

ÄNDRING AV BESLUTET OM TILLFÄLLIGT ÅTERINFÖRANDE AV GRÄNSKONTROLL VID DE INRE GRÄNSERNA

Bakgrund

Statsrådet fattade den 11 mars 2021 ett beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna den 19 mars–17 april 2021 på grund av åtgärder som krävs för att bekämpa det allvarliga hot mot Finlands inre säkerhet som följer av utbrottet av den smittsamma sjukdomen covid-19. Beslutet har ändrats till innehållet och beslutets giltighetstid har förlängts genom beslut den 31 mars 2021, den 22 april 2021, den 20 maj 2021, den 3 juni 2021, den 17 juni 2021, den 29 juni 2021 och den 8 juli 2021. Beslutet gäller till och med den 25 juli 2021.

Återinförd gränskontroll gällde också mellan den 19 september och den 18 mars 2021 i enlighet med statsrådets 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, samt mellan den 19 mars och den 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

Det föreslås att statsrådets beslut av den 8 juli 2021 ändras från och med den 19 juli 2021 så att begränsningarna av öppettiderna vid gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Norge slopas.

Utifrån en epidemiologisk bedömning ändras beslutet av den 8 juli 2021 så att den inre gränskontrollen återinförs i trafiken mellan Finland och Malta och mellan Finland och Slovenien.

Från och med den 19 juli 2021 lyder beslutet som följer:

Återinförd inre gränskontroll gäller till och med den 25 juli 2021 i trafiken mellan Finland och Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Lettland, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Slovenien, Spanien och Sverige, 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 som företas av en person bosatt i Finland eller i någon annan EU- eller Schengenstat, arbetsresa eller resa av annan nödvändig orsak.

Utöver de inresegrunder som anges ovan tillåts inresa även för personer som kan uppvisa intyg över att de har blivit vaccinerade med en godkänd vaccinationsserie mot covid-19 före ankomsten till Finland eller att de har genomgått covid-19 under de senaste sex månaderna.

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 lufttrafiken:

- 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, Helsingfors, 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

Samer får gå över landgränsen mellan Finland och Sverige och mellan Finland och Norge också annanstans än vid de gränsövergångsställen som nämns i detta beslut. De som bor på gränsorterna vid Finlands och Norges landgräns har samma rätt. Den rätt som invånare på gränsorter och samer har enligt ovan gäller dock inte gränsövergång med motordrivna fordon, fränsett terrängfordon.

Vid landgränsen mellan Finland och Sverige är gränsövergångsställena Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello och Övertorneå öppna 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.

Föremålen för gränskontrollen vid de inre gränserna får väljas 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 bland annat om 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 8 juli 2021 inrikesministeriet en expertbedömning daterat den 8 juli 2021 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 som olika länder ställer, huruvida dessa begränsningar slopas eller återinförs och i vilken takt vaccinationstäckningen i fråga om vaccin mot covid-19 ökar. 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.

Den globala coronavirusepidemin är fortsatt kraftig. En minskning av antalet nya fall som rapporteras per vecka har pågått i två månader, men den har nu åtminstone tillfälligt upphört, och antalet fall under veckorna 25 och 26 har ökat med tre procentenheter i hela världen. Antalet fall är dock fortfarande förhållandevis högt. Antalet dödsfall relaterade till covid-19 fortsatte att minska med 7 procent under vecka 26 jämfört med vecka 25. I antalet smittfall kan en liten minskning (< 13 procent) observeras endast i Amerika vecka 26. I övriga regioner var ökningen 7–30 procent och störst var ökningen i Europa.

Inom Europa rapporterades vecka 26 det största antalet fall i Storbritannien och det näststörsta antalet fall i Ryssland, och i bägge länderna har antalet fall börjat öka kraftigt. Ökningen av antalet fall i Europa har främst drabbat ett fåtal länder. Förutom i Ryssland och Storbritannien har antalet fall ökat i Portugal, Spanien, Danmark, Grekland, Luxemburg och Cypern. Situationen i Sydostasien har stabiliserats under vecka 26 jämfört med veckan innan. I Amerika har tyngdpunkten i epidemin flyttats till Centralamerika och Sydamerika. I Afrika fortsatte antalet fall att öka med 15 procent på

grund av den att epidemin accelererar i flera länder: förutom i Sydafrika, åtminstone i Zambia och Namibia. I östra Medelhavsområdet och västra Stillahavsområdet konstaterades inga större förändringar i epidemiläget.

Nya virusvarianter har påträffats i stora delar av världen. I vissa länder beror största delen av infektionerna på virusvarianter. WHO har namngett coronavirusvarianterna på ett nytt sätt (i sin rapport av den 8 juni 2021). Enligt WHO har man hittat virusvarianten alfa, dvs. den virusvariant som upptäcktes i Storbritannien (vetenskapligt namn 20B/501Y.V1 eller B.1.1.7), i nästan alla världens länder med bara några få undantag. Det sannolika är att varianten redan har spridit sig till alla länder och att dess frånvaro i vissa länders rapporter beror på brister i rapportering och sekvensering. Virusvarianten beta, dvs. den virusvariant som upptäckts i Sydafrika (vetenskapligt namn 20C/501Y.V2 eller B.1.351), har påträffats i 122 olika länder i samtliga världsdelar. Virusvarianten **gamma**, eller den brasilianska virusvarianten (vetenskapligt namn B.1.1.28.1 eller P.1), har påträffats i 74 olika länder, främst i Amerika och Europa, i vissa länder i Asien, i Australien och i Nya Zeeland.

Den 12 maj 2021 lade Världshälsoorganisationen (WHO) den indiska varianten B.1.617 och dess mutationslinjer B.1.617.1, B.1.617.2 och B.1.617.3 till sin förteckning över oroväckande varianter av coronaviruset. Beslutet baserade sig på bedömningen att virusvarianten i fråga är smittsammare. EU:s smittskyddsmyndighet ECDC lade den indiska varianten B.1.617.2 till sin förteckning över oroväckande varianter av coronaviruset den 25 maj 2021. WHO har senare avlägsnat mutationslinjerna B.1.617.1 och B.1.617.3 från förteckningen, vilket innebär att endast varianten B.1.617.2 finns kvar på listan över oroväckande varianter av coronaviruset, och dess nya namn är **delta**. För närvarande har deltavarianten rapporterats i 104 länder. Flera länder rapporterar att deltavarianten kommer att vara det dominerande viruset i landet under de närmaste sex månaderna.

Epidemin pågår fortfarande inom EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det har skett en tydlig nedgång i antalet fall under maj månad, och nedgången fortsatte fram till mitten av juni, men efter det har antalet fall börjat öka. ECDC:s vaccinationsstatistik visar att den 8 juli 2021 hade 63,1 procent av alla personer i åldern 18 år eller äldre i EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet fått en vaccindos, och 42,8 procent hade fått en hel vaccinationsserie (oftast två doser). Läget varierar dock från land till land. Vaccinationstäckningen i fråga om den första dosen är högst på Island (89,0 procent) och lägst i Bulgarien (17 procent). I fråga om hela vaccinationsserien är vaccinationstäckningen högst på Malta (79,1 procent) och lägst i Bulgarien (15,1 procent).

I **Sverige** syns en klar nedgång i antalet nya fall. Regionala skillnader förekommer dock. Till exempel i Norrbotten var incidensen över föregående 14-dagarsperiod 188 (den 5 juli 2021). Enligt uppgifter från ECDC om vaccinationsläget i Sverige är endostäckningen 64,9 procent och tvådostäckningen 42 procent (den 8 juli 2021).

I **Norge** är antalet nya fall jämförbart med föregående vecka. Vaccinationstäckningen den 8 juli 2021 var 65 procent och 34 procent (en respektive två doser).

I **Danmark** har antalet nya fall ökat på nytt sedan mitten av juni. Vaccinationstäckningen i Danmark är 71,4 procent i fråga om dem som fått en dos och 45,6 procent i fråga om dem som fått två doser (den 8 juli 2021).

På **Island** är antalet nya fall stabilt och till och med små absoluta falltal höjer eller sänker incidensen. Vaccinationstäckningen på Island är 89 procent i fråga om dem som fått en dos och 78,3 procent i fråga om dem som fått två doser (den 8 juli 2021).

I **Estland** började antalet nya fall öka i mitten av februari från en nivå som redan var hög, och i mars hade Estland den högsta incidensen i Europa. Sedan mars minskade antalet fall fram till mitten av juni och har sedan dess börjat öka igen. Vaccinationstäckningen i Estland är 51,9 procent (en dos) och 43,1 procent (två doser).

Det epidemiologiska läget i **Lettland** har förbättrats. Vaccinationstäckningen i Lettland är 40,7 procent (en dos) och 36,8 procent (två doser).

Det epidemiologiska läget i **Litauen** har förbättrats avsevärt och antalet fall har minskat under de senaste veckorna. Vaccinationstäckningen i Litauen är 52,5 procent (en dos) och 45,5 procent (två doser).

Åtgärder inom Europeiska unionen

I Europeiska unionens lagstiftning har man inte förberett sig på situationer där livshotande virus sprider 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 starkt rekommenderades 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 närtid inför covid-19-utbrott (COM(2020) 318 final). Kommissionen och Europeiska smittskyddsmyndigheten (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 verkningslösa 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 kvarstå endast så länge som de extraordinära omständigheterna kvarstår.

Rådet antog 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) och den 14 juni 2021 ((EU) 2021/961). Därtill antog rådet 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.

Enligt rekommendationen (EU) 2020/1475 ska inskränkningar i 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. När medlemsstaterna överväger inskränkningar av den fria rörligheten bör de också beakta vaccinationstäckningen och incidensen för virusvarianter. I rekommendationen beaktas också den inverkan som EU:s kommande covid-19-intyg har på rekommenderade testnings- och karantänsregler. Personer som fått en fullständig vaccinationsserie och personer som tillfrisknat efter covid-19 bör inte omfattas av inskränkningar av den fria rörligheten.

Rekommendationen innehåller ett förslag till gemensamma kriterier som ska användas, dvs. det samlade antalet sjukdomsfall under en 14-dagarsperiod, andelen positiva tester, testfrekvensen, vaccinationstäckningen samt förekomsten av virusvarianter som är oroväckande. Med hjälp av gemensamma kriterier kartläggs riskområden och gemensamma färgkoder för dem fastställs. Som så kallade gröna områden betraktas sådana områden där incidensen understiger 50 nya sjukdomsfall per 100 000 invånare under de senaste 14 dyggen och där andelen positiva testresultat är under 4 procent, eller där incidensen är under 75 och andelen positiva testresultat är under 1 procent. Orange betecknar områden där incidensen är lägre än 50, men där andelen positiva testresultat är minst 4 procent, områden där incidensen är minst 50 men under 75 och där andelen positiva testresultat är minst 1 procent, samt områden där incidensen är mellan 75 och 200 och andelen positiva testresultat är under 4 procent. Röda områden är områden där incidensen är 75–200 och där andelen positiva testresultat är minst 4 procent, samt områden där incidensen överstiger 200, 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. Medlemsstaterna bör försöka undvika störningar i fråga om nödvändiga resor, säkerställa kontinuiteten i transporter 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. Det berörda medlemslandet samt övriga medlemsländer och kommissionen bör informeras om begränsningarna innan de träder i kraft. Allmänheten bör också ges tydlig och utförlig information om begränsningarna i rätt tid.

Kommissionen antog den 28 oktober 2020 flera meddelanden som gällde coronavirus-epidemin. 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.

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.

Kommissionen skickade en administrativ skrivelse till Finland och vissa andra medlemsstater den 22 februari 2021. I skrivelsen 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 arbetsresor 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.

Europaparlamentet och rådet antog den 14 juni 2021 förordning (EU) 2021/953 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin samt förordning (EU) 2021/954 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för tredjelandsmedborgare som lagligen vistas eller är bosatta på medlemsstaternas territorier under covid-19-pandemin. Förordningarna trädde i kraft den 1 juli 2021 och övergångstiden för det nationella genomförandet av dem är sex veckor. De som innehar ett intyg ska kunna utöva sin rätt till fri rörlighet inom EU. Intygen får dock inte uppställas som villkor för inresa eller användas för att begränsa inresandet. I praktiken befrias den som innehar ett intyg från testning och karantän och andra hälsosäkerhetsåtgärder vid gränsen.

Gränskontroll vid de inre gränserna och ersättande åtgärder i andra Schengenstater

Beskrivningen baserar sig på de uppgifter som fanns tillgängliga den 12 juli 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 har återinfört den inre gränskontrollen under 2021 med anledning av det försämrade covid-19-läget.

På grund av covid-19-läget utförs inre gränskontroller av Finland, Norge, Frankrike och Danmark. 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).

Norge har meddelat att landet förlänger den inre gränskontrollen föranledd av covid-19 till och med den 7 september 2021 vid landets alla gränser, och den inre gränskontrollen för att säkerställa den inre säkerheten fram till den 11 november 2021.

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 över gränserna till Sverige och Finland, personer som reser på grund av studier eller småbarnspedagogik, nära släktingar till personer bosatta i Norge, transitpassagerare inom flygtrafiken samt personer som arbetar i branscher som har kritisk betydelse för samhället. Norge kräver att resenärer som kommer från riskområden uppvisar ett negativt coronatest som är mindre än 24 timmar gammalt. Norge kräver att alla som anländer till landet gör ett coronatest när de anländer till Norge.

Norge godkände EU:s digitala coronaintyg den 24 juni 2021. Innehavare av intyg ska tillåtas anlända till Norge utan ytterligare begränsningar (test före inresa eller ankomst, karantän och reseregistrering) under förutsättning att deras intyg är försett med antingen ett intyg över fullständig vaccination eller ett intyg över genomgången covid-19 under de senaste sex månaderna.

Frankrike har meddelat att landet förlänger den inre gränskontrollen till och med den 31 oktober 2021. Frankrike har lindrat inresevillkoren inom hela EU- och Schengenområdet från och med den 9 juni 2021. Personer som är helt vaccinerade får resa fritt till Frankrike, och av ovaccinerade personer krävs ett negativt coronatest som är mindre än 72 timmar gammalt innan avresan.

Danmark har meddelat att landet utför gränskontroll vid de inre gränserna till och med den 11 november 2021, om inte covid-19-läget gör det möjligt att upphöra med

gränskontrollen tidigare än så. Danmark delar in alla världens länder i fyra kategorier: grön, gul, orange och röd. Danmark har lättat på inreserestriktionerna från och med den 1 maj 2021 så att fullständigt vaccinerade personer som bor i Schengen- eller EU-länder i kategorin orange får resa fritt från dessa länder till Danmark.

Ersättande åtgärder

Inom Schengenområdet strävar länderna efter att förhindra att viruset sprids i samband med resor främst genom karantän och testning. Åtgärderna omfattar också reserekommendationer. 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, arbetsresor och annan nödvändig trafik. De landsspecifika undantagen varierar stort mellan olika stater. I en del Schengenländer 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 coronavirusepidemin är fortsatt kraftig. En minskning av antalet nya fall som rapporteras per vecka har pågått i två månader, men den har nu åtminstone tillfälligt upphört, och antalet fall under veckorna 25 och 26 har ökat med tre procentenheter i hela världen. Antalet fall är dock fortfarande förhållandevis högt. Antalet dödsfall relaterade till covid-19 fortsatte att minska med 7 procent under vecka 26 jämfört med vecka 25. I antalet smittfall kunde en liten minskning (< 13 procent) observeras endast i Amerika vecka 26. I övriga regioner var ökningen 7–30 procent och störst var ökningen i Europa. Epidemin är ännu inte över. I slutet av vecka 26 var incidensen över föregående 14-dagarsperiod i EU:s och Europeiska ekonomiska samarbetsområdets länder 2,9–742.

Incidenstalen är i flera länder fortfarande högre än i Finland, men de är inte längre lika flerfaldiga som tidigare. Enligt Institutet för hälsa och välfärd minskar den ökade vaccinationstäckningen de smittor som orsakar en allvarlig sjukdom och dödlighet inom hela EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (också i Finland), men den ger framför allt ett gradvis ökat skydd mot omfattande och snabbt spridande smittkedjor, vilket torde minska risken för att epidemin accelererar. I nuläget hotas Finlands inre säkerhet fortfarande i någon mån av gränstrafiken med tanke på att epidemin kan accelerera, men hotet är mindre än tidigare, och sannolikt fortsätter den sjunkande trenden. På basis av det skydd som vaccinationerna ger är Institutet för hälsa och välfärds

huvudsakliga antagande att en tillräckligt hög vaccinationstäckning eliminerar risken för folkhälsan eller leder till att risken blir liten.

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 möjligheten att gränskontroll vid de inre gränserna återinförs i enlighet med 15 § i gränsbevakningslagen eller att 156 a § i utlänningslagen, som beskrivs nedan, tillämpas i samband därmed.

Enligt rådets rekommendation av den 13 oktober 2020 ((EU) 2020/1475) 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 verkningfulla.

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.

Covid-19 är en sådan allmänfarlig smittsam sjukdom som avses i 4 § i lagen om smittsamma sjukdomar, eftersom sjukdomen sprids lätt, den orsakar allvarliga sjukdomsbilder och dess spridning kan förhindras genom åtgärder som riktas mot den som exponerats för smitta eller smittats. Hittills har ingen effektiv botande behandling utvecklats för sjukdomen. En betydande del av befolkningen har inget förvärvat immunologiskt skydd mot sjukdomen och är mottaglig för smitta. Sjukdomen skiljer sig således från andra kända smittsamma sjukdomar.

Epidemiläget i Finland har försämrats klart efter midsommaren. Den 12 juli 2021 var incidensen i Finland över föregående 14-dagarsperiod 50 nya fall per 100 000 personer. Den epidemiologiska skillnaden jämfört med merparten av de övriga Schengenländerna kvarstår dock. Gränskontrollen vid de inre gränserna bedöms på ett ändamålsenligt sätt ha skyddat dem som bor i Finland och därigenom Finlands inre säkerhet.

I och med att antalet smittfall inom Finland minskar ökar andelen smittor som fåtts utomlands. På riksomfattande nivå var vecka 26 andelen som fått smittan utomlands 24 procent av alla smittfall. Dessa fall ledde till fortsatt smittspridning som utgjorde 9 procent av alla smittfall. Smittfall som kommer från utlandet upptäcks både vid tester som tagits vid ankomsten till landet och vid tester som tagits tidigast 72 timmar efter ankomsten till landet. Också exempelvis testning av utländska säsongsarbetare bidrar till att smittfall upptäcks i ett tidigt skede och förhindrar fortsatt smittspridning. Under

midsommaren kom flera hundra nya utländska infektioner med fotbollssupportrarna när de återvände från EM-tävlingarna i Ryssland.

I en del Schengenländer är incidensen fortfarande något högre än i Finland och i vissa länder är den betydligt högre. Vistelse i dessa länder innebär således en något högre risk för covid-19-smitta än i Finland. Risken för att sjukdomen sprids via resenärer i Finland kan alltså inte helt uteslutas. 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 relevanta sätt 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. Även riksdagens social- och hälsovårdsutskott har i sitt betänkande ShUB 6/2021 rd konstaterat att covid-19-epidemin i praktiken har visat att gränsöverskridande resor har en central betydelse för spridningen av smittsamma sjukdomar.

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. Skillnaderna mellan epidemiläget i Finland och i resten av Schengenområdet kräver att kontrollen vid de inre gränserna upprätthålls tills ersättande åtgärder finns att tillgå i tillräcklig utsträckning.

Det går inte att bedöma helt och hållet hurdan risk som följer av att gränskontrollen vid de inre gränserna upphör. Risknivån påverkas bland annat av resornas karaktär, vistelsetiden i avreselandet och sjukdomssituationen i avreselandet, antalet resenärer från landet i fråga samt hur många människor som resenärerna har haft nära kontakt med. Den risk för smittspridning som resor över gränserna innebär kan motverkas med hjälp av procedurer baserade på testning och karantän. Ett förhandstest sänker emellertid smittrisken med endast 10–20 procent utan andra åtgärder. Ett förhandstest eller ett test som tas direkt i samband med gränspassage i kombination med ett ytterligare test senare efter inresan är ett effektivt sätt att bekämpa smitta.

Om epidemin börjar accelerera på nytt kan det leda till att social- och hälsovården blir långvarigt och allvarigt belastad. Om sjukdomsbelastningen blir större kommer det mänskliga lidandet, social- och hälsovårdskostnaderna och mängden eftersatt vård och service att öka. Man blir tvungen att avstå från vissa verksamheter, vilket har konsekvenser för diagnostiseringen och behandlingen av andra sjukdomar. Epidemin ökar dessutom behovet av sådan vård och service som inte direkt beror på vården av sjukdomen covid-19. Mot bakgrund av bristen på social- och hälsovårdspersonal är alla åtgärder som kan underlätta hanteringen av situationen nödvändiga. En större sjukdomsbelastning medför dels ökade utgifter för hälso- och sjukvården, dels bland annat ökade dagpenningkostnader för karantänperioder, och förorsakar produktionsförluster i olika branscher. Vaccineringen framskrider men en tillräcklig vaccinationstäckning har ännu inte uppnåtts. Vaccinationstäckningen i Finland är 74,7 procent i fråga om dem som fått en dos och 26 procent i fråga om dem som fått två doser (den 8 juli 2021).

Institutet för hälsa och välfärd har den 4 februari 2021 kommit med en rekommendation om testning vid gränsen och den 17 februari 2021 meddelat en rekommendation till transportföretag och rederier enligt vilken ett negativt coronatestresultat ska förutsättas av alla resenärer som kommer till Finland från utlandet. Institutet för hälsa och välfärd har uppdaterat rekommendationerna den 10 juni 2021. Rekommendationen om obligatoriska hälsokontroller gäller inte transitresenärer som håller sig inom transitområdet, transport- och logistikpersonal i tjänst eller barn födda 2005 eller senare.

Lagen om smittsamma sjukdomar ändrades 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. I anslutning till detta gavs dock inga bestämmelser om befogenheterna i anslutning till handräckning. När den regeringsproposition som utgjorde förarbete till ovanstående 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). Ändringarna trädde i kraft den 29 mars 2021. Ändringarna preciserade bestämmelserna om förordnande av obligatoriska hälsokontroller. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen fogades till 89 § en ny bestämmelse om Gränsbevakningsväsendets befogenheter i handräckningsuppdrag. Enligt bestämmelsen har Gränsbevakningsväsendet för utförande av ett handräckningsuppdrag rätt att stoppa ett fordon och reglera trafiken samt rätt att behandla sådana hälsouppgifter som är nödvändiga i handräckningsuppgifter.

Social- och hälsovårdsministeriet sände den 29 mars 2021 ett styrningsbrev till regionförvaltningsverken, kommunerna och samkommunerna om de preciseringar och ändringar som gjorts i 16 och 22 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Brevet åtföljs av en beskrivning och ett procedurexempel att följa vid gränsen. Proceduren har även varit föremål för en kontinuerlig och regelbunden diskussion med aktörerna vid gränsovergångsställena (regionförvaltningsverken, sjukvårdsdistrikten, kommunerna, rederierna, hamnarna, Finavia, Gränsbevakningsväsendet, Tullen). Samtliga regionförvaltningsverk har fattat beslut enligt 16 § i lagen om smittsamma sjukdomar.

I social- och hälsovårdsministeriets styrningsbrev av den 2 juli 2021 uppmanas regionförvaltningsverken, kommunerna och samkommunerna för social- och hälsovården att förbereda sig på att avvecklingen av begränsningarna i trafiken över de inre eller yttre gränserna kommer att öka antalet resenärer som förutsätter hälsosäkerhetsåtgärder vid gränserna. Processen för ankomst till landet ska planeras så att den blir så smidig och effektiv som möjligt. Kommunerna och samkommunerna ska i samarbete med Gränsbevakningsväsendet, polisen och Tullen planera hur myndighetssamarbetet och handräckningen ska genomföras när kontrollerna vid de inre gränserna upphör. Även om planeringsarbetet har inletts behöver man fortfarande tid bland annat för att bedöma behovet av handräckning och planera samarbetet närmare i situationer där trafikmängderna blir större och hälsovårdsmyndigheternas ansvar för exempelvis rådgivning och vägledning ökar.

Enligt social- och hälsovårdsutskottets betänkande (ShUB 6/2021 rd) framkom en oro i sakkunnigutfrågningen över huruvida regleringen och anvisningarna i anslutning till inresa är tillräckliga och om förfarandena, med tanke på de tillgängliga resurserna, är genomförbara i fortsättningen när antalet passagerare ökar. Utskottet menade att när antalet passagerare ökar och kontrollen vid de inre gränserna eventuellt slopas, finns det ett behov av att skapa ett lagbaserat förfarande med tydliga anvisningar för tillsynen över hälsosäkerheten vid gränserna. Utskottet ansåg det nödvändigt att tillräckligheten och omfattningen av bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar följs och utvärderas på ett föregripande sätt. Det ska därvid bedömas om det behövs noggrannare bestämmelser och anvisningar i anslutning till inresa och gränsöverskridande trafik för att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar samt om det är nödvändigt att föreskriva om skyldigheter i fråga om testintyg vid inresa i landet.

I sitt svar på ovan nämnda regeringsproposition (RSv 22/2021 rd) förutsatte riksdagen att regeringen vidtar omedelbara åtgärder för att skapa ett förfarande som förhindrar spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom vid inresa i landet och samtidigt beaktar att trafikmängderna i gränstrafiken kommer att öka. Efter införandet av en sådan intygsbaserad modell skulle obligatoriska hälsokontroller tydligt kunna inriktas på personer som inte har tillräckliga bevis på ett negativt covid-19-test, vaccination eller genomgången covid-19.

Den 18 juni 2021 lämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 105/2021 rd). Lagändringarna trädde i kraft den 12 juli 2021 (701/2021). Syftet med bestämmelserna är att förhindra att covid-19-smitta av utländskt ursprung sprids i Finland. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska personer som anländer till Finland uppvisa ett tillförlitligt intyg över att de har haft covid-19 inom de sex senaste månaderna, fått en godkänd vaccinationsserie mot covid-19 eller före ankomsten till Finland deltagit i ett tillförlitligt covid-19-test med negativt resultat.

Om en person född 2005 eller tidigare anländer till Finland utan ett covid-19-testintyg åläggs personen att delta i ett test i samband med ankomsten till landet, och dessutom i ett andra covid-19-test som ska tas inom 72–120 timmar efter ankomsten till landet. Dessutom ska de som har ett intyg över ett tillförlitligt covid-19-test som påvisar negativt resultat före ankomsten till Finland eller ett intyg över att de fått den första dosen vaccin mot covid-19 minst 14 dygn före ankomsten till Finland, ta ett andra covid-19-test inom 3–5 dygn efter ankomsten till Finland. Enligt 16 c § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar gäller skyldigheten att visa upp intyg och delta i testet inte heller personer som anländer till Finland från ett sådant land eller ett sådant område där incidensen av covid-19 eller förekomsten av virusvarianter inte ger upphov till särskild risk för spridning av covid-19-epidemin. Närmare bestämmelser om de länder och områden som avses i 2 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom kompletteras bestämmelserna om handräckning. Genom lagändringen utvidgades också hälsovårdsmyndigheternas rådgivningsskyldighet. Utöver vad som föreskrivs i 8 § i förvaltningslagen (434/2003) ska den myndighet i kommunen eller samkommunen som ansvarar för arbetet med att bekämpa smittsamma sjukdomar upplysa den som anländer till Finland om hälsosäkra tillvägagångssätt och covid-19-testning, och svara på frågor och förfrågningar som gäller lagen om smittsamma sjukdomar och procedurerna.

Den ovan nämnda lagändringen hälsosäkerheten vid gränserna, men förutsätter betydande ändringar i verksamheten, särskilt i fråga om de kommunala hälsovårdsmyndigheterna. Vid gränsövergångsställena ska man förbereda sig på att specificera resenärer som anländer med olika status, på slumpmässiga kontroller av olika slags intyg samt vägledning och rådgivning bland annat för dem som går till ett annat test med olika slags intyg. Det krävs tid för att förbereda ovannämnda åtgärder.

Förordningarna om EU:s digitala covidintyg trädde i kraft den 1 juli 2021, och övergångsperioden för det nationella genomförandet av dem är sex veckor. Det digitala covid-19-intyget är en ram för utfärdande och godtagande av intyg om coronavaccination, testning och tillfrisknande. Varje medlemsstat beslutar själv om den ska kräva intyget som villkor för inresa. För närvarande rekommenderar Institutet för hälsa och välfärd att personer som reser in i Finland från riskländer ska kunna uppvisa intyg över ett negativt coronatest som tagits högst 72 timmar före inresan eller över att de har haft sjukdomen och tillfrisknat inom de senaste sex månaderna. Än så länge är det oklart i vilken grad intyget kommer att öka rörligheten inom EU.

Omfattningen av gränskontrollen vid de inre gränserna

Statsrådet har i sitt principbeslut av den 11 september 2020 (VNK/2020/114) 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 återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna används det ovan nämnda gränsvärdet 25 i beslut fattade från och med den 11 september 2020. 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 2021:21) 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. Det epidemiologiska läget och framskridandet av vaccinationerna kräver att handlingsplanens innehåll ses över under sommaren och hösten 2021.

Social- och hälsovårdsministeriet anser att ett strikt gränsvärde tryggar hälsosäkerheten bättre. Det finns anledning att bibehålla gränsvärdet på nuvarande nivå inom den referensram där epidemiläget i största delen av Schengenländerna är sämre och det således finns en risk för att epidemin sprider sig till Finland i motsvarande omfattning. Det gränsvärde och den verksamhetsmodell som tillräckligt effektivt upprätthåller den hälsosäkerhet som hänför 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. Det nuvarande gränsvärdet och den nuvarande verksamhetsmodellen anses stå i rätt proportion till det mål som eftersträvas med dem.

De kriterier som Finland använder avviker från rådets rekommendation (EU) 2020/1474 i fråga om gränsvärdena och 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 uppskatta 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.

Den inre gränskontrollen återinförs i trafiken mellan Finland och Malta och mellan Finland och Slovenien utifrån gränsvärdet 25. . Gränskontrollen vid de inre gränserna hade i enlighet med det tidigare beslutet återinförts mellan Finland och de övriga Schengenländerna fram till den 25 juli 2021, bortsett från Island, Italien, Litauen, Polen, Slovakien, Schweiz, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike, (alltså Belgien, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Lettland, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Portugal, Slovenien, Spanien och Sverige), 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. Man har strävat efter att beakta dessa aspekter i de särskilda regler som gäller samerna och gränssamhällena vid landgränserna mot Sverige och Norge.

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. Dessutom är inresa tillåten för personer som har fått en godkänd vaccinationsserie mot covid-19 eller som har haft covid-19 mindre än sex månader tidigare.

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

Begränsning av gränsövergångsställets öppettider

Enligt det gällande beslutet är gränsövergångsställena vid landgränsen mellan Finland och Norge öppna kl. 9.00–21.00. Syftet med de begränsade öppettiderna har varit att i regel koncentrera gränsövergångstrafiken till dagtid, då hälsovårdsmyndigheterna kan vara närvarande vid gränsövergångsställena. Tack vare begränsningarna har myndigheterna nått alla de personer som passerar gränsen och som föranleder åtgärder av hälsovårdsmyndigheterna.

Enligt 1 § i den förordning (702/2021) som utfärdats med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar krävs ett i 16 a § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar avsett intyg eller ett i 16 b eller 16 d § i den lagen avsett covid-19-test inte av personer som anländer till Finland från kommunerna Storfjord, Kåfjord, Nordreisa, Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby och Sør-Varanger i Norge. Det är fråga om samma kommuner som hör till de gränssamfund som avses i detta beslut och som finns vid landgränsen mellan Finland och Norge. Hälsovårdsmyndigheternas regelbundna närvaro behövs således inte längre vid gränsövergångsställena Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö och Utsjoki och därför är det inte heller längre motiverat att begränsa öppettiderna. Ändringar som gäller detta föreslås i beslutet.

Avveckling av övriga restriktioner

Enligt regeringens riktlinjer för en kontrollerad avveckling av de restriktioner och rekommendationer som införts till följd av covid-19-epidemin (2021:30) kommer inreserestriktionerna vid de inre gränserna från och med maj att ersättas stegvis med hälsosäkerhetsåtgärder vid gränserna. Restriktionerna avvecklas i motsatt ordning jämfört med införandet.

I beredningen har man kommit fram till att inreserestriktionerna bör avvecklas gradvis och i flera delmoment, för att göra det möjligt att utvärdera avvecklingens konsekvenser i fråga om epidemiläget och kapaciteten att utföra hälsosäkerhetsåtgärder vid gränserna.

Den 24 maj 2021, i överensstämmelse med rekommendationerna och baserat på epidemiologiska kriterier, slopades begränsningarna i gränstrafiken för personer bosatta på gränsorterna vid Finlands och Norges landgräns. Tills vidare anses det inte möjligt

att återinföra de särskilda rättigheterna för personer bosatta på gränsorterna vid Finlands och Sveriges landgräns. Detta grundar sig på en epidemiologisk bedömning av covid-19-läget i norra Sverige, som för närvarande är betydligt sämre än i Finland. I Norrbotten uppgick incidensen av nya fall av covid-19 under vecka 25 och 26 till 188. Det talet är 4 gånger högre än incidensen i hela Finland (43) och 55 gånger högre än incidensen i Lappland och sydvästra Lappland under motsvarande period. Den ståndpunkt som Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt och Lapplands sjukvårdsdistrikt samt Torneå och Övertorneå kommuner har fört fram för inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet är att fortsatt inre gränskontroll enligt den nuvarande modellen krävs för att epidemin ska hållas under kontroll i sydvästra Lappland. En uppluckring av restriktionerna för resor över gränsen skulle i nuläget äventyra kontrollen över epidemin i Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikts område och därigenom utgöra en betydande risk för en ny epidemivåg i hela landet.

Pendlingstrafik

De följande typerna av resor för vilka begränsningarna ska lättas i överensstämmelse med riktlinjerna, efter resor mellan gränsorterna, är arbetsresor samt resor till familj och släktingar över EU:s inre gränser. Beslutet ändrades från och med den 7 juni 2021 så, att inresor inom lufttrafiken tillåts utan begränsningar när syftet med inresan är arbete. Samtidigt utvidgades resandet för familjer och släktingar genom Gränsbevakningsväsendets anvisningar. Senare har arbetsresor tillåtits utan begränsningar i alla trafikformer från och med den 21 juni 2021.

Inresa för personer som fått en godkänd vaccinationsserie och för personer som haft covid-19

Enligt det gällande beslutet är inresa till Finland tillåten för personer som kan uppvisa ett intyg över att de har blivit vaccinerade med en godkänd vaccinationsserie mot covid-19 före ankomsten till Finland eller ett intyg över genomgången covid-19 under de senaste sex månaderna. Med detta avses följande situationer:

- personen har fått en fullständig vaccinationsserie och det har gått minst två veckor från den sista vaccinationen,
- personen har haft covid-19 för mindre än sex månader sedan.

Godtagbara vacciner är vacciner som finns på Europeiska läkemedelsmyndighetens (EMA), Förenta staternas livsmedels- och läkemedelsmyndighets (FDA), den brittiska läkemedelsmyndighetens (MHRA) och Världshälsoorganisationens (WHO) förteckningar över godkända vacciner. Dessa vacciner kan antas ha genomgått en tillräcklig vetenskaplig bedömning med tanke på effekt och säkerhet. Av ett intyg som visas upp vid inresan ska framgå namnet på den som vaccinerats eller som haft covid-19 samt personens födelsedatum, det vaccin som getts samt ort och datum för utfärdandet av intyget, och intyget ska vara försett med underskrift och stämpel eller motsvarande bestyrkande av den som utfärdat intyget.

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 fås. 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.

Arbetsresa och annan nödvändig orsak

- arbetsresa baserad på anställningsförhållande eller uppdrag
- 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
- resor över gränsen som sker mellan gränsorterna vid Finlands och Norges landgräns (i Norge kommunerna Storfjord, Kåfjorden, Nordreisa, Kautokeino, Karasjok, Tana, Nesseby och Sør-Varanger, i Finland kommunerna Enontekiö, Enare och Utsjoki)
- familjeskäl

- 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, insamling av naturprodukter på basis av inbjudan från ett företag som tecknat avsiktsförklaringen, fastighet, bostad eller fritidsbostad i Finland, egendomsarrangemang i Finland och i samers fall utövande av deras näring och kultur.

Intyg över mottagen godkänd vaccinationsserie mot covid-19 eller genomgången covid-19

- personer som har fått fullständig vaccinationsserie (en eller två doser beroende på vaccinet) och det har gått minst två veckor sedan den sista vaccinationen
- personer som har haft covid-19 för mindre än sex månader sedan
- vacciner på listorna över godkända vacciner från Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA), Förenta staternas livsmedels- och läkemedelsmyndighet (FDA), den brittiska läkemedelsmyndigheten (MHRA) och Världshälsoorganisationen (WHO).

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. De ansvariga ministerierna och hälsovårdsmyndigheterna ska delta i beslutsfattandet genom att utarbeta utlåtanden till Gränsbevakningsväsendet om nödvändigheten av trafiken och upprätthållandet av hälsosäkerheten. 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 tillgodosedandet 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 det har varit nödvändigt och berättigat att inskränka rätten till fri rörlighet.

För att minska de negativa effekter som följer av att de grundläggande fri- och rättigheterna inskränks tillåts till exempel nödvändiga arbetsresor till Finland samt inresa på grund av nödvändig orsak. 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 tryggandet 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 förfarandet

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, på det sätt som kommissionen rekommenderar, i synnerhet för personer som är bosatta i EU- och Schengenstater samt för vissa specialgrupper såsom arbetstagare. Vidare ges särskilda bestämmelser som gäller invånarna på gränsorterna vid Finlands och Norges landgräns och samerna, i syfte att dessa lättare ska kunna ta sig över riksgränsen. Syftet med detta är att minska de negativa effekterna av begränsningen av den fria rörligheten.

Ekonomiska och andra 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

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

Beslutsenlig gränskontroll vid de inre gränserna orsakar Gränsbevakningsväsendet merkostnader på cirka 330 000 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 verksam.

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 nästan 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 28,1 miljoner euro. Gränsbevakningsväsendet fick tilläggsfinansiering för de extra utgifterna till ett belopp av sammanlagt 16,305 miljoner euro i tilläggsbudgetarna för 2020 och får i enlighet med den av riksdagen godkända tredje tilläggsbudgeten för 2021 sammanlagt 5,88 miljoner euro, varvid den tilläggsfinansiering som anvisats Gränsbevakningsväsendet för merkostnaderna för gränskontrollen vid de inre gränserna åren 2020 och 2021 uppgår till sammanlagt 22,185 miljoner euro.

Polisen och Tullen

Gränsbevakningsväsendet har det huvudsakliga ansvaret för gränskontrollen vid de inre gränserna. Polisen och Tullen deltar i den inre gränskontrollen 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 och mellan Finland och Norge.

De merkostnader som den inre gränskontrollen orsakade polisen var 2020 sammanlagt 402 416,42 euro. 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 uppgått till sammanlagt 159 621 euro fram till den 16 juni 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 dagpenningkostnader samt lönebikostnader och arbetstidsersättningar.

Tullen har haft cirka 86 000 euro i direkta merkostnader för inre gränskontroller under 2020–2021 och fram till mitten av juni 2021. I summan ingår resekostnader jämte dagpenning och kostnader för tjänstebilar. Merkostnaden för inre gränskontroll enligt beslutet uppgår till cirka 5 000 euro i veckan. Dessutom har Tullen haft merkostnader på cirka 920 000 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 arbetstidsersättningar och det övertidsarbete som de tjänstemän som medverkat i den inre gränskontrollen har haft. Därför är det inte möjligt att i fråga om alla utgiftsposter specificera vilken del av dem som hänför sig till konsekvenserna av gränskontrollen vid de inre gränserna och vilken del som hänför sig till övrig verksamhet vid gränsövergångsställena och till annan verksamhet inom Tullen. Tullen fick 990 000 euro i tilläggsfinansiering för bekämpning av coronaepidemin i tilläggsbudgeten 2020. Merkostnaderna för Tullen till följd av epidemin uppgick till sammanlagt 1 086 000 euro fram till den 5 juli 2021.

Övriga myndigheter

Den ökande mängden persontrafik som kommer till Finland ökar antalet olika intyg som kontrolleras och förutsätter smidigare inreseprocesser samt eventuellt tilläggsresurser för hälsovårdsmyndigheterna vid gränsövergångsställena. Det ökade antalet uppgifter som kontrolleras i intyg samt bland annat bedömningen av godkända vaccinationspreparat och av tidpunkten för vaccinationen ökar den tid det tar att kontrollera ett enskilt intyg.

De kommuner, samkommuner och sjukvårdsdistrikt som ansvarar för hälsosäkerhetsåtgärderna vid gränserna har utvecklat sin verksamhet under pandemin, och därför bedöms de ha god beredskap att svara på de stegvis ökande trafikmängderna vid gränsövergångsställena. En plötslig ökning av trafikmängderna kan dock trots detta belasta hälso- och sjukvårdens kapacitet och öka resursbehovet. Eftersom det delvis är samma personal som behövs för vaccination och för annan serviceproduktion är organiseringen av arbetet förenad med utmaningar, också i det fallet att privata serviceproducenter kopplas in som stöd. Antalet vacciner som kommer till landet har ökat betydligt, men samtidigt har aktörerna inom hälso- och sjukvården rapporterat om större rekryteringsvårigheter än normalt av sommarvikarier. De ökande passagerarvolymerna ökar också kommunernas och samkommunernas hälsovårdskostnader. Eftersom antalet passagerare och deras tidsmässiga fördelning inte kan bedömas noggrant på förhand, försvårar det en systematisk och förutseende resursallokering.

Gränskontrollen vid de inre gränserna överlappar under en kort övergångsperiod de temporära ändringar (701/2021) som godkänts i lagen om smittsamma sjukdomar. Gränsbevakningsväsendet, polisen och Tullen kan således beroende på situationen vara antingen myndigheter som utför in- och utresekontroller eller handräckningsmyndigheter vid gränsövergångsställena vid den inre gränsen. Myndigheterna ska noggrant beakta vilken uppgift de utför, eftersom de befogenheter som de har i uppdragen är olika. Det bör också noteras att inresebegränsningarna och de villkor för intyg och deltagande i covid-19-test som anges i lagen om smittsamma sjukdomar inte är beroende av varandra eller utesluter varandra, utan båda tillämpas samtidigt.

Samhälleliga konsekvenser

Gränskontrollen vid de inre gränserna har betydande konsekvenser för näringslivet samt även i övrigt för samhällets funktion och människornas liv. Smidigheten i gränsövergångstrafiken 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 företagen 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 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 föranleder åtgärder av hälsovårdsmyndigheterna. Eftersom de begränsade öppettiderna inte gäller

godstrafik eller till exempel nödvändiga arbetsresor när det finns en grundad anledning att passera gränsen utanför öppettiderna, bedöms begränsningarna inte ha någon betydande negativ inverkan på samhällets funktion.

Sjötrafiken

Inom sjöfarten syns inresebegränsningarna i synnerhet i passagerartrafiken. Passagerartrafiken till sjöss sinade nästan helt och hållet i april 2020, och har inte återhämtat sig. I maj 2021 anlände 164 390 passagerare till landet med fartyg, vilket var cirka 80 procent färre än i maj 2019. I sjötransporter är lönsamheten för passagerartrafik fortfarande mycket dålig.

Inom sjötransporter låg import- och exportmängderna utan transiteringar på något under 6,5 miljoner ton i april 2021. Detta var cirka 17 procent mindre än den mängd gods som transporterades i april 2019. Antalet fartygsbesök i finska hamnar var i april 2021 cirka 8 procent mindre än i april 2019. Skillnaderna i godstransporter och fartygsbesök beror på underhållsstoppet i Sköldviken. Cirka 14 procent av godsmängden i april fraktades med passagerarbilfärjor och ropax-fartyg.

Lufttrafiken

I januari–maj 2021 besökte 815 400 passagerare Finlands flygplatser, vilket är 92 procent färre än under motsvarande period 2019. Passagerarmängderna har legat i stort sett på samma nivå efter de begränsningar som trädde i kraft i mars 2020, även om en liten ökning är att vänta under sommarsäsongen. Enligt Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst Eurocontrol har antalet flygoperationer (avgående/ankommande flyg) i Finland under första halvan av juni 2021 varit cirka 72 procent lägre än under motsvarande tidsperiod 2019.

Enligt en prognos publicerad av Eurocontrol den 1 juni 2021 är trafikvolymerna i Europa i slutet av augusti 2021 cirka 60 procent lägre än 2019 och i slutet av året cirka 70 procent lägre än 2019. Enligt prognosen kan trafiken i slutet av 2024 närma sig eller till och med nå 2019 års nivå. Väsentliga variabler i lufttrafikprognoserna är hur epidemiläget utvecklas och vilka inreserestriktioner som gäller. Coronavaccinernas inverkan på stävandet av pandemin och deras effekt på virusvarianter spelar en avgörande roll för lufttrafiken.

Om trafikvolymerna i Finland hålls på nuvarande nivå eller sjunker medför det omfattande ekonomiska konsekvenser för hela luftfartssektorn, däribland för flygbolag, flygplatser, marktjänstbolag och flygtrafiktjänstbolaget Fintraffic ANS. Finnairs jämförbara rörelseresultat visade en förlust på 595 miljoner euro 2020. Finnavias resultat 2020 visade en förlust på 147 miljoner euro. Lönsamheten i branschen är mycket dålig.

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. Avlägsnandet av begränsningarna i fråga om arbetsresor har minskat arbetet med att handlägga fall som omfattas av särskilda kriterier.

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 genererar 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. Skatteberäkningarna är förknippade med särskild osäkerhet på grund av att informationsmaterialet är bristfälligt.

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 mars 2021 som ett nytt beslut enligt artikel 25 i kodexen om Schengengränserna och baserade sig på att covid-19-epidemin fortsätter och på nödvändigheten att förebygga spridningen av virusvarianter. De två tidigare besluten om gränskontroll vid de inre gränserna upphörde att gälla den 18 september 2020 och den 18 mars 2021 efter den maximala tiden på sex månader enligt kodexen om Schengengränserna. I den nationella beredningen har förfarandet bedömts 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.

EU-domstolen har tolkningsföreträdare 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, Tullen och landskapet Åland funnits tillgängliga.

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

Informationsspridning

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.