä 402 416,42 euroa. Kustannuksia kertyi Lapin poliisilaitokselle yhteensä 254 718,42 euroa ja Helsingin poliisilaitokselle 147 698 euroa. Vuoden 2021 aikana kustannuksia on kertynyt Helsingin poliisilaitokselle 16.6.2021 mennessä yhteensä 159 621 euroa. Päätöksen mukaisesta sisärajavalvonnasta aiheutuva jatkuva ylimääräinen kustannus on noin 6 500 euroa viikossa. Helsingin poliisilaitoksen osalta kustannukset kertyvät lähinnä palkkakustannuksista toimintaan käytetyn työajan mukaan. Lapin poliisilaitoksen osalta kustannuksissa on huomioitu myös matkustus- ja päivärahakuluja sekä palkkaan liittyviä sivulukuja ja työaikakorvauksia.

Tullille on aiheutunut sisärajavalvonnasta suoria lisäkustannuksia vuosina 2020–2021 kesäkuun 2021 puoliväliin mennessä noin 86 000 euroa. Summa sisältää virkamatkat päivärahoineen ja virka-autoihin liittyvät kustannukset. Päätöksen mukaisesti sisärajavalvonnasta aiheutuva ylimääräinen kustannus on noin 5 000 euroa viikossa. Lisäksi Tullille on aiheutunut noin 920 000 euron lisäkustannukset suojavälineistä, desinfiointiaineista ja muista suojautumisen edellyttämistä toimenpiteistä. Tältä osin sisärajavalvonnan osuutta ei kyetä kirjanpilotietojen osalta erottamaan muista covid-19-taudilta suojautumiseen kohdistetuista menoista. Samoin sisärajavalvontaan osallistuneiden virkamiesten ylimääräisiä työaikakorvauksia ja ylitiöitä ei kyetä erottelemaan kirjanpidon tietojen pohjalta. Kaikkien menojen osalta ei siten ole mahdollista eritellä, mikä osa niistä kohdistuu sisärajavalvonnan aiheuttamiin vaikutuksiin ja mikä muuhun toimintaan rajanylityspaikoilla ja muualla Tullissa. Tulli sai lisärahoitusta koronaviruksen torjuntaan vuoden 2020 lisätalousarviossa 990 000 euroa. Tullille koronavirusepidemiasta aiheutuneet lisäkustannukset olivat 5.7.2021 mennessä yhteensä 1 086 000 euroa.

Muut viranomaiset

Lisääntyvä Suomeen saapuvan henkilöliikenteen määrä lisää erilaisten tarkastettavien todistusten määrää ja edellyttää maahantuloprosessien sujuvoittamista sekä mahdollisesti terveysviranomaisten lisäresursointia rajanylityspaikoille. Lisääntyvä todistuksista tarkastettavan tietosisällön määrä sekä muun muassa hyväksyttävien rokotusvalmisteiden sekä rokotusajankohdan arviointi lisäävät yksittäisen todistuksen tarkastamiseen kuluva aikaa. EU:n koronastodistusten kansallinen digitaalinen luku-sovellus tulee viranomaisten käyttöön heinäkuussa.

Rajojen terveysturvallisuustoimista vastaavat kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit ovat kehittäneet toimintaansa pandemian ajan, minkä vuoksi niillä arvioidaan olevan hyvä valmius vastata vaihteleviin kasvaviin liikennemääriin rajanylityspaikoilla. Liikennemäärien yhtäkkinen lisääntyminen voi kuitenkin tästä huolimatta kuormittaa terveydenhuollon kapasiteettia ja lisätä resurssitarvetta. Koska osittain samaa henkilöstöä tarvitaan rokotusten toteuttamiseen ja muuhun palvelutuotantoon, on toiminnan järjestämisessä haasteita, vaikka yksityistä palvelutuotantoa käytettäisiinkin apuna. Maahan saapuvat rokotemäärät ovat kasvaneet merkittävästi, mutta samanaikaisesti terveydenhuollon toimijat ovat raportoineet tavanomaista suuremmista kesälomasijaisten rekrytointivaikeuksista. Matkustajamäärien kasvaminen lisää myös kuntien ja kuntayhtymien terveydenhuollon kustannuksia. Koska matkustajamääriä ja niiden ajallista kohdentumista ei pystytä arvioimaan tarkasti ennakoon, vaikeuttaa se resurssien suunnitelmallista ja ennakoivaa kohdentamista.

Sisärajavalvonta olisi lyhyen siirtymäajan päällekkäistä tartuntatautilakiin hyväksytyjen väliaikaisten muutosten kanssa (HE 105/2021 vp). Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli voivat siten olla sisärajan rajanylityspaikalla tilanteesta riippuen joko rajatarkastusta suorittavia viranomaisia tai virka-apuviranomaisia. Viranomaisten tulee huomioida tarkasti, kumpaa tehtävää ne ovat suorittamassa, koska tehtävissä käytössä olevat toimivaltuudet ovat erilaiset. On myös huomattava, että maahantulorajoitukset ja tartuntatautilaissa säädetyt edellytykset todistuksista ja covid-19-testiin osallistumisesta eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia, vaan molempia sovelletaan samanaikaisesti.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

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

Yritysten kustannustukeen osoitettiin valtion vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa 300 miljoonaa euroa. Yritysten kustannustukena oli seitsemännessä lisätalous-

arviossa lisäystä 410 miljoonaa euroa. Kustannustukea on voitu myöntää Suomessa toimiville yrityksille koronapandemiasta aiheutuvien liiketoiminnan yleisten vaikeuksien helpottamiseen. Tuen suuruus on määräytynyt yrityksen vaikeasti sopeutettavien kustannusten sekä liikevaihdon laskun perusteella. Tuen on tarkoitus kohdistua pandemiasta eniten kärsineisiin toimialoihin.

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

Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen

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

Meriliikenne

Maahantulon rajoitukset näkyvät merenkulussa erityisesti matkustajaliikenteessä. Meritse tapahtuva matkustajaliikenne tyrehtyi lähes kokonaan huhtikuussa 2020, eikä se ole palautunut. Toukokuussa 2021 maahan aluksilla saapuvia matkustajia oli 164 390, mikä oli noin 80 % vähemmän kuin toukokuussa 2019. Matkustajaliikenteen osalta merenkulun kannattavuus on edelleen erittäin heikkoa.

Merikuljetusten tuonti- ja vientimäärät ilman kauttakulkukuljetuksia olivat vuoden 2021 huhtikuussa hieman alle 6,5 miljoonaa tonnia. Tämä oli noin 17 % vähemmän kuin vuoden 2019 huhtikuussa kuljetettu tavaramäärä. Aluskäyntejä Suomen satamissa oli huhtikuussa 2021 noin 8 % vähemmän kuin huhtikuussa 2019. Tavarakuljetusten ja aluskäyntien erojen suuruus johtuu Kilpilahden huoltoseisokista. Matkustaja-autolautat ja ropax-alukset kuljettivat noin 14 % huhtikuussa 2021 kuljetetusta tavaramäärästä.

Lentoliikenne

Tammi-toukokuussa 2021 Suomen lentoasemia käytti 815 400 matkustajaa, mikä on 92 % vähemmän kuin vastaavana jaksena 2019. Matkustajamäärät ovat pysytelleet suunnilleen samalla tasolla maaliskuussa 2020 voimaan tulleiden rajoitusten jälkeen, vaikkakin pientä nousua on odotettavissa kesäkaudella. Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrolin mukaan lentoliikenteen operaatioiden määrät (saapuvat ja läh-

tevät lennot) ovat olleet kesäkuun 2021 alkupuoliskolla Suomessa noin 72 % matalammat kuin vastaavana aikana vuonna 2019.

Eurocontrolin 1.6.2021 laatiman ennusteen mukaan liikennemäärät Euroopassa ovat elokuun 2021 lopussa noin 60 % matalammat ja vuoden lopussa noin 70 % matalammat kuin vuonna 2019. Ennusteen mukaan liikenteen vuoden 2024 lopussa on mahdollista päästä lähelle vuoden 2019 tasoa tai jopa saavuttaa se. Lentoliikenteen ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen ja maahantuloa koskevat rajoitukset. Koronarokotteiden vaikutus pandemian taltuttamiseen ja rokotteiden teho virusmuunnoksiin ovat merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä.

Jos liikennemäärät Suomessa pysyvät nykyisellä tasolla tai laskevat, sillä on laajoja taloudellisia vaikutuksia koko ilmailusektoriin, kuten lentoyhtiöihin, lentoasemiin, maahuolintayhtiöihin ja Fintraffic ANS -lennonvarmistusyhtiöön. Finnairin vertailukelpoinen liiketulos oli 595 miljoonaa euroa tappiollinen vuonna 2020. Finavian tulos vuonna 2020 oli 147 miljoonaa euroa tappiollinen. Toimialan kannattavuus on erittäin heikkoa.

Kulttuurin, taiteen, liikunnan ja urheilun toimialat

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

Koronapandemian myötä kiristyneet matkustajarajoitukset ovat rajoittaneet liikuntaan ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden vapaata maahantuloa merkittävästi. Vakiintuneen käytännön mukaisesti urheilijat käsitellään maahantulon osalta erityisryhminä. Työmatkaliikenteen rajoitusten poistaminen on vähentänyt tältä osin erityisryhmäkäsittelyn tarvetta.

Ulkomainen matkailukysyntä

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

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

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti.

Verotulot

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

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

Vaikutukset rajanylittäjiin

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

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

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

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

EU-oikeudelliset vaikutukset

Voimassa oleva päätös tuli voimaan 19.3.2021 Schengenin rajasäännösten 25 artiklan mukaisena uutena päätöksenä ja perustui covid-19-tartuntatauti-epidemian jatkumiseen sekä välttämättömyyteen ehkäistä virusmuunnosten leviämistä. Kahden edeltävän sisärajavaltvontaa koskevan päätöksen voimassaolot päättyivät Schengenin rajasäännösten mukaisen kuuden kuukauden enimmäisajan jälkeen 18.3.2021 ja 18.9.2020. Menettely on arvioitu kansallisessa valmistelussa oikeudellisesti mahdolliseksi, vaikka sisärajavaltvonta on käytännössä jatkunut yhtäjaksoisesti yli 25 artiklassa säädetyn kuuden kuukauden enimmäisajan.

EU-lainsäädännön tulkintaoikeus on EU-tuomioistuimella. Komissio valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat EU-oikeutta. Jos komissio katsoisi, että ratkaisu ei olisi Schengenin rajasäännösten mukainen, se voisi lähettää Suomelle epävirallisen selvityspyynnön asiasta. Mikäli Suomen antama selvitys ei tyydyttäisi komissiota, sillä

olisi mahdollisuus käynnistää virallinen rikkomusmenettely Suomea vastaan ja viime kädessä viedä asia EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

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

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

Asian valmistelu

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

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

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

Tiedottaminen

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

LIITE

Taulukko Schengen-valtioista