

Muistio on valmisteltu yhteistyössä ulkoministeriön ja sisäministeriön välillä ja sen valmistelussa on kuultu sosiaali- ja terveysministeriötä.

LIIKENTEEN RAJOITTAMINEN SUOMEN ULKORAJOILLA JA SISÄRAJAVALVONNAN PALAUTTAMINEN SUOMEN SISÄRAJOILLE

Valtioneuvoston yleisistunto teki 17.3.2020 päätökset liikenteen rajoituksista ulkorajoilla ja sisärajavaalvonnan palauttamisesta sisärajoille. Rajoituksista ulkorajoilla on tiedotettu Venäjälle diplomaattitietse ja sisärajavaalvonnan palauttamisesta on ilmoitettu komissiolle ja jäsenvaltioille. Myös Helsingissä oleville diplomaattiedustustoille on tiedotettu rajoituksista. Suomi toimeenpanee rajoituksia Suomen ulkorajoilla 18.3.-13.4.2020 ja sisärajavaalvonta palautetaan 19.3.-13.4.2020.

Koronaviruspandemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne antoi aiheen rajoittaa Suomen rajanylityspaikkojen liikennettä ulkorajoilla. Toimien perusteena on kansanterveydellinen uhka ja vakavat terveydelliset syyt.

Koronavirus on jatkanut leviämistään Euroopassa ja monet maat turvautuvat poikkeuksellisiin toimiin liikkuvuuden rajoittamisessa. Tavoitteena on estää mahdollisimman paljon viruksen leviämistä eri keinoilla. Maailman terveysjärjestö WHO on todennut kyseessä olevan maailmanlaajuisen pandemian. Koronavirus jatkaa leviämistään myös Venäjällä, jossa viralliset luvut ovat vielä väestömäärään nähden pieniä (93 tapausta 16.3.). Venäjän hallitus otti käyttöön rajoittavia toimia jo alkuvaiheessa Kiinan tilanteen myötä ja sulki Kiinan vastaisen rajansa sekä rajoitti liikenneyhteyksiä. Venäjän hallitus käynnisti voimakkaammat vastatoimet 14.3. ja perusti pääministerin johtaman koordinaationeuvoston estämään viruksen leviämistä. Venäjä on rajoittanut lentoyhteyksiä nyt koko Venäjän federaation alueelta EU-maihin, Sveitsiin ja Norjaan 16.3. alkaen. Venäjän pääministeri Mishushtin ilmoitti 16.3. kaikkien rajojen sulkemisesta ulkomaan kansalaisilta 18.3. alkaen 15. asti. Venäjä on sulkenut nopeassa tahdissa raja-yhteyksiä Eurooppaan Norjan, Puolan ja Valko-Venäjän suuntaan.

Pääosa EU-maista on asettanut rajoituksia sisä- ja ulkorajoilleen. Useat Venäjän Schengen-rajanaapurit (Norja, Viro, Latvia, Liettua, Puola) ovat asettaneet rajoitteita maahantulolle.

ULKORAJAT

Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehtyyn sopimukseen (Sops 66/1994) on kirjattu mekanismeja kansainvälisten rajanylityspaikkojen sulkemisesta tai liikenteen rajoittamisesta. Kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa mm. vakavista terveydellisistä syistä (6 artiklan 2 kappale). Sopimuspuoli, joka on aikeissa pysäyttää liikenteen tai rajoittaa sitä, on velvollinen ilmoittamaan tästä toiselle sopimuspuolelle diplomaattitietse viimeistään viittä vuorokautta aiemmin. Kiireellisissä tapauksissa kyseinen ilmoitus on annettava viimeistään 24 tuntia ennen suunniteltua liikenteen pysäyttämistä.

Rajavartiolain (578/2005) 16 §:ssä on säädetty rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi. Valtioneuvosto voi päättää tästä, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Kiireellisissä tapauksissa sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin

lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen (Rajavartiolain 16 § 2 mom.). Maahan saapuminen tapahtuu avoimena olevien rajanylityspaikkojen kautta. Ulkomaalaislain (301/2004) 156 a §:ssä on kuitenkin säädetty, että EU:n vapaata liikkuvuutta nauttivan henkilön maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveydellisin perustein.

Maailman terveysjärjestön kansainvälisen terveyssäännösten (2005) (SopS 50-51/2007 43 artiklasa) määrätään laajemmista terveystoimista. Sopimusvaltion, joka panee toimeen laajempia terveystoimia, jotka haittaavat merkittävästi kansainvälistä liikennettä, tulee toimittaa WHO:lle niitä koskevat kansanterveydelliset perustelut sekä asiaan liittyvät tieteelliset tiedot 48 tuntia ennen rajoitusten käyttöönottoa. WHO toimittaa saamansa tiedot myös muille sopimusvaltioille sekä jakaa suoritettuja terveystoimia koskevat tiedot.

Tarkoituksena on, että rajaliikenteen rajoittamisessa pyritään noudattamaan keskeisiä periaatteita, kuten: Niin sisä- kuin ulkorajoilla olisi kuitenkin järjestettävä Suomen kansalaisten (ja Suomessa pysyvästi asuvien) paluumahdollisuus. Olisi myös mahdollistettava Suomesta poistuvien maasta lähteminen. Tarkoituksena on niin ikään, että Suomeen pääsevät esimerkiksi Venäjältä myös omiin maihinsa palaavat muiden EU- ja Pohjoismaiden kansalaiset. Lisäksi tarkoituksena on, että ulkorajalla olisi rajavartiolaitoksella mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan, jonka perusteella voitaisiin turvata välttämätön työhön tai humanitaarisiin syihin liittyvä rajanylitys.

Suomen ulkorajoilla tapahtuvan liikenteen rajoittamisessa ja rajavalvonnan palauttamisessa sisärajoilla toteutetut toimet koordinoitiin naapurimaiden ja EU-komission kanssa. EU-komissio antoi 16.3.2020 tiedonannon koskien väliaikaisia matkustusrajoituksia EU:n alueelle. Suomen linjauksena ulkorajaliikenteen rajoittamiseksi on linjassa komission antaman tiedonannon kanssa. Päämiehet kävivät puhelinkeskustelun asiasta 17.3.2020 illalla. Poliittisen tason vuoropuhelu korostuu viranomaisten käytännön toimien tukemisessa.

SISÄRAJAVALVONNAN PALAUTTAMINEN

Valtioneuvosto teki 17.3. päätöksen rajavalvonnan palauttamisesta kokonaisuudessaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan väliselle rajalle sekä lentokentille ja satamiin 19.3.–13.4.2020 koronaviruksen aiheuttaman tartuntatauti-epidemian laajentuessa ja aiheuttaessa vakavan uhan Suomen sisäiselle turvallisuudelle.

Useat EU-maat ovat viime aikoina jo palauttaneet sisärajavälisen rajavalvonnan koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatauti-epidemiasta jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Komission linjauksen mukaan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden.

Schengenin rajasäännösten (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) 22 artiklan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Asetuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Kokonaisjakso ei saa ylittää kuutta kuukautta. Jäsenvaltion on suunnitellessaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädetyt yksityiskohtaiset tiedot etukäteen.

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

Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Komissio ja asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot ilmoittavat Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen 31 artiklan mukaisesti mahdollisimman pian syistä, jotka saattavat johtaa asetuksen mukaisiin erityistoimenpiteisiin ulkorajojen valvontaan liittyvistä vakavista puutteista sekä rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille. Jäsenvaltion on 33 artiklan mukaan annettava sisärajojen valvonnan lopettamisen jälkeen yksityiskohtainen selvitys, miten asetuksen perusteita noudatettiin suoritettun rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen jälkiarviointia varten. Selvityksessä on käsiteltävä erityisesti tarkastusten suorittamista, käytännön yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa, vaikutusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, rajavalvonnan palauttamisen tehokkuutta muun muassa rajavalvonnan palauttamisen oikeasuhteisuuden jälkikäteiseksi arvioimiseksi.

Asetuksen 34 artiklan mukaan päätös rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille on tehtävä avoimesti ja yleisölle on annettava asiasta kaikki tiedot, jolleivat erittäin tärkeät turvallisuussyyt ole tämän esteenä. Muiden jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja komission on pidettävä asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä rajavalvonnan palauttamisen ja jatkamisen sekä tästä laaditun selvityksen yhteydessä toimitetut tiedot asetuksen 35 artiklan mukaan luottamuksellisina.

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

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Sisärajavälön palauttamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin. Samoin EU-kansalaisten kohtelu olisi yhdenvertaista.

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Kansanterveyttä uhkaava tauti, joka ilmenee maahan saapumista seuraavien kolmen kuukauden jälkeen, ei saa olla perusteena maasta poistamiselle. Unionin kansalaiselta tai hänen perheenjäseneltään voidaan, jos se on selvästi tarpeellista, kolmen kuukauden kuluessa saapumispäivästä vaatia, että hänelle tehdään maksuton lääkärintarkastus sen toteamiseksi, ettei hänellä ole mitään 1 momentissa tarkoitetuista taudeista. Tarkastusta ei saa vaatia suoritettavaksi järjestelmällisesti kaikille hakijoille.