

12.11.2020

EOAK/3257/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman****RAJAVARTIOLAITOKSEN MENETTELY RAJALIIKENTEN RAJOITTAMISTA
KOSKEVASSA ASIASSA**

1 ASIA	2
2 RATKAISU	2
2.1 Taustaa tapahtumille	2
2.2 Asian tutkinnan kohdennus.....	3
2.3 Selvityspyynnössä esitetyt kysymykset.....	5
2.4 Oikeudellinen viitekehys	7
2.4.1 Oikeusohjeita	7
Kansallinen ja Euroopan unionin lainsäädäntö	7
EU:n perusoikeussopimus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset	10
2.4.2 Valtioneuvoston päätösten sisällöstä	11
2.4.2.1 Päätös 17.3.2020 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille	11
2.4.2.2 Päätös 17.3.2020 eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta	14
2.4.2.3 Muut päätökset	17
2.4.2.4 Rajaliikenteen rajoittamisista perustelumuuistoissa	17
2.5 Vastaukset selvityspyyntöni	20
2.5.1 Väitteet rajanylityksen kieltämisestä.....	20
2.5.2 Terveystietoja sisältäneen lomakkeen edellyttäminen täytettäväksi.....	24
2.5.2.1 Rajavartiolaituksen selvitys.....	24
2.5.2.2 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys.....	26
2.5.3 Rajavalvonnassa esiin nousseet rikosepäilyt	27
2.6 Asian arviointi	29
2.6.1 Kiellettiinkö rajanylitys?	29
2.6.1.1 Arvioinnin lähtökohtia.....	29
2.6.1.2 Rajanylityspaikoilla tapahtuneen toiminnan arviointi.....	30
Neuvojen ja käskyjen suhteesta.....	30
Rajavalvonnan ja valtioneuvoston päätösten tavoitteista	32
Lähemmin valituista menettelytavoista valtioneuvoston linjausten toteuttamiseksi...	33
2.6.2 Terveystietoja koskevan lomakkeen täyttamisestä	38
2.6.2.1 Arvioinnin lähtökohtia.....	38
2.6.2.2 Miten yhteistyöstä kieltäytyvien osalta meneteltiin?.....	39
2.6.3 Rajavartiolaituksen tiedottaminen	41
2.7 Kokoavia näkökohtia.....	43
3 TOIMENPITEET	45

1 ASIA

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on tehty useita kanteluja Rajavartiolaitoksen toiminnasta COVID-19-tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi sisärajalvonnasta määrääkaiseen palauttamiseen liittyvästä rajavalvonnasta Suomen länsirajalla, lähinnä Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla.

Samaan asiaan liittyviä kanteluita on tehty myös valtioneuvoston oikeuskanslerille. Osa kanteluista (ks. jäljempänä 2.2) on siirretty valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain nojalla oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Kaikkiaan käsiteltäväkseni on tullut 41 kantelua. Eduskunnan oikeusasiamiehellä tutkittavana olleissa kanteluissa on kyseenalaistettu Rajavartiolaitoksen virkamiesten menettely kieltää rajan ylittäminen ja edellyttää muun muassa omaehtoista karanteenia ja terveystietoja sisältävä lomake täytettäväksi. Menettelyä on arvosteltu myös lomakkeen täyttämässä ja yhteistyöstä kieltäytyvien kohtelussa.

Asian yleisen merkityksellisyyden ja useiden ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden vuoksi otin asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n tarkoittamana omana aloitteenani tutkittavaksi.

2 RATKAISU

2.1 Taustaa tapahtumille

Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsevat valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.

Komissio linjasi 16.3.2020 COVID-19-tiedonannossaan, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden. Tiedonannon sivulla 4 todettiin:

“Member States may reintroduce temporary border controls at internal borders if justified for reasons of public policy or internal security. In an extremely critical situation, a Member State can identify a need to reintroduce border controls as a reaction to the risk posed by a contagious disease. Member States must notify the reintroduction of border controls in accordance with the Schengen Borders Code.”

Valtioneuvosto päätti 17.3.2020 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille sekä eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.2020 alkaen. Päätösten voimassaoloa jatkettiin 7.4.2020 ja 7.5.2020 tehdyillä päätöksillä.

Valtioneuvosto antoi 15.6.2020 yleisistunnossaan valmiuslain toimivaltuuksien käytön kumoamisasetukset ja totesi, että maassa eivät enää vallitse valmiuslain 3 §:ssä tarkoitetut poikkeusolot. Kumoamisasetukset ja poikkeusolojen päättyminen tulivat voimaan 16.6.2020.

Tarkastelen tässä ratkaisussani Rajavartiolaitoksen menettelyä ajanjaksolla 17.3.–16.6.2020. Asian taustoittamiseksi tässä ratkaisussa on selostettu valtioneuvoston asiaa koskevien ensimmäisten päätösten sisältöä. Todettakoon, että esittämäni huomiot ovat soveltuvin osin huomioitavissa myös tarkastelujakson jälkeiseen aikaan sisärajavalonnan jatkuessa.

2.2 Asian tutkinnan kohdennus

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä (1 §:n 1 kohta). Lain 2 §:n mukaan oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Lähetin ensimmäisen selvitys- ja lausuntopyyntöni Rajavartiolaitoksen esikuntaan tässä asiakokonaisuudessa 8.5.2020. Sitten asian eräät puolet tulivat myös oikeuskanslerinvirastossa tutkittavaksi yhtä aikaa tämän oman aloitteeni käsittelyn kanssa. Toukokuussa 2020 oikeuskansleri Tuomas Pöysti ilmoitti minulle, että hän tutkii valtioneuvoston ja sisäministeriön toiminnan ja tiedottamisen asiassa. Sovin tämän jälkeen asiakokonaisuuden työnjaosta siten, että rajaan selvitykseni ulkopuolelle valtioneuvoston menettelyn ja sen ja ministeriöiden menettelyt koronatoimenpiteisiin liittyvässä tiedottamisessa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi asiaa koskevan ratkaisunsa 1.10.2020 ([OKV/61/10/2020](#)).

Päätöksessään oikeuskansleri katsoi, että päätöstä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille voidaan jälkikäteen arvioida kriittisesti suhteessa Euroopan unionin oikeuteen ja sen mukaiseen vapaan liikkuvuuden periaatteeseen. Suomen kansallisessa oikeudessa tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet

ovat ensisijaisia. Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois rajavartiolaain 15 ja 16 §:n mukaisten toimivaltuuksien käyttöä tai ulkomaalaislain 156 a §:n soveltamista.

Oikeuskansleri katsoi, että Schengenin rajasäännöstössä ei nimenomaisesti mainita kansanterveyteen kohdistuvaa uhkaa perusteena sisärajalvalvonnan palauttamiselle, eikä unionin oikeudessa muutoinkaan ole varauduttu henkeä uhkaavan viruksen maailmanlaajuisen leviämisen tilanteeseen. Myöskään Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole oikeuskäytäntöä liikkuvuuden rajoittamisesta tällaisella perusteella. Oikeuskansleri pani merkille useat EU:n komission asiaa koskevat kannanotot ja sen, että komissio on vallitsevassa tilanteessa nimenomaisesti pitänyt rajat ylittävän liikenteen rajoituksia mahdollisina.

Oikeuskansleri katsoi, ettei sisärajalvalvonnan palauttamiseen liittyvä esittely- ja päätöksentekomenettely edellyttänyt hänen toimiaan ylimpänä laillisuusvalvojana. Oikeuskansleri kuitenkin totesi, että päätösten vaikutuksia, välttämättömyyttä tai päätöksille vaihtoehtoisia toimia ei ollut perustelumuiustioissa arvioitu jälkikäteen arvioidun perusoikeuksien ja unionin vapauksien mahdollisimman hyvän toteuttamisen kannalta riittävästi. Hän esitti muitakin huomioita perustelumuiustioita koskien ja piti muistioita puutteellisina unionin vapauksien ja perusoikeuksien mahdollisimman hyvän toteuttamisen kannalta. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota päätöksenteon kiireellisyyteen, hyväksyttäviin tarkoituksiin ja siihen, että päätöksentekotilanteessa käytössä olleen tiedon mukaan asiassa ei ollut sellaisia haitallisia vaikutuksia, joiden johdosta asiaa olisi siinä tilanteessa pitänyt arvioida perusoikeuksien välisessä punninnassa toisin.

Rajanylityspaikkojen sulkemisen (rajavartiolaain 16 §) ja rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittamisen osalta oikeuskansleri totesi, ettei rajavartiolaissakaan ollut varsinaisesti otettu huomioon pandemiatilannetta eli tilannetta, jossa tartuntavaaraa ei voida havaita ilman laboratorionkokeita ja jossa tartuntavaarallisia henkilöitä ylittää rajan päivittäin erilaisin tavoin. Oikeuskansleri totesi, että valtioneuvoston asiaa koskevat päätökset ovat kuitenkin perustuneet kansalliseen lainsäädäntöön ja myös EU:n jäsenmaiden yhteisesti sopimiin toimiin. Asia ei antanut aihetta muille ylimmän laillisuusvalvojan toimenpiteille kuin huomion kiinnittämiseen päätöstä koskevan perustelumuiustion vastaaviin puutteisiin kuin mikä koski myös sisärajalvalvonnan palauttamista koskevia päätöksiä ja niiden perustelumuiustioita.

Tässä asiassa olen selvittänyt Rajavartiolaitoksen operatiivista toimintaa ja sen lainmukaisuutta sisärajalvalvonnan määräaikaiseen palauttamiseen liittyvässä rajavalvonnassa valvontaa toimeenpanevana viranomaisena. Selvytyden vuoksi totean, että rajanylitysliikennettä koskevissa päätöksissä ei ole ollut miltään osin kysymys valmiuslaista ilmenevien toimivaltuuksien soveltamisesta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltävissä yksittäisissä kanteluissa on kyse muun muassa seuraavasta:

- Omaehtoista karanteenia ja terveystietoja sisältävän lomakkeen tietojen keräämisen oikeudelliset edellytykset (EOAK/3407/2020 ja EOAK/4694/2020),
- Rajavartiolaitoksen menettely rajanylityksen sallittavuudesta tiedottamisessa (EOAK/3414/2020 ja EOAK/4717/2020),
- rajavartijoiden varusteet ja valvontavälineistö (EOAK/3526/2020),
- Rajavartiolaitoksen menettelyn lainmukaisuus rajanylityksissä ja terveystietojen keräämisessä (EOAK/3802/2020),
- Rajanylityksen välttämättömyyden kyseenalaistaminen (EOAK/3865/2020 ja EOAK/4412/2020),
- Rajavartijoiden menettely tarkastaa auton tavaratila rajanylityksen yhteydessä (EOAK/3891/2020),
- Rajavartiolaitoksen antama neuvonta omaehtoisen karanteenin velvoittavuudesta (EOAK/4047/2020),
- Ruotsin kansalaisten Suomeen pääsyn rajoittaminen (EOAK/4099/2020, EOAK/5580/2020 ja EOAK/5581/2020),
- valtioneuvoston päätöksen ja Rajavartiolaitoksen käskyn vastainen menettely estää Suomen kansalaisten liikkumien länsirajan yli (EOAK/4295/2020, EOAK/4419/2020 ja EOAK/4488/2020).

Edellä mainitut kantelut ovat yleisluontoisia ja lähinnä julkisuudessa olleisiin tietoihin perustuvia. Kyseisten kanteluiden käsittely eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa päättyy tällä päätöksellä. Päätöksestä tullaan ilmoittamaan erikseen kantelijoille. Muihin tämän päätöksen antamisajankohtana vireillä oleviin kanteluihin tullaan vastamaan erikseen viitaten kuitenkin tähän ratkaisuun siltä osin kuin se kanteluiden tapauskohtaiset ja yksilöitävissä olevat tapahtumatiedot huomioiden on mahdollista.

Joissakin eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa on kyseenalaistettu Rajavartiolaitoksen menettely edellyttää rajanylityslupaa sisärajan ylittämiseen muualta kuin rajanylityspaikan kautta ja muulloin kuin rajanylityspaikan vahvistettuna aukioloaikana ja katsoa ilman rajanylityslupaa sisärajan ylittäneiden syyllistyneen rikokseen (EOAK/3810/2020). Saamelaisten kohtelusta sisärajavälillä on tehty oikeusasiamiehelle kaksi kantelua (EOAK/5597/2020 ja EOAK/6026/2020). Näitä asioita koskeviin kanteluihin tullaan vastamaan myöhemmän ajankohtana erikseen.

2.3 Selvityspyynnössä esitetyt kysymykset

Pyysin 15.5.2020 Rajavartiolaitoksen esikuntaa antamaan minulle asiassa lausunnon ja toimittamaan kantelun tutkimiseksi selvityksen. Pyydettyssä selvityksessä ja lausunnossa tuli kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin oikeusasiamiehen käsiteltävissä kanteluissa esiin tulleisiin seikkoihin.

1. Olivatko Rajavartiolaitoksen virkamiehet kieltäneet rajanylityksen joidenkin henkilöiden kohdalla, kuten julkisuudessa on

- mainittu ja mihin tällainen ehdottomaksi koettu kielto mahdollisesti on perustunut
2. Kanteluissa kerrottiin rajavartiomiesten antaneen rajan ylittäjille mm. terveystietoja sisältävän lomakkeen täytettäväksi ja edellyttäneet sen palauttamista täytettynä takaisin. Kanteluissa mainittiin, ettei rajavartiomiehillä ollut kysyttäessä tietoa, millä perusteella lomaketta edellytetään täytettäväksi ja mihin lomakkeen tietoja käytetään. Pyysin ottamaan kantaa, minkälaisista ohjeistusta Rajavartiolaitoksella on ollut lomakkeeseen ja sen sisältämien tietojen käsittelyyn liittyen
 3. Kanteluissa kerrottiin myös, että yhteistyöstä lomakkeen täyttämiseen liittyen kieltäytyviä oli odotettu rajatarkastuksessa ja heidän oli käsketty oma-aloitteisesti ottamaan yhteyttä lääkäriin. Pyysin ottamaan kantaa, mihin tällaiset toimenpiteet ovat perustuneet
 4. Pyysin myös selvittämään, miten ja millaisia konkreettisia tekoja valvonnassa on mahdollisesti käsitelty (käskyjen ja kieltojen noudattamatta jättämisinä)

Rajavartiolaitoksen esikunta on antanut asiassa lausunnon. Lisäksi lausunnon asiassa ovat antaneet Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikkö, Lapin rajavartiosto ja Länsi-Suomen merivartiosto. Lausuntojen laadinnan yhteydessä on pyydetty selvitystä niiltä rajavartiotehtävissä toimenpiteitä suorittaneilta virkamiehiltä, jotka ovat olleet yksilöitävissä tämän asian selvityspyynnön liitteinä olleiden, 15.5.2020 mennessä oikeusasiamiehelle saapuneiden kantelukirjoitusten perusteella.

Lisäksi käytössäni on ollut sisäministeriön antama selvitys valtioneuvoston oikeuskanslerille erään yksittäisen kantelun (OKV/61/10/2020) johdosta. Selvityspyyntö koski sitä, onko valtioneuvostossa 17.3.2020 ja 7.4.2020 tehtyjen päätösten rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta ja eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta valmistelun taustamuistioissa ja valtioneuvostolle annetussa aineistossa riittävän selvästi tuotu esille perustuslain 9 §:n mukainen liikkumisvapaus ja unionin kansalaisen oikeudet sekä erotettu oikeudellisesti velvoittavat päätökset ja suositukset. Lisäksi oikeuskansleri pyysi sisäministeriötä hankkimaan Rajavartiolaitokselta Rajavartiolaitoksen viestintää ja ohjeita koskevan asian selvittämiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiasta. Kyseisen kantelun käsittely on siirretty eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi siltä osin kuin siinä on arvosteltu Rajavartiolaitoksen menettelyä.

Pyysin asian tutkimiseksi myös sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan lausunnon terveystietoja sisältävän lomakkeen sisältöä, käyttötarkoitusta ja täytettäväksi edellyttämistä koskevin osin. Selvityspyynnössä pyysin kiinnittämään huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin.

1. Mihin oikeudellisesti perustui puheena olevan terveystietoja sisältävän lomakkeen käyttöönotto ja laadinta sekä lomakkeen sisältämien tietojen edellyttäminen rajanylittäjiltä?

2. Olivatko rajanylittäjät olleet oikeudellisesti velvoitettuja täyttämään lomake siinä edellytettyjen tietojen osalta?
3. Miten terveystietolomakkeen täyttämistä kieltäytyvien kohtelua ohjeistettiin?
4. Miten Rajavartiolaitosta ohjeistettiin terveystietolomakkeen käsittelyssä?
5. Miten sosiaali- ja terveysministeriö ohjeisti alueellisia ja paikallisia terveydenhuoltoviranomaisia lomakkeiden käsittelystä?
6. Oliko terveystietolomakkeen käsittely ja rajanylittäjille täytettäväksi antaminen rajavartiomiesten toimesta perustunut Rajavartiolaitokselle terveydenhuoltoviranomaisilta esitettyyn virka-apupyyntöön? Jos kyllä, minkä sisältöinen esitetty pyyntö on ollut?

Sosiaali- ja terveysministeriöltä saamani selvityksen sisältö on käyty tarkemmin lävitse jäljempänä jaksossa 2.5.2.1.

2.4 Oikeudellinen viitekehys

2.4.1 Oikeusohjeita

Kansallinen ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Suomen perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 4-5, PeVM 3/2020 vp, s. 3). Nämä terveydenhuoltojärjestelmän toimintakykyyn liittyvät linjaukset perustuslakivaliokunta teki 18.3.2020 eli käsiteltäessä valmiuslain eräiden toimivaltuuksien käyttöönottoa. Oikeus elämään ja terveyteen on näin ollut korostetusti esillä nyt puheena oleviin liikkumisvapauden vaikuttavien toimenpiteiden aikana.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Säännöksen 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosi-aali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

[Rajavartiolain](#) 1 §:n 3 momentin mukaan sisäraajasta, ulkorajasta, rajanylityspaikasta, rajavalvonnasta, rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksesta säädetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa ([EU](#)) 2016/399, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö tai rajasäännöstö.

Rajavartiolain 15 §:n 1 momentin mukaan Schengenin rajasäännöstön III osaston 2 luvussa tarkoitetusta rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen jär-jestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Schengenin rajasäännöstön I osaston 2 artiklan 10 kohdan mukaan rajavalvonnalla tarkoitetaan asetuksen mukaisesti ja sen sovelta-miseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen pe-rusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan.

Rajasäännöstön I osaston 2 artiklan 11 kohdan mukaan rajatarkas-tuksilla tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joi-den tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvon-sa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvalti-oiden alueelle tai pois sieltä.

Rajasäännöstön III osaston 22 artiklan mukaan sisäraajat voidaan ylitt-ää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riip-pumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.

Rajasäännöstön III osaston 25 artiklan 1 kohdan mukaan, jos alueel-la, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäi-seen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, jäsenval-tio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvi-oidun keston ajaksi. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvon-nan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.¹

Rajasäännöstön III osaston 32 artiklan mukaan, kun rajavalvonta pa-lautetaan sisärajoille, sovelletaan II osaston (Ulkorajojen valvonta ja pääsyn epääminen) asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin.

Todettakoon, että sisärajavaltontaa koskevien päätösten ohella

¹ EU:n komissio katsoi maaliskuussa 2020, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C(2020) 1753 final).

valtioneuvosto on myös rajoittanut liikennettä Schengen-alueen ulkorajoilla 19.3.2020 alkaen. Tässä päätöksessäni en kuitenkaan käsittele ulkorajavalvontaan liittyviä asioita.

EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään direktiivissä 2004/38/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, jäljempänä vapaan liikkuvuuden direktiivi) sekä ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa (153–172 b §:t). Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden (Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja Sveitsin kansalaiset sekä kansalaisuudesta riippumatta heidän perheenjäsenensä, jotka matkustavat heidän kanssaan tai heidän luokseen.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin 29 artiklan mukaan vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti, ovat vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet oikeutettuja, edellyttäen, että näistä taudeista säädetään suojaa koskeissa säännöksissä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin (1 kohta). Taudit, jotka ilmenevät saapumisesta seuraavien kolmen kuukauden jälkeen, eivät saa olla perusteena alueelta karkottamiselle (2 kohta). Jäsenvaltio voi, jos se näyttää selvästi tarpeelliselta, kolmen kuukauden kuluessa saapumispäivästä vaatia, että oleskeluun oikeutetuille tehdään maksuton lääkärintarkastus sen toteamiseksi, ettei heillä ole mitään 1 kohdassa tarkoitettuja taudeista. Tällaisia lääkärintarkastuksia ei saa vaatia suoritettavaksi järjestelmällisesti kaikille hakijoille (3 kohta).

Ulkomaalaislain 156 §:n 1 momentin mukaan Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Säännöksen 2 momentin mukaan maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

[Ulkomaalaislain](#) 156 a §:n 1 momentin 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 asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Säännöksen 2 momentin mukaan kansanterveyttä uhkaava tauti, joka ilmenee maahan saapumisesta seuraavien kolmen kuukauden jälkeen, ei saa olla perusteena maasta poistamiselle. Sään-

nöksen 3 momentin mukaan 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.

Ulkomaalaislain 157 §:n 1 momentin mukaan Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisilla on oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista ja oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan. Säännöksen 2 momentin mukaan Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisen on luotettavalla tavalla kyettävä osoittamaan henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa.

Ulkomaalaislain 167 §:n mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännättää, jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity tai hänelle ei ole myönnetty oleskelukorttia sekä jos hän ei täytä 155, 156 tai 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä (säännöksen 1 kohta).

EU:n perusoikeussopimus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus elämään.

Artiklan 35 mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

Artiklan 45 kohdan 1 mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälisen yleissopimuksen 12 artiklan mukaan

1. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä.
2. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltioiden tulee ryhtyä tämän oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä:
 - a) kuolleena syntyvien lasten määrän ja lapsikuolleisuuden vähenemisen aikaansaamiseksi sekä lasten terveen kehityksen parantamiseksi;

- b) kaiken ympäristö- ja teollisuushygienian piiriin kuuluvan parantamiseksi;
- c) kulku- ja tarttuvien tautien sekä ammattitautien ja muiden tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi;
- d) sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa.

2.4.2 Valtioneuvoston päätösten sisällöstä

2.4.2.1 Päätös 17.3.2020 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille

Valtioneuvosto teki 17.3.2020 päätöksen rajavalvonnan palauttamisesta väliaikaisesti sisärajoille. Päätöksen mukaan sisärajavaltonta palautettiin 19.3.2020 alkaen 13.4.2020 asti koronaviruksen aiheuttamasta tartuntatautiepidemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi.

Sisärajavaltonta palautettiin kokonaisuudessaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisille rajoille. Päätöksessä määriteltiin sallitut rajanylityspaikat lentoliikenteessä, vesiliikenteessä ja maantieliikenteessä.

Sallitut rajanylityspaikat olivat lentoliikenteessä:

- Helsinki-Vantaan, Maarianhaminan ja Turun lentoasemat koskien tavaraliikennettä, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikennettä sekä välttämätöntä työmatkaliikennettä ja muuta välttämätöntä liikennettä
- Enontekiön, Helsinki-Malmin, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan ja Vaasan lentoasemat koskien vain tavaraliikennettä

Vesiliikenteessä:

- Helsingin, Maarianhaminan, Turun ja Vaasan satamat: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne
- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsin, Merikarvian, Naantalalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Sipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion ja Uudenkaupungin satamat: vain tavaraliikenne

- Ahvenanmaan, Haapasaaren, Hangon ja Helsingin merivarti asemat sekä Nuijamaan satama ja Santio: vain Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne

Maantieliikenteessä:

- Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Tornio ja Ylitornio: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne
- Suomen ja Norjan välisellä rajalla Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö ja Utsjoki: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne

Päätöksen mukaan sisärajalta suoritettava rajavalvonta kohdennettiin pääasiassa rajatarkastuksin sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja terveydenhuoltoviranomaisten yhteisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin. Kaikkiin maahan sisärajan kautta tuleviin tai maasta lähteviin ei siten kohdistettu rajavalvontatoimia.

Päätöksen perustelumuistion mukaan Suomessa asuvilla tarkoitettiin Suomessa oleskeluoikeutensa rekisteröineitä kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvilla tarkoitettiin vastaavasti kyseisen EU-maan kansalaisia, siellä oleskeluoikeutensa rekisteröineitä EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla kyseisessä maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia.

Välttämättömänä työmatkaliikenteenä pidettiin muun muassa alusten miehistönvaihtoon liittyvää rajanylitysliikennettä. Muuna välttämättömänä liikenteenä pidettiin muun muassa pelastustoimen ja terveydenhoidon suorittamiseen liittyvää liikennettä ja kolmansien maiden kansalaisten maasta poistumista.

Päätöksen toimivaltaperusteena on ollut rajavartiolain 15 §:n 1 momentti sekä valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 7 kohta. Ensin mainitun säännöksen mukaan Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa tarkoitettua rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee sisärajatarkastusten palauttamiseen ja rajanylityspaikan väliaikaiseen sulkemiseen liittyvät päätökset.

Päätöksen perustelumuistiossa selostetaan Schengenin rajasäännösten keskeinen sisältö (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399). 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.

Asetuksen 28 artiklan mukaan, jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömiä toimia, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmeneksi vuorokauksi. Rajavalvontaa voidaan uhkan jatkuessa jatkaa enintään 20 vuorokautta kerrallaan, enintään kahden kuukauden kokonaisajaksi. Asiasta on ilmoitettava samanaikaisesti muille EU-jäsenvaltioille ja komissiolle.

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

Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Asetuksen 31 artiklan mukaan komissio ja asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot ilmoittavat Euroopan parlamentille ja neuvostolle mahdollisimman pian syistä, jotka saattavat johtaa asetuksen mukaisiin erityistoimenpiteisiin ulkorajojen valvontaan liittyvien vakavien puutteiden osalta tai rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille. Jäsenvaltion on asetuksen 33 artiklan mukaan annettava sisärajojen valvonnan lopettamisen jälkeen yksityiskohtainen selvitys siitä, miten asetuksen perusteita noudatettiin suoritetun rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen jälkiarviointia varten. Selvityksessä on käsiteltävä muun muassa tarkastusten suorittamista, käytännön yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa, vaikutusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen sekä 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, jolleivät 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.

Perustelumuistiossa todetaan edellä kerrotun perusteella, että rajavartiolaiton (578/2005) 15 §:n mukaan rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Perustelumuistiossa

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

Perustelumuistiossa viitataan myös siihen, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat myös aiemmin palauttaneet rajavaalvonnan väliaikaisesti laittoman maahantulon vaarantaessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terrori-iskujen jälkeen, suurten yleisötapahtumien yhteydessä ja korkean tason kokousten turvallisuusjärjestelyjen tukemiseksi. Suomi palautti sisärajavaalvonnan vuonna 2005 yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen turvallisuuden varmistamiseksi, kolmesti vuonna 2006 Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden aikana järjestettyjen kokousten turvallisuuden varmistamiseksi ja vuonna 2008 ETYJ-ulkoministerikokouksen turvaamiseksi. Suomi ei ole tähän mennessä käyttänyt 28 artiklan mukaista erityismenettelyä eli välittömää sisärajavaalvonnan palauttamista.

Perustelumuistiossa todetaan, että ”useat EU-maat ovat myös keväällä 2020 palauttaneet sisärajavaalvonnan koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemiasta jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Komission linjauksen mukaan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden”.

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

Perustelumuistiossa todetaan, että sisärajavaalvonnan palauttamisella ei muutettu kansallisen lainsäädännön säännöksiä. Oikeus maahantuloon ja maastalähtöön määräytyi siten voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Sisärajan ylittäminen ei edellyttänyt nykyisestä poikkeavien matkustusasiakirjojen mukana oloa. Perustelumuistiossa todetaan, että ”ainoa muutos aiempaan tämän päätöksen seurauksena oli se, että sisärajoilla tuli varautua mahdollisiin viranomaisten toimesta suoritettuihin raja- ja ulkomaalaisvalvontatoimiin”.

2.4.2.2 Päätös 17.3.2020 eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta

Valtioneuvosto teki 17.3.2020 päätöksen myös eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.2020 alkaen 13.4.2020 saakka. Päätöksessä todetaan, että koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatautiepidemian laajentumisen ennaltaehkäisemiseksi ja viruksesta kansanterveydelle ai-

heutuvan uhan torjumiseksi on välttämätöntä sulkea eräät rajanylityspaikat sekä rajoittaa rajanylitysliikennettä mainittuna aikana.

Lentoliikennettä rajoitettiin seuraavasti:

- Helsinki-Vantaan, Maarianhaminan ja Turun lentoasemien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne
- Enontekiön, Helsinki-Malmin, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan ja Vaasan lentoasemien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne
- suljetaan Ahvenanmaan, Hangon ja Helsingin merivartioasemien rajanylityspaikat

Vesiliikennettä rajoitettiin seuraavasti:

- Helsingin, Maarianhaminan, Turun ja Vaasan satamien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne
- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Inכון, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsin, Merikarvian, Naantalın, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Sipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion ja Uudenkaupungin satamien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne
- Ahvenanmaan, Haapasaaren, Hangon ja Helsingin merivartioasemien sekä Nuijamaan sataman ja Santion huvialusten rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne

Maantie- ja raideliikenne:

- Imatran, Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Rajajoosepin, Salan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne, Suomen ja Venäjän federaation kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne
- Inarin, Parikkalan ja Vainikkalan rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne

Valtioneuvoston päätöksessä todetaan, että rajanylityspaikkojen sulkemisella ei estetä Suomen kansalaisten oikeutta saapua maahan eikä jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä päätöksellä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Myös perustelumuistiossa todetaan, että perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Rajanylityspaikkojen sulkemisella ja liikenteen rajoittamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin. Samoin EU-kansalaisten kohtelu olisi yhdenvertaista.

Valtioneuvoston toimivalta päättää asiasta perustuu rajavartiolain 16 §:ään, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä muun muassa kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. 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.

Valtioneuvoston toimivallan osalta päätöksen perustelumuistiossa todetaan, että perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittaminen on merkitykseltään sellainen asia, joka tulee ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa. Rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevassa päätöksenteossa on tarkoituksenmukaista soveltaa rajanylityspaikkojen sulkemista koskevan 16 §:n asiasisällöllisiä periaatteita.

Edelleen perustelumuistiossa viitataan siihen, että ”Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, jäljempänä rajanylityspaikkasopimus) 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Sopimuspuoli, joka on aikeissa pysäyttää liikenteen tai rajoittaa sitä, on velvollinen ilmoittamaan tästä toiselle sopimuspuolelle viimeistään viittä vuorokautta aiemmin. Artiklan 3 kohdan mukaan kiireellisissä tapauksissa ilmoitus on annettava viimeistään 24 tuntia ennen suunniteltua liikenteen pysäyttämistä. Kyse on yksipuolisesta toimesta, joka poikkeaa sopimuksen 3 artiklan mukaisesta menettelystä ja sopimuksen täydentämisestä.”

Päätöksen arvioitiin perustelumuistion mukaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viuruksesta aiheutuvaa uhkaa.

2.4.2.3 Muut päätökset

Koskien sisäraja- ja valvonnan palauttamista päätöksen voimassaoloa jatkettiin 7.4.2020 tehdyllä päätöksellä 13.5.2020 asti, 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä 14.6.2020 asti, 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä 14.7.2020 asti, 10.7.2020 tehdyllä päätöksellä 11.8.2020 asti, 23.7.2020 tehdyllä päätöksellä 25.8.2020 asti, 6.8.2020 tehdyllä päätöksellä 8.9.2020 asti ja 20.8.2020 tehdyllä päätöksellä 18.9.2020 asti. Päätökseen on lisäksi tehty muutoksia vesiliikenteen rajanylityspaikkojen osalta 24.3.2020 ja 20.5.2020 tehdyillä päätöksillä.

Koskien rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittamista päätöksen voimassaoloa jatkettiin 7.4.2020 tehdyllä päätöksellä 13.5.2020 asti, 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä 14.6.2020 asti, 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä 14.7.2020 asti, 10.7.2020 tehdyllä päätöksellä 11.8.2020 asti, 23.7.2020 tehdyllä päätöksellä 25.8.2020 asti, 6.8.2020 tehdyllä päätöksellä 8.9.2020 asti ja 20.8.2020 tehdyllä päätöksellä 18.9.2020 asti. Päätökseen on lisäksi tehty muutoksia 24.3.2020, 20.5.2020 ja 27.8.2020 tehdyillä päätöksillä.

Myöhempien päätösten sisältö on osin muuttunut koskien niitä maita, joiden epidemiologinen tilanne on muuttunut siten, että sisäraja- ja valvonta tai ulkorajaliikenteen rajoitukset on sen mukaisesti joko palautettu tai poistettu. Päätösten toimivaltaperuste on ollut sama kuin edellä. Päätösten perustelumuuistoissa on viitattu päätösajankohtana vallinneeseen epidemiologiseen tilanteeseen ja Euroopan unionin toimiin. Muutoin päätösten perustelumuuistiot ovat olennaisilta osiltaan saman sisältöiset kuin maaliskuussa 2020.

2.4.2.4 Rajaliikenteen rajoittamisista perustelumuuistoissa

Valtioneuvoston päätökseen liittyvän 17.3.2020 päivätyn perustelumuuistion mukaan Suomessa asuvilla tarkoitettaisiin Suomessa oleskeluoikeutensa rekisteröineitä EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvilla tarkoitettaisiin vastaavasti kyseisen EU-maan kansalaisia, siellä oleskeluoikeutensa rekisteröineitä EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla kyseisessä maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia.

Välttämättömänä työmatkaliikenteenä pidettäisiin muun muassa alusten miehistönvaihtoon liittyvää rajanylitysliikennettä. Muuna välttämättömänä liikenteenä pidettäisiin muun muassa pelastustoimen ja terveydenhoidon suorittamiseen liittyvää liikennettä ja kolmansien maiden kansalaisten maasta poistumista.

Valtioneuvosto tarkensi 23.3.2020 alkaen välttämättömänä työmatkaliikenteenä käsitettä niin, että se ei pidä sisällään Suomen ja Viron välistä säännöllistä työmatkaliikennettä. Sallittua sen sijaan oli pysyvään

työsuhteeseen perustuva työmatkaliikenne Ruotsin tai Norjan vastaisella rajalla olevalla luontaisella työssäkäyntialueella.

Perustelumuiustiossa oli määritelty sisärajoilla sallittu henkilöliikenne seuraavasti:

Paluuliikenne Suomeen

- Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Suomessa asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat kolmannen maan kansalaiset

Paluuliikenne muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta

- muiden EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat kolmannen maan kansalaiset

Välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne

- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö
- tavaraliikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö
- työntekijät, jotka pysyvään työsuhteeseen ja toimeksiantoon perustuen työskentelevät Ruotsin tai Norjan vastaisella rajalla olevalla luontaisella työssäkäyntialueella
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilas- ja avustajajärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- pakottavissa perheasioissa matkustavat henkilöt (esimerkiksi lapsen tapaamisoikeus, hautajaiset)
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- muu välttämätön ja perusteltu liikenne, esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästyä

Perustelumuiustiossa on myös todettu, että rajatarkastusviranomaisten ja terveystarkastusviranomaisten toimenpiteillä olisi tarkoitus tehostaa päätösten vaikuttavuutta. Pääsääntönä on, että kaikki sisärajojen yli Suomeen saapuvat henkilöt olisivat Suomessa oleskelunsa aikana velvollisia noudattamaan Suomen terveystarkastusviranomaisten ohjeistusta ja pysymään karanteeniä vastaavissa olosuhteissa 14 vuorokauden ajan viimeisestä Suomeen saapumisesta lukien. Kaikille maahan saapuville annetaan rajalla ohjeistus pysymisestä karanteeniä vastaavissa

olosuhteissa 14 vuorokauden ajan viimeisestä Suomeen saapumisesta lukien.

Valtioneuvoston 7.4.2020 tekemään päätökseen liittyvässä 6.4.2020 päivätyssä perustelumuiustiossa ulkorajoilla sallitun henkilöliikenteen osalta on todettu, että voimassa olevassa ulkorajoja koskevassa päätöksessä nimetään sallitut rajanylityspaikat ja niillä sallitut liikenne- muodot. Eräillä rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne ja eräillä myös paluuliikenne ja muu välttämätön liikenne. Sallitulla henkilöliikenteellä tarkoitetaan erityisesti seuraavaa:

Paluuliikenne Suomeen

- Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Suomessa asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat kolmannen maan kansalaiset

Paluuliikenne muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta

- muiden EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat kolmannen maan kansalaiset

-

Välttämätön liikenne

- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö
- tavaraliikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- muu välttämätön ja perusteltu liikenne, esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä, toisesta Schengen-sopimukseen kuulumattomasta EU:n jäsenvaltiosta tai Yhdistyneestä kuningaskunnasta saapuvan EU- tai Schengen-valtion kansalaisen tai Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen työsuhteeseen tai toimeksiantoon perustuva työmatkaliikenne sekä pakottavissa perheasioissa tai muista pakottavista henkilökohtaisista syistä matkustavat henkilöt

Perustelumuiotiossa todettiin myös, että maahan saapuvan henkilön tulisi rajoittaa tarpeettomia lähikontakteja ja noudattaa omaehtoista karanteenia. Omaehtoisessa karanteenissa sallittaisiin liikkuminen työpaikan ja asuinpaikan välillä sekä muu välttämätön liikkuminen. Kaikkien tulisi edelleen noudattaa yleisiä viranomaisohjeita hyvistä hygieniakäytännöistä, turvaetäisyyksistä ja fyysisten kontaktien välttämisestä tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi.

2.5 Vastaukset selvityspyyntöni

2.5.1 Väitteet rajanylityksen kieltämisestä

Rajavartiolaitoksen esikunnalta saadun lausunnon mukaan Valtioneuvosto piti 17.3.2020 tiedotustilaisuuden valmiuslain käyttönotosta ja rajavalvonnasta. Tiedotustilaisuudessa sisäministeri Ohisalo ja ulkoministeri Haavisto ohjeistivat suomalaisia toteamalla, että ulkomaille "ei pidä matkustaa".

Tiedotustilaisuuden jälkeen Rajavartiolaitoksen päällikköä, kenraaliluutnantti Pasi Kostamovaaraa haastateltiin MTV3:n haastattelussa, jossa hän muun muassa toi esiin, että rajanylitysliikenteen päätöksistä huolimatta Suomen kansalaisella on perustuslain mukaan oikeus lähteä maasta ja saapua maahan. Hän totesi myös, että valtioneuvoston kehotus olla matkustamatta ulkomaille on vahva suositus. Myös samana päivänä YLE:n koronaviruksesta tehdyssä erikoislähetyksessä haastateltu Rajavartiolaitoksen esikunnan tilanne- ja riskianalyytikeskukseen rajaturvallisuusasiantuntija, komentajakapteeni Mikko Hirvi totesi, että mikäli Suomen kansalainen pyrki poistumaan Suomesta vastoin valtioneuvoston linjasta siitä, ettei näin tulisi tehdä, Rajavartiolaitos toimii "tämän ratkaisun hengessä eli neuvomme, kehotamme".

Rajavartiolaitos on näin ollen pyrkinyt antamaan jo ennen sisärajavallvonnan väliaikaisen palauttamisen aloittamista kansalaisille oikeaa tietoa Suomen kansalaisen perustuslain 9 §:n mukaisista oikeuksista ja valtioneuvoston päätösten osittaisesta suositusluonteesta.

Rajavartiolaitos ei ole tiedottanut rajojen olevan suljettuja, vaan tätä termiä ovat käyttäneet tiedotusvälineet.

Rajavartiolaitos antoi 18.3.2020 Rajavartiolaitoksen sisäisen käskyn (Ulkorajojen rajanylitysliikenteen väliaikaisen rajoittamisen ja rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen sisärajoille aiheuttamat toimenpiteet Rajavartiolaitoksessa, RVL Dno-2020-604, RVL208734). Rajavartiolaitos aloitti sisärajavallvonnan valtioneuvoston päätöksen mukaisesti 19.3.2020 klo 00.00 eli alle kaksi päivää tehdyn valtioneuvoston päätöksen jälkeen.

Rajavartiolaitos antoi täydentävän käskyn 23.3.2020 (Jatkokäskey/23.3.2020: Ulkorajojen rajanylitysliikenteen väliaikaisen rajoittamisen ja rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen sisärajoille aiheuttamat toimenpiteet Rajavartiolaitoksessa, RVL Dno-2020-604, RVL209415), jossa on todettu seuraavasti:

”Valtioneuvoston antama päätös on suositusluontoinen. Sen perusteella ei kaikkeen henkilöiden liikkumiseen rajan yli rajanylityspaikkojen kautta voida puuttua. Rajanylityspaikalla pyritään kuitenkin ohjein, neuvoin ja kehotuksin estämään tavoitteiden vastaista liikkumista. Rajan ylittämistä ei voida kuitenkaan aina estää.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus lähteä Suomesta. Suomen kansalaisen maasta poistumista ei saa estää, ellei matkustamisoikeutta ole erikseen rajoitettu (matkustuskielto) tai evätty (passin peruminen) lakiperusteisesti. Maasta poistuttaessa Suomen kansalaisella tulee olla hallussaan vaadittava matkustusasiakirja. Pohjoismaiden välillä liikuttaessa riittää pelkätään se, että suomalainen kykenee osoittamaan henkilöllisyytensä.”

Päivitetyt käskyt on annettu 7.4.2020 ja 13.5.2020 (RVLDno-2020-604, RVL2010698 ja RVL2018193). Edellä mainittu teksti on ollut näissä molemmissa käskyissä muuttumattomana.

Rajavartiolaitos toteaa, että sillä on ollut sisärajavälvalvonnan väliaikaisessa palauttamisessa toimeenpanevan viranomaisen rooli. Hallituksen vahvana tahtotilana on ollut estää koronaepidemian leviämistä, suojella riskiryhmiä ja estää terveydenhuollon ylikuormittumista ja näillä keinoin turvata kaikkien kansalaisten henkeä ja terveyttä. Kansalaisille kuuluvia, tässä tilanteessa osin toisilleen jopa ristiriitaisia elämän suojaan ja liikkumisvapauteen liittyviä perusoikeuksia on punnittu keskenään ja pyritty ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä siten, että tässä tilanteessa tärkeämmäksi koettu jokaisen oikeus elämään pystytään ensisijaisesti turvaamaan. Rajavartiolaitoksen toiminnassa tämä on näkynyt siten, että kansalaisia on pyritty Rajavartiolaitoksen sisäisen käskyn mukaisesti ohjein, neuvoin ja kehotuksin toimimaan näitä tavoitteita edistävällä tavalla.

Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan yksittäiselle rajatarkastusta suorittavalle virkamiehelle on mahdotonta säilyttää yksinomaista vastuuta siitä, että hänen tulisi samanaikaisesti, kun hän pyrkii ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä valtioneuvoston tahtotilan mukaisesti, huolehtia erityisesti ja nimenomaisesti myös kansalaisten valistamisesta heidän perustuslaillisesta oikeudestaan poistua maasta.

Lausunnon mukaan liikkumisvapauteen liittyvä perusoikeus on kuitenkin koko ajan tuotu esiin ja siitä on myös muistutettu Rajavartiolaitoksen sisäisissä palavereissa, joita on järjestetty niin Rajavartiolaitoksen johdon kuin alemman johdon välillä viikoittain, sekä hallintoyksiköiden sisäisesti. Liikkumisvapaus perusoikeutena on kirjattu myös Rajavartiolaitoksen sisäisiin käskyihin ja annettuihin ohjeisiin.

Tietoa rajanylittämisestä on ollut kansalaisten saatavilla Rajavartiolaitoksen verkkosivuilla ja sosiaalisen median kanavissa Facebookissa ja Twitterissä. Suomen kansalaisen liikkumisvapauden noustua laajempaan keskusteluun Rajavartiolaitos on antanut 9.5.2020 julkisuu-

teen tiedotteen Rajavartiolaitoksen toiminnan perusteista sisärajalvonnassa.

Rajavartiolaitos on vastaanottanut 19.3.2020–27.5.2020 välisenä aikana arviolta yli 5 000 kansalaiskirjettä tai muuta kirjallista kyselyä sekä perustanut neuvontapuhelimia kansalaisten tiedontarpeeseen vastaamiseksi. Rajavartiolaitoksen esikunnan kansalaisneuvontapuhelimeen on tullut 18.3.–28.5.2020 välisenä aikana 4 613 puhelua, päivittäisen ”ennätyksen” ollessa 194 puhelua päivässä. Länsi-Suomen merivartioston ja Suomenlahden merivartioston yhteiseen tiedotuspuhelinnumeroon on tullut 18.3.2020 alkaen yli 10 000 puhelua, päivittäisen vastattujen puhelujen ennätyksen ollessa 462 puhelua vuorokaudessa. Muun muassa Ahvenanmaan ja Virpiniemen merivartioasemille on tullut runsaasti myös suoria yhteydenottoja. Länsi-Suomen merivartiosto on ilmoittanut osoittaneensa keskimäärin kolmen hengen päivittäisen työpanoksen kansalaiskyselyihin vastaamiseen. Lapin rajavartiosto on ilmoittanut vastaanottaneensa poikkeusolojen aikana noin 6 880 puhelua.

Kaikki hallintoyksiköt ovat puheluissa ja viesteissä jatkuvasti kertoneet Suomen kansalaisen oikeudesta lähteä ja saapua maahan.

Rajavartiolaitos tuo tässä yhteydessä myös esiin, että maaliskuussa 2020 yhteiskunnallinen tilanearvio ja keskustelu olivat täysin erilaisia verrattuna selvityksen antohetken tilanteeseen, vaikka poikkeusolot tuolloin edelleen jatkuivat. Varmaa tietoa viruksen leviämistavoista ja vaarallisuudesta oli hyvin rajallisesti. Euroopasta tulleiden uutisten seurauksena yhteiskunnassa vallitsi erittäin suuri epävarmuus ja epä-tietoisuus kansalaisten terveysturvallisuudesta ja terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvystä. Myös kansalaisten kysymykset keskittyivät siihen, kuka Suomeen voi päästä ja miten, jolloin tähän tietotarpeeseen pyrittiin myös Rajavartiolaitoksen tiedottamisessa ja verkkosivuilla ensisijaisesti vastaamaan. Useat maat Ruotsia lukuun ottamatta myös asettivat omia rajoituksiaan, jotka käytännössä tekivät lähes mahdottomaksi Suomen kansalaisten vapaan maahantulon. Kansalaisten kiinnostus maasta lähtemiseen heräsi vasta myöhemmin tautitilanteen edettyä alkuoletuksia maltillisemmin.

Lapin rajavartioston lausunnossa on todettu, että rajavartiosto on valtioneuvoston päätösten toimeenpanossa noudattanut johdonmukaisesti Rajavartiolaitoksen ja rajavartioston johdon hyväksymää yhtenäistä toimintalinjaa, jonka mukaan matkustajia on rajalla opastettu ja neuvottu valtioneuvoston päätösten ja suositusten mukaisesti. Muuten käytetty rajatarkastuksien toimintalinja on noudattanut soveltaen sitä, miten rajatarkastuksia tehdään Schengen-alueen ulkorajalakin huomioiden sisärajalvonnassa väliaikaisen palauttamisen tavoitteet ja tarkoitus. Tavoitteena on ollut koronaviruksen aiheuttaman tartuntatautiepidemian laajentumisen ennalta ehkäisy ja viruksesta kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjuminen. Lausunnon mukaan jokaista rajanylittäjää kohdellaan yhdenvertaisesti. Mikäli henkilö on opastuksesta ja neuvonnasta huolimatta halunnut lähteä maasta, on se ollut mahdollista. Tällaisia tapauksia on ollut maaliskuussa useita kymmeniä. Toukokuussa julkisuudessa käydyn keskustelun

myötä määrä on kasvanut yli sataan päivässä. Suomen kansalainen on aina voinut saapua maahan.

Sisärajavaalvonnan väliaikaisen palauttamisen aikana rajan ylittäminen on ollut sallittua vain nimettyjen rajanylityspaikkojen kautta. Rajanylityspaikkojen välisellä alueella ns. maastorajalla tavattuja ihmisiä on erityisesti toiminnan alkuvaiheessa rikosseuraamusten sijaan opastettu käyttämään rajanylityspaikkoja rajan ylittämiseen. Maastorajalla on rajan ylittäminen perustellusta syystä ollut mahdollista rajavartiolaiton 13 §:n mukaisella rajanylitysluvalla. Lapin rajavartioston komentaja on myöntänyt rajanylityslupia mm. poromiehille poroelinkeinon turvaamiseksi. Lisäksi menettelyä on käytetty ulkomaalaisten turistien kotiuttamislentojen mahdollistamiseksi suljetuilta lentoliikenteen rajanylityspaikoilta.

Länsi-Suomen merivartioston lausunnon mukaan suomalaisilta rajanylittäjiltä ei merivartioston käsityksen mukaan ole estetty maasta lähtöä tai maahan palaamista rajanylityspaikalla, jollei tällaisilla henkilöitä ole ollut esimerkiksi rikosepäilystä johtuvista syistä tullut ottaa kiinni. Sen sijaan maasta lähtöä ja maahan palaamista on estetty parhaan mukaan muualla sisärajoilla rajanylityspaikkojen ulkopuolisella alueella.

Rajanylityspaikalla rajanylitysaikaisissa olleita kansalaisia on kuitenkin merivartioston lausunnon mukaan kehoitettu pidättymään rajanylityksistä kansanterveydellisten syiden ja etenkin Ruotsin harjoittaman poikkeavan epidemiastrategian vuoksi. Kysymys on kuitenkin ollut vain suosituksista ja kehotuksista, koska valmiuslain 118 §:n tarkoittamia alueellisia liikkumisrajoituksia ei rajanylityspaikkojen alueelle ole asetettu eikä kansalaisten perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen ole poikkeuslaki-instituution avulla kajottu.

Länsi-Suomen merivartioston operatiivinen johto ja operatiivinen henkilöstö on ollut tietoinen siitä, ettei kansalaisten liikkumista rajan yli pystytä rajoittamaan pakottavasti vaan ainoastaan ohjaamaan suosituksin kansalaisia rajanylityksiin liittyvien perusteiden, motiivien ja käytänteiden osalta.

Maahan palaavia kansalaisia on puolestaan opastettu pysymään karanteenin omaisissa olosuhteissa paluuta seuraavien 14 vuorokauden ajan, jollei matkustaminen ole tapahtunut työmatkaliikenteen tai muiden välttämättömien syiden vuoksi.

Lausunnon mukaan riidattomasti voidaan tietenkin todeta, että viranomaisten viestinnässä asian suhteen olisi ollut parantamisen varaa, mikä epätäydellisyys on ollut merivartioston käsityksen mukaan ymmärrettävää tilanteen yleinen epäselvyys ja kiireellisyys huomioiden.

2.5.2 Terveystietoja sisältäneen lomakkeen edellyttäminen täytettäväksi

2.5.2.1 Rajavartiolaitoksen selvitys

Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston rajatarkastusyksikön lausunnossa todetaan, että maaliskuussa viikolla 13 arvioitiin yleisesti, ettei lentokenttien kautta Suomeen saapuvien matkustajien opastus pandemiatilanne huomioiden ollut riittävää. Valtioneuvoston ministerit antoivat valtioneuvoston kanslialle tehtäväksi laatia ratkaisuesitys ongelmaan. Valtioneuvoston kanslia suunnitteli matkustajaohjauksen toimintamallin lentokenttäympäristöön. Toimintamalli ja terveystietoja koskeva lomake otettiin käyttöön valtioneuvoston kanslian valmistelemana 27.3.2020.

Rajavartiolaitoksen esikunta sai valtioneuvoston toimeksiannosta 28.3.2020 tehtäväksi valmistella 2.4.2020 mennessä sisärajatarkastusten palauttamista koskevan jatkopäätöksen. Jatkopäätöksen valmisteluun liittyi tarkastelu Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisen työmatkaliikenteen rajoitusten kiristämisestä. Yhtenä toteutusvaihtoehtona rajoitusten kiristämiseksi oli karanteenisäännösten kiristäminen.

Asiaa koskevan muistion toimintavaihtoehtojen mukaisesti Rajavartiolaitos valmistautui lentokentällä toteutetun sitoumus- ja terveystietolomakkeen ja sitä vastaavan toimintamallin toteuttamiseen myös maarajoilla. Maarajojen osalta oli selvää, etteivät terveystietoviranomaiset kykenisi osoittamaan henkilöstöään kaikille rajanylityspaikoille, joten tämä tuli huomioida toiminnassa.

Lomakkeilla tavoiteltiin tietojen keräämistä maahan pyrkiviltä henkilöiltä ja oireisten tehokasta ohjaamista terveydenhuollon piiriin. Oirelomakkeen lisäksi matkustajille jaettiin Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohje karanteeninomaisista oloista (myöhemmin omaehtoinen karanteeni) tartuntojen välttämiseksi. Kartoitettaessa saapujien tilannetta voitiin hallita maahan mahdollisesti sairaina tai oireettomina kantajina saapuvien jatko-ohjausta ja siten hillitä epidemian laajenemista. Lomakkeen hyötynä ajateltiin käyttöönottoaiheessa olevan, että tulijat sitoutuivat karanteenia vastaaviin olosuhteisiin valtioneuvoston linjausten edellyttämällä tavalla väestön terveyden suojelemiseksi. Lomakkeella kerättävien tietojen avulla voitiin myös varmistaa matkustajien mahdollisuus siirtyä karanteeninomaisiin oloihin tartuntariskin kannalta turvallisesti.

Lomakkeen täyttämistä kieltäytyneiden kohtelun osalta rajatarkastusyksikkö toteaa, että karanteeniin sitoutumattoman osalta kansanterveydelle aiheutuvan uhkan arviointi on toteutettu terveystietoviranomaisen toimin. Tästä syystä matkustaja on saattanut joutua odottamaan terveystietoviranomaisten kannanottoa ja mahdollisesti keskustelemaan henkilökohtaisesti terveystietoviranomaisten kanssa tapauskohtaisen riskin arvioimiseksi.

Raja- ja merivartiostolle on toimintamallin mukaisesti ohjeistettu, että karanteeniin sitoutumattoman ulkomaan kansalaisen maahantulo voi-

daan estää kansanterveyttä vaarantavana. Suomen kansalaisen maahantuloa tai maasta poistumista ei voida estää. Sitoumuksesta kieltäytyvät Suomen kansalaiset ohjataan terveydenhuollon piiriin paikallisesti sovittavalla tavalla.

Lapin rajavartioston lausunnon mukaan tiedonkeruulomakkeeseen liittyvä ongelmallisuus on tunnistettu jo siinä vaiheessa, kun Lapin aluehallintovirasto (myöhemmin AVI) valmisteli sen käyttöönottoa Lapin rajavartioston rajanylityspaikoilla kuntien, sairaanhoitopiirien ja Lapin rajavartioston kanssa.

Käyttöönottovaiheessa sovittiin AVI:n johdolla menettely, jossa Lapin rajavartioston rajanylityspaikoilla rajavartiosto käsittelee lomakkeet, säilyttää niitä tilapäisesti ja toimittaa ne erikseen sovitulla tavalla kuntien terveysviranomaisen haltuun. Järjestelyn tarkoitus on ollut terveysviranomaisen resurssien tarkoituksenmukainen käyttö; lomakkeiden käsittely kuuluisi luonnollisesti terveysviranomaiselle, mutta Lapin terveysviranomaisten resursseista johtuen terveysviranomaiset eivät katsoneet mahdolliseksi oman henkilöstönsä asettamista rajanylityspaikoille vaan pyysivät Lapin rajavartiostoa käsittelemään lomakkeet rajanylityspaikalla. Toimintamalli on ollut Rajavartiolaitoksen esikunnan ohjaama.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnon mukaan terveystietolomakkeen antaminen rajanylittäjien täytettäväksi on tapahtunut terveydenhoitoviranomaisten pyynnöstä. Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut [tartuntatautilain](#) 39 §:n mahdollistavan tapauskohtaisen rekisterin pitämisen, jos se on välttämätöntä sairastuneiden hoidon järjestämiseksi kiireellisesti ja taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Tarkoituksena on ollut arvioida ja edelleen karanteeniomaisiin olosuhteisiin ohjaamisen myötä vähentää henkilön kansanterveydelle muodostamaa uhkaa. Lomakkeen lisäksi matkustajille on jaettu Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjetta karanteeninomaisista oloista tartuntojen välttämiseksi.

Rajavartiolaitoksen esikunnan antaman ohjeen mukaan Rajavartiolaitos on pyrkinyt ratkaisuun, jossa terveydenhuollon ammattilaiset vastaavat lomakkeen keräämisestä ja matkustajien jatko-ohjaamisesta, erityisesti Vuosaaren, Helsingin Länsisataman, Turun, Maarianhaminan ja Vaasan satamissa sekä Tornion rajanylityspaikoilla. Viime kädessä lomakkeen keräämisestä on kuitenkin terveydenhuollon ammattilaisten resurssipulasta johtuen vastannut rajatarkastusviranomaisen, joka on tarkistanut lomakkeet ja ohjannut terveydenhuollon piiriin ne matkustajat, joilla on merkintä oireista tai ongelmista karanteenin järjestämisessä. Muut ovat siirtyneet saamansa ohjeen mukaisesti omaehtoiseen kotikaranteeniin. Rajanylityspaikoilla, joilla terveysviranomaiset eivät ole olleet läsnä, on ohjattu oireiset välittömästi terveydenhuollon piiriin paikallisesti sovittavalla tavalla. Sitoumuksesta kieltäytyvät Suomen kansalaiset on ohjattu terveydenhuollon piiriin paikallisesti sovittavalla tavalla.

Terveystietolomakkeet on luovutettu terveydenhoitoviranomaisten haltuun. Kaikki karanteeniin sitoutumislomakkeet on toimitettu alueel-

lisesti tai paikallisesti sovitulla tavalla terveydenhuollon henkilöstölle, joka on saanut Rajavartiolaitoksen tietojen mukaan sosiaali- ja terveysministeriöstä myöhemmin ohjeet niiden käsittelystä.

Rajavartiolaitos toteaa, että hallintoyksiköt ovat olleet lomakkeeseen liittyvien kysymysten tai muiden ongelmien ilmaantuessa yhteydessä paikallisiin terveydenhuoltoviranomaisiin. Tämä on voinut johtaa lausuntojen mukaan siihen, että rajanylittäjä on joutunut odottamaan rajatarkastuksessa sitä, että rajavartija on saanut yhteyden terveydenhuoltoviranomaisiin, esimerkiksi alueelliseen tartuntatautilääkäriin. Yhteys terveydenhuoltoviranomaisiin on otettu myös silloin, kun Suomen kansalainen ei ole suostunut täyttämään lomaketta tai lomakkeelle merkityt oireet ovat viitanneet mahdolliseen koronavirustartuntaan.

Hallintoyksiköiden lausunnoissa on kiistetty se, että ketään olisi odotettu rajatarkastuksessa tarpeettomasti. Odottaminen on lausuntojen mukaan voinut johtua yleisesti liikennetilanteesta rajanylityspaikalla, lomakkeiden täyttämisestä sekä siitä, että tietyissä tilanteissa maahantulijoiden osalta on puhelimitse konsultoitu tartuntatautilääkäreitä tarvittavien toimenpiteiden suhteen.

2.5.2.2 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa todettiin, että lomake valmisteltiin kiireellisesti valtioneuvoston kanslian johdolla, kun maahan alkoi nopeasti palata suuria määriä matkailijoita sekä muissa maissa asuvia suomalaisia. Aluksi lomaketta jaettiin lentokentillä. Lomakkeen käyttöä laajennettiin 8.4.2020 myös maarajoille, kun rajaliikennettä maarajoilla rajoitettiin. Tässä vaiheessa työmatkaliikennettä varten siihen lisättiin oma kohtansa omaehtoiseen karanteeniin sitoutumisesta ("Sitoudun siirtymään suoraan kotiini ja olemaan karanteenia vastaavissa olosuhteissa työvuorojeni välisen ajan, enintään 14 vuorokautta (välttämätön työmatkaliikenne, soveltaen muu välttämätön liikenne)"). Rajavartiolaitos antoi tuolloin ohjeen rajanylityspaikoille. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on ollut terveydenhuollon toimenpiteiden ohjaaminen.

Oikeudellista velvoitetta lomakkeen täyttöön ei ole ollut. Lomake on toiminut apuvälineenä maahantulon edellytysten arvioinnissa ja tarvittaessa nämä edellytykset on voitu arvioida muuten. Rajavalvontaviranomaisia on ohjeistettu tarvittaessa ottamaan yhteyttä paikallisiin terveysviranomaisiin matkustajan tilanteen arvioimiseksi tartuntatautilaissa annetuin toimintavaltuuksin. Epidemian hallinnan kannalta on ollut tärkeää saada tieto maahan saapuvien mahdollisista hengitystieoireista sekä mahdollisuudesta tartuntojen kannalta turvallisesti matkustaa määränpäähensä.

Sitoumuksesta kieltäytyvät Suomen kansalaiset on ohjeistettu rajanylityspaikoilla ohjattavan terveydenhuollon piiriin paikallisesti sovittavalla tavalla, jotta heidän mahdollinen tartuttavuutensa ja tarpeensa apuun omaehtoiseen karanteeniin siirtymisessä voitaisiin arvioida.

Käytännössä tartuntataudeista vastaavan lääkärin on ollut mahdollista arvioida matkustajan tilanne tartuntatautilain 9 §:n nojalla. Tällaisessa tilanteessa tulee kyseeseen matkustajan haastattelu, mahdollinen ohjaaminen näytteenottoon ja tarvittaessa terveydentilan arvioon tai kriteerien täytyessä tartuntatautilain 60 §:n mukaiseen karanteeniin määrääminen. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut asiasta aluehallintovirastoja ja raja-alueiden kuntien ja -sairaanhoidopiirien edustajia sähköpostilla 8.–9.4.2020. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyö etenkin Lapin aluehallintoviraston ja kuntien kanssa on ollut tiivistä.

Rajavartiolaitos on antanut ohjeistuksen henkilökunnalleen saatuaan tehtäväkseen oire- ja sitoumuslomakkeiden jakamisen. Sosiaali- ja terveysministeriölle on varattu tilaisuus esittää huomioitaan Rajavartiolaitoksen toimintamallissa esitettyyn ohjeistukseen. Tässä Rajavartiolaitoksen työntekijöitä on ohjeistettu toimittamaan tai luovuttamaan paikallisesti sovitulla tavalla täytetyt lomakkeet paikallisten terveysviranomaisten haltuun.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut kuntia ja kuntayhtymiä säilyttämään kyseisen tartuntatautilain mukaisen tapauskohtaisen rekisterin tietosuojaa asianmukaisesti huomioiden. Lomakkeet on toimitettu kunkin alueen tartuntataudeista vastaavalle lääkärille. Lomakkeiden keräämisestä on luovuttu valtioneuvoston päätöksellä 14.5.2020 lähtien. Sosiaali- ja terveysministeriö on lähettänyt 18.6.2020 aluehallintovirastojen ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen kautta rajoilla toimineiden kuntien terveysviranomaisille ohjeen rekisterin hävittämisestä tietoturvalisellä tavalla mahdollisimman pian.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole esittänyt tartuntatautilain mukaista virka-apupyynnöä, johon toimivalta on alueen viranomaisilla. Valtion keskushallinnon tasolla virka-apuun perustuvasta yleisestä toimintamallista on neuvoteltu keskitetysti ja perustuen valtioneuvoston linjauksiin. Paikallisten viranomaisten keskinäinen toiminta on perustunut tähän yleiseen toimintamalliin ja sen mukaiseen virka-apuun, mutta ministeriöllä ei ole tarkempaa tietoa esitetyistä erillisistä pyynnöistä.

2.5.3 Rajavalvonnassa esiin nousseet rikosepäilyt

Lapin rajavartioston lausunnon mukaan ehdoton valtaosa valvonnassa havaituista tapauksista, joissa säännöksiä on rikottu, on pystytty hoitamaan opastamalla ja ohjaamalla. Kuitenkin toistuneissa ja selkeästi tahallisissa rikkomustapauksissa on asian käsittely aloitettu esitutkintalain mukaisessa rikosprosessissa. Näistäkin tapauksista suurin osa on päätynyt esitutkinnan lopettamiseen [esitutkintalain](#) 3 luvun 9 §:n perusteella, jolloin rikkomuksen tehneelle on annettu esitutkintalain 10 luvun 3 §:ssä tarkoitettu suullinen huomautus. Rajanylityspaikkojen välisellä maastorajalla on määrätty ainoastaan yksi sakko lievästä valtionrajarikoksesta, mikä sai myös runsaasti julkisuutta.

Sisärajavälvönnän toimeenpanon aikana ei Lapin rajavartiostossa ole määrätty rikosoikeudellisia seuraamuksia virkamiehen vastustamis- tai niskoittelurikoksista. Yhdessä tapauksessa Suomen kansalainen poistui rajatarkastuksesta kesken tarkastuksen suorittamista ja pakeni pysäytystä yrittäneitä Tullin ja Rajavartiolaitoksen partioita. Tässä asiakokonaisuudessa toimitettiin esitutkinta, joissa rikosnimikkeinä oli valtionrajarikoksen lisäksi vaaran aiheuttaminen, lievä salakuljetus ja lievä veropetos. Asia on syyteharkinnassa.

Länsi-Suomen merivartioston lausunnon mukaan rajanylitysliikenteeseen ja luvattomiin rajanylityksiin liittyneinä konkreettisine tekoineen on käsitelty muun muassa huumausainerikoksia ja valtionrajarikoksia. Nämä rikosepäilyt ovat kuitenkin aktualisoituneet erityisesti silloin, kun raja on ylitetty luvatta muualta kuin rajanylityspaikan kautta. Rajanylityspaikalla on tullut esiin ulkomaalaisrikkomuksia ja liikenneriikoksia sekä sellaisia etsintäkuulutuksia, jotka ovat johtaneet joko Rajavartiolaitoksen tai poliisin suorittamiin jatkotoimenpiteisiin.

Tornion rajanylityspaikalla on ollut myös sellaisia alun alkaen muihin rikosepäilyihin liittyneitä tapauksia, joissa tarkastuspisteeltä on ajettu pysähtymättä läpi Ruotsin puolelle. Näistä johtuviin rikosepäilyihin on puututtu etsintäkuulutuksien ja muiden rikostorjunnallisten toimenpiteiden avulla etenkin maahan paluun yhteydessä.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnon mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston rikostorjuntayksikkö on laatinut taulukon, johon on listattu ajalla 19.3.–19.5.2020 haulla löytyneet Rajavartiolaitoksen Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla kirjaamat rikosasiat rikosnimikkeillä niskoittelu, haitanteko virkamiehelle, lievä valtionrajarikos ja valtionrajarikos. Taulukon mukaan kyseisellä ajanjaksolla on kirjattu 36 rikosasiaa epäilystä valtionrajarikoksesta tai lievästä valtionrajarikoksesta. Näiden lisäksi kuudessa tapauksessa on annettu suullinen huomautus rajan ylittämisestä rajanylityspaikan ulkopuolelta.

Suomen ja Norjan väliseltä rajalta ei ole kirjattu yhtään ilmoitusta. Kaiken kaikkiaan Rajavartiolaitoksessa ei ole käsitelty sisärajavälvönnän liittyen yhtään tapausta, joissa olisi kyse yksinomaan käskyn tai kiellon noudattamatta jättämisestä (niskoittelu rajavartiomiestä vastaan). Kuten edellä on selvitetty, Rajavartiolaitos on pyrkinyt estämään tavoitteiden vastaista liikkumista rajanylityspaikoilla ohjein, neuvoin ja kehotuksin, joiden noudattamatta jättämisestä ei voi seurata rikosoikeudellista vastuuta esimerkiksi niskoittelun muodossa.

Valtaosa tapauksista on tapahtunut muualla kuin rajanylityspaikalla. Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylittäminen muualta kuin rajanylityspaikalta on kiellettyä sisärajatarkastusten ollessa palautettuna. Liikenteen ohjaaminen rajanylityspaikoille ei loukkaa Suomen kansalaisen oikeutta tulla maahan eikä jokaisen oikeutta lähteä maasta, koska liikkuminen on mahdollista rajanylityspaikkojen kautta.

2.6 Asian arviointi

2.6.1 Kiellettiinkö rajanylitys?

2.6.1.1 Arvioinnin lähtökohtia

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa on varsin yhteneväällä tavalla katsottu, että Rajavartiolaitoksen virkamiehet rajoittivat tai estivät suusanallisesti Suomen kansalaisten perustuslaissa turvattua oikeutta lähteä maasta. Kanteluiden mukaan Suomen kansalaisia oli kielletty ylittämästä rajaa, jos heidän esittämänsä syyn rajanylitykselle ei ole katsottu olevan välttämätöntä työmatkaliikennettä tai muuta välttämätöntä liikennettä.

Esimerkinomaisesti, eräessä kantelussa (EOAK/3236/2020) kantelija kertoi, ettei häntä päästetty Suomen ja Ruotsin välisen rajan ylitse Kolarin rajanylityspaikalla. Kantelija oli yrittänyt ylittää rajan lukuisia kertoja maaliskuun ja huhtikuun aikana. Kantelija on kuljetusyrittäjä, minkä vuoksi hänellä olisi ollut tavarankuljetuksia rajan yli. Hän kertoi menettäneensä kuljetuksia Rajavartiolaitoksen toiminnan vuoksi, mistä oli aiheuttanut hänelle merkittäviä tappioita. Kantelija on myösertonut, että Rajavartiolaitoksen virkamiehet olisivat käyttäytyneet häntä kohtaan epäasiallisesti.

Erässä toisessa kantelussa (EOAK/3330/2020) kantelija kertoi Tornion rajanylityspaikalla 8.4.2020 tehdystä rajatarkastuksesta. Kantelija oli pysäytetty Tornion rajanylityspaikalla ja tiedusteltu, miksi hän oli menossa Ruotsiin. Kantelijalle kerrottiin, ettei Ruotsiin ole mahdollista matkustaa ja häntä oli käsketty kääntymään takaisin. Kantelija oli kysynyt rajavartijalta, onko tällä oikeus kieltää henkilöä poistumasta maasta, eikä hän ollut saanut siihen selkeää vastausta. Kantelija päästettiin rajan yli vasta, kun rajavartija oli tarkastanut, että hänellä on Ruotsin kansalaisuus. Kantelija pitää Rajavartiolaitoksen menettelyä lainvastaisena, koska hänen mukaansa häntä ei olisi päästetty poistumaan maasta ilman Ruotsin kansalaisuutta. Kantelusta ilmenee kantelijalla olevan sekä Suomen että Ruotsin kansalaisuus.

Totean heti alkuun, että rajoittaminen esimerkiksi siinä muodossa, että matkan tarkoitusta ja terveydentilaan liittyviä asioita tiedustellaan – mihin kuluu oma aikansa – nyt puheena olevalla tavalla, on eri asia kuin rajanylityksen kieltäminen. Tällaisiin tiedusteluihin ja keskusteluihin rajanylityksen yhteydessä yhtä kaikki kytkeytyy useissa kanteluissa esille nostettu käsitys siitä, että rajanylittäminen olisi kielletty, ja kysymykset tiedusteluiden lainmukaisuudesta.

Rajavartiolaitos katsoo toimineensa Suomen hallituksen vahvan tahotilan mukaisesti eli tarkoituksena on ollut estää koronaepidemian leviämistä, suojella riskiryhmiä ja estää terveydenhuollon ylikuormittumista ja näillä keinoin turvata kaikkien kansalaisten henkeä ja terveyttä. Rajavartiolaitoksen toiminnassa tämä on näkynyt siten, että kansalaisia on pyritty Rajavartiolaitoksen sisäisen käskyn mukaisesti ohjein, neuvoin ja kehotuksin toimimaan näitä tavoitteita edistävällä tavalla.

Kanteluiden tarkoittamassa tilanteessa on siten viime kädessä kysymys kansalaisen liikkumisvapauteen kuuluvan maastalähtöoikeuden turvaamisesta ja toisaalta julkiselle vallalle kuuluvan väestön terveyden edistämismvelvollisuuden yhteen sovittamisesta.

2.6.1.2 Rajanylityspaikoilla tapahtuneen toiminnan arviointi

Neuvojen ja käskyjen suhteesta

Rajavartiolaista ilmenevien Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavien yleisten periaatteiden mukaan tehtävien suorittamisessa on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Rajaturvallisuutta tulee pyrkiä ylläpitämään ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin (6 §).

Neuvot ja kehotukset tai muunlaiset yleisemmät suositukset eivät sellaisenaan luo velvollisuutta käyttäytyä tietyllä tavalla. Rajavartiomiehen käskyvallan osalta rajavartiolaissa on todettu, että rajavartiomiehellä on tässä tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa toimialallaan jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja (40 §).

Kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi (7 a §).

Toimivaltuutta saa käyttää vain säädettyyn tarkoitukseen (7 b §). Tarkoitussidonnaisuuden vaatimus on johdettavissa myös perustuslain 2 §:n 3 momentista, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Neuvojen, kehotusten ja käskyjen antaminen on viranomaiselle laissa säädetyn toimivallan käyttöä. Lähdetäessä siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ei virkamiehellä ilman siihen oikeuttavaa säännöstä ole toimivaltaa antaa kehotusta tai käskyä, jonka tarkoituksena on luoda toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle velvollisuus käyttäytyä tietyllä tavalla. Neuvojen ja suositusten antaminen sen sijaan voi tällaisessakin tilanteessa olla mahdollista ja se voidaan johtaa viranomaiselle kuuluvista yleisistä tehtävistä.

Edellä mainittujen säännösten mukaan yksittäisen rajavartiomiehen tulee siis käyttää aina mahdollisimman lievää keinoa kulloisenkin tilanteen selvittämiseksi. Ensisijaisesti tilanne tulee pyrkiä ratkaisuun neuvomalla, tämän jälkeen kehotuksin ja mikäli tilanne ei tällöinkään selviä, voidaan antaa käskyjä. Keinovalikoima on porrastettu tätä pitemmällekin ulottuen viime kädessä henkilön ottamiseen kiinni ja säilössä pitämiseen. Nyt puheena olevissa tapauksissa ei ole ollut kyse tällaisista vapaudenriistoa sisältävistä toimenpiteistä.

Esillä oleva ongelma kulminoituu siihen, minkä sisältöisiä neuvoja, kehotuksia ja käskyjä rajavartiomies on voinut antaa maasta lähtemään pyrkineille henkilöille, miten ne on koettu ja miten niihin tulisi suhtautua sekä onko niiden antaminen perustunut lakiin.

Rajavartiolaitos on selvityksissä esitetyn mukaan toiminut "[valtioneuvoston] ratkaisun hengessä eli neuvomme, kehotamme". Sinällään Rajavartiolaitos ei selvityksensä mukaan ole tiedottanut rajojen olevan suljettuja, vaan tätä termiä ovat käyttäneet tiedotusvälineet.

Selvitysten mukaan kysymys on ollut "ainoastaan" Rajavartiolaitoksen maasta lähtijöille antamista neuvoista ja kehotuksista rajanylityspaikoilla. Silti kanteluista välittyy, että useat henkilöt ovat kokeneet nämä neuvot ja kehotukset siinä määrin velvoittavina, että ovat mieltäneet olleensa pakotettuja luopumaan maastalähtöaikeistaan.

Noudatettu ohjeistus vaikuttaa perustuneen Rajavartiolaitoksen sisäisiin käskyasiakirjoihin (ks. edellä jaksossa 2.5.1, s. 21–22), jotka edelleen ovat perustuneet valtioneuvoston päätöksiin ja niiden taustamuistioihin, jotka Rajavartiolaitos on niin ikään laatinut.

Pidän yleisesti ensiarvoisen tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan kaltaisista Rajavartiolaitoksen käytännön toimintaa ohjaavista asiakirjoista ilmenee selkeästi, milloin jokin velvoite ilmenee suoraan lakitekstistä, milloin tulkinta on löydettävissä lainvalmisteluasiakirjoista ja milloin kysymys on suositusten antamisesta tai muista oikeudellisesti sitomattomista kannanotoista. Selvää näet on, että yksittäisissä toimenpide-ehdotuksissa voi tulla tulkintaongelmia sitovuudeltaan ja velvoittavuudeltaan erilaisissa kannanotoissa erityisesti, jos toimenpide-ehdotukset ilmaistaan kieltävässä imperatiivimuodossa (esim. älä matkusta, "ei pidä matkustaa") tai väitelauseen muodossa (esim. matkustaminen on kielletty), koska tällöin ne voidaan kokea velvoittaviksi käskyiksi.

Kaikkiin yksittäisiin tapahtumiin ei ilmeisestikään ole saatavissa tarkoituksenmukaista tapahtumia valaisevaa ja lopputulokseen vaikuttavaa lisäselvitystä. Ongelmallista asian jälkikäteisen selvittämisen kannalta yksittäisten tapausten osalta vaikuttaakin olevan se, ettei yksittäisiä asiointitapahtumia ole dokumentoitu. Kyse on ollut tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, josta ei laadita kirjallisia hallintopäätöksiä tai muuta päätöksentekoa ilmentäviä asiakirjoja.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei voidakaan katsoa riidattomasti selvitetyn, että kantelijoilta olisi suoranaisesti kielletty rajanylitys. Toisaalta kehoitus vakavasti pidättäytyä rajanylityksestä tosiasiallisesti lähenee tällaista kieltoa. Tavallisen kansalaisen on vaikea mieltää näiden kahden – kiellon ja vakavan kehotuksen – välistä eroa. Näin varsinkin, jos viranomaisen ei millään tavoin tarkenna tahdonilmaisunsa luonnetta ja velvoittavuutta. Myös käytetyt sanavalinnat ovat saattaneet vaihdella eri tilanteissa enkä pidä poissuljettuna, että sananvaihto rajavartioiden ja rajaa ylittämään pyrkineiden henkilöiden välillä olisi ajoittain kärjistynytkin.

Rajavalvonnan ja valtioneuvoston päätösten tavoitteista

Liikkumisvapautta korostavassa sisärajojen ylittämässä on totuttu siihen, että rajavalvonta ei normaalisti juuri näy. Nyt puheena oleva rajanylityksen tarkoituserien tiedustelu ja rajan ylittämisen hillintä ovat tehneet rajavalvonnasta näkyvän, ja tuoneet rajavalvontatoimintaan mukaan uuden tyyppisiä tavoitteita.

Schengenin rajasäännösten I osaston 2 artiklan 10 kohdan mukaan rajavalvonnalla tarkoitetaan ”tämän asetuksen mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan”. Rjasäännösten I osaston 2 artiklan 11 kohdassa rajatarkastuksen on määritelty tarkoittavan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.

Schengenin rajasäännösten I osaston 8 artiklan 1 kohdan mukaan rajavartijat valvovat rajanylitysliikennettä ulkorajoilla rajatarkastuksin. Myös kulkuneuvot ja rajanylittäjän hallussa olevat esineet voidaan tarkastaa. Suoritettaviin etsintöihin sovelletaan kunkin jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Rjasäännösten I osaston 7 artiklan 1 kohdan mukaan toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa toimenpiteille asetettuihin tavoitteisiin.

Sisäraajavalvonnan palauttaminen ei ole tehnyt Suomen ja Ruotsin välisestä rajasta ulkorajaa, mutta sisäraajavalvonnan palauttamisesta johtuen tulevat Schengenin rajasäännösten ulkorajoja koskevat asiaankuuluvat säännökset soveltuvin osin sovellettaviksi ([rajasäännösten](#) 32 artikla).

Rajavartiolain 28 §:n 1 momentin mukaan rajavartiomiehellä on Schengenin rajasäännöstyössä tarkoitetun rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus ilman rikosepäilyä muun muassa ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja, tavaroita ja kulkuneuvoja, tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä Schengenin rajasäännösten edellyttämässä laajuudessa sekä tehdä matkustusasiakirjoihin Schengenin rajasäännöstyössä ja laissa säädettyjä merkintöjä (6 kohta). Rajavartiolain 28 §:n 2 momentin mukaan tarkastettavan on rajavartiomiehen kehotuksesta oltava tavaroineen ja kulkuneuvoineen hänelle osoitetussa paikassa rajatarkastuksen toimittamista varten.

Viranomainen on sidottu tehtäväänsä ja tarkoitukseensa. Rajavartiolain 7 b §:stä ilmenevän tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan rajavartioidinnissa saadaan käyttää laista ilmeneviä valtuuksia kulloisenkin tehtävän yhteydessä ainoastaan tähän tehtävään nimenomaisesti liittyviin tarkoituksiin. Ei ole siis sallittua käyttää valtaa jonkin sellaisen tehtävän suorittamiseen, johon vallankäyttö sinänsä voisi sopia, jos kuitenkin tavoitteena on hoitaa tarkoituseriltään toista tehtävää, johon puheena olevia toimivaltuuksia ei olisi lainkaan oikeutta liittää.

Puhtaasti tarkoitussidonnaisuusperiaatteen kannalta, ottaen myös huomioon Suomen, EU:n sekä Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden ja Sveitsin kansalaisten vapaus poistua maasta ja palata maahansa, rajavartiomiesten toimesta tapahtuva tiedustelu rajanylittäjiltä heidän matkansa tarkoituksesta ja päämäärästä matkan hyväksyttävyyden edellytyksenä ja niin ikään arvioiden esittäminen näiden syiden painavuudesta rajanylityksen hyväksyttävyydelle voidaan asettaa kysymyksenalaiseksi. Näkemykseni mukaan kuitenkin rajavalvonta ja osana siihen kuuluvat rajatarkastukset sisältävät merkittävästi muitakin valvonnallisia toimenpiteitä kuin pelkästään matkustusasiakirjojen tarkastamisen ja sinällään rajavartiomiehellä on oikeus – ja myös velvollisuus – selvittää jokaisen rajanylittäjän osalta, ovatko säädetyt maahantulo- tai maastalähtöedellytykset olemassa. Tämä tarkoittaa unionin kansalaisten osalta myös ulkomaalaislain 156 a §:n mukaisia edellytyksiä. Rajatarkastukseen liittyy aina kokonaisharkinta, jolloin päätös oikeudesta rajan ylittämiseen tehdään tapauskohtaisesti yksittäisen tilanteen olosuhteet huomioiden.

Nyt rajavalvontaan ja siihen kuuluvan rajatarkastuksen tavoitteiden mukaiseen toimintaan on kuitenkin lisätty elementti rajanylitysliikenteen tietoiseen rajoittamiseen tähtäävästä toiminnasta, valtioneuvoston tahtotilan mukaisesti.

Valtioneuvoston päätökset rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille sekä rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta ovat määritelleet sallitut rajanylityspaikat ja niillä sallitut liikennöintimuodot sekä sallittuna pidetyt rajanylitystarkoitukset.

Totean, että se, että valtioneuvoston päätöksissä yksilöidään se, mikä on rajanylityksessä ”sallittua”, vaikuttaisi vastakohtapäätelyllä samalla määrittelevän ei-sallitun. Perustuslain 9 §:n ja unionioikeuden mukainen liikkumisvapaus huomioon ottaen jo tästä johtuu väistämättömiä haasteita. Nämä haasteet ovat operatiivisella tasolla siirtyneet Rajavartiolaitokselle vastattaviksi. Riippumaton viranomainen voi luonnollisesti toteuttaa hallituksen tahtotilaa vain lain mahdollistamissa puitteissa.

Koska oikeuskansleri on edellä mainitussa 1.10.2020 päätöksessään jo käsitellyt valtioneuvoston päätöksentekoa asiassa, en omasta puolestani etene tässä tematiikassa pidemmälle. Totean vain, että Rajavartiolaitos on omassa sisäisessä toiminnanohjauksessaan omaksunut vastaavat elementit kuin mitkä sisältyvät valtioneuvoston mainittuihin päätöksiin. En tältä osin näe perustetta arvostella Rajavartiolaitoksen menettelyä.

Lähemmin valituista menettelytavoista valtioneuvoston linjausten toteuttamiseksi

Tässä kohdin palaamme eri suuntaan vetävien oikeudellisten normien punninta-argumenttiin. Ymmärrän, että rajaviranomaiset ovat joutu-

neet toimimaan poikkeuksellisissa olosuhteissa ja hyvin nopeaa reagoitua edellyttävässä tilanteessa. Nämä olosuhdetekijät, edellä mainittu rajavalvonnan rajoittamiseen liittyvän poliittisen ohjauksen lähtökohtainen haastavuus liikkumisvapauden kannalta, sekä oikeudelliselta sitovuudeltaan nähdäkseen osittain epäselvä ohjaus niin rajatarkastustyötä tekeville rajavartiomiehille kuin rajavartiomiesten yksittäisille henkilöille antamana, ovat voineet edesauttaa väärinymmärrysten syntymistä.

Rajavartiolaitoksen selvityksen mukaan virkamiehelle on mahdotonta säilyttää yksinomaista vastuuta siitä, että hänen tulisi samanaikaisesti, kun hän pyrkii ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä valtioneuvoston tahtotilan mukaisesti, huolehtia erityisesti ja nimenomaisesti myös kansalaisten valistamisesta heidän perustuslaillisesta oikeudestaan poistua maasta. Edelleen Rajavartiolaitoksen esikunnan Raja- ja merivartio-osaston selvityksessä (asiassa EOAK/4419/2020) on todettu, että ”Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan ohjeistuksessa on tullut huomioida matkustussuositukset. Tartuntataudin aiheuttaman uhan torjumisen kannalta olisi valtioneuvoston tavoitteiden ja tahtotilan näkökulmasta ollut alkuun epätarkoituksenmukaista, eritoten toimeenpanevalla viranomaisella, antaa ohjeistusta suosituksenmukaisesti rajanylityskäyttäytymisestä ja samanaikaisesti tiedottaa perustuslaillisesta oikeudesta poistua maasta.”

Sinänsä olen täysin samaa mieltä siitä, että tämän tyyppisiä linjaky-symyksiä ei voida jättää ainakaan yksittäisen virkamiehen vastuulle, olkoonkin että rajavartiolain 11 §:n mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Rajavartiolaitoksen lausunnon mukaan kansalaisille kuuluvia, tässä tilanteessa osin toisilleen jopa ristiriitaisia elämän suojaan ja liikkumisvapautteen liittyviä perusoikeuksia on punnittu keskenään ja pyritty ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä siten, että tärkein perusoikeus, jokaisen oikeus elämään pystytään ensisijaisesti turvaamaan. Rajavartiolaitoksen toiminnassa tämä on näkynyt siten, että kansalaisia on pyritty Rajavartiolaitoksen sisäisen käskyn edellyttämin tavoin ohjein, neuvoin ja kehotuksin toimimaan näitä tavoitteita edistävällä tavalla.

Periaatteessa voitaisiin pohtia, olisiko perustuslain 7 §:ssä säädetty jokaisen oikeus elämään ja turvallisuuteen oikeuttanut tai jopa velvoittanut säädännöllisessä epäselvyytilanteessa Rajavartiolaitoksen toimimaan niin kuin kantelunalaisissa tilanteissa on kantelijoiden näkemyksen mukaan toimittu. Mielestäni tällainen ajatus nyt puheena olevassa asiayhteydessä² olisi kuitenkin vähintäänkin ongelmallinen. Tällainen peruste lähentyisi sellaista yleistoimivaltuutta, jota rajavar-

² Oikeusasiamies Petri Jääskeläisen 21.12.2011 päätöksessä [Dnro 3149/4/2010](#) (päätöksen jaksossa 3.2.4) pohditaan perusoikeusrajoituksen mahdollisuutta lain aukkotilanteessa suoralla perus- tai ihmisoikeussäännöksen soveltamisella. Ratkaisu koski valokuvauskieltoa tuomioistuimen tiloissa eli huomattavan erilaista kontekstia kuin mistä nyt on puhe.

tiolaitoksella ei voimassa olevien säännösten perusteella ole. Käsittekseni mukaan rajavartioviranomaisten yksittäisiä toimia, joilla ei ole perustetta nimenomaisissa toimivaltasäännöksissä, ei pidä ryhtyä oikeuttamaan perusoikeusäännöksiin palautettavalla turvallisuuden ylläpitämistehtävällä (ks. esim. Kaarlo Tuori; LM 6–7/1999 s. 920–931).

Oikeus elämään on yhtä kaikki viime kädessä suojeltava oikeus, joten ymmärrän sinänsä tämän oikeuden merkittävän painoarvon tilannearvion punninnassa, varsinkin kun otetaan huomioon edellä perustusvaliokunnan linjaukset terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämisen tärkeydestä pandemian aikana (ks. edellä jakso 2.4.1).

Punninnassa on annettava merkitystä myös sille, että kansalaisia ei sinänsä rangaistusuhkaisesti ole kielletty poistumasta maasta, vaan esitetty kannanotto on ollut lähinnä (vahva) suositus. Näin ollen pidättäytyessä tässä näkemyksessä nähdäkseni kysymys ei ole ollut tämän perusoikeuden ydinalueesta. Toisaalta Suomen kansalaisten yleinen turvallisuus sekä hengen ja terveyden suojan toteuttaminen on ollut korostunut, joten nähdäkseni näiden vastakkaisten perusoikeuksien keskinäisten painoarvojen punninnassa on voitu matkustusta koskevien suositusten antamista pitää sinänsä mahdollisena.

Kuten jo aiemmin totesin, yksittäinen ”tavallinen” kansalainen voi helposti kokea rajavartiomiehen antamat neuvot ja kehotukset velvoittaviksi käskyiksi. Kansalaisen on rajavartiomiehen auktoriteettiasemaan nähden vaikeata, ellei mahdotonta tietää, mitä kaikkea rajavalvontatilanteessa rajavartiomies on lain mukaan loppujen lopuksi oikeutettu pyytämään. Tällaisessa tilanteessa rajavartiomiesten olisi tullut mielestäni tyytyä arvioimaan neuvoin ja suosituksin, täyttävätkö esitetyt syyt rajanylitykselle annetut suositukset, jos muutoin edellytykset lain mukaiselle maasta poistumiselle ovat täyttyneet.

Jos maasta lähdölle ei ole laista ilmenevää estettä, henkilölle olisi näkemykseni mukaan tullut selvittää, että hänellä on oikeus rajanylitykseen ilman haitallisia oikeudellisia seuraamuksia ja että kysymys on hänen valinnanvapauteensa kuuluvasta asiasta. Samassa yhteydessä olisi voitu neuvoa, ettei maasta lähtö kuitenkaan ole suositeltavaa. Nähdäkseni näin menettelyssä olisi voitu huomioida eri suuntaan puhuvat perusoikeudet todennäköisesti nyt toteutuneeseen nähden tasapainoisemmin. Ymmärrän kuitenkin selvityksessäkin mainitun näkökannan, että valtioneuvoston tavoitteiden ja tahtotilan kannalta samassa yhteydessä niin ohjeistuksen antaminen suositustenmukaisesti rajanylityskäyttäytymisestä kuin perustuslaillisesta maastapoistumisoikeudesta olisi ollut haastavaa. Tästäkin huolimatta katson, että näin olisi tullut menetellä.

Sekä kanteluissa esitettyjen että julkisuudessa esillä olleiden tietojen perusteella on mielestäni ilmeistä, että kaikissa rajanylitykseen liittyvissä asiointitilanteissa näin ei ole menetelty tai ainakaan onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Päinvastoin, useat käsiteltäväni olevat kantelut ja julkisuudessa olleet tiedotusvälineiden uutisoinnit antavat viitteitä siitä, että henkilöt ovat aidosti kokeneet, että heitä oli käsketty tai vähintäänkin painos-

tettu luopumaan rajanylityksestä esittämillään perustella rajanylityksen tarpeellisuudesta ja tällä menettelyllä rajoitettu valinnan ja toiminnan vapautta, ilman että sille oli olemassa lainmukaista perustetta.

Rajavartiomiesten toimintaa ohjaavalla sisäisellä käskyllä on edellytetty ohjeiden, neuvojen ja kehotusten käyttämistä rajanylityspaikoilla valtioneuvoston linjaamien tavoitteiden vastaisen rajan ylittämisen estämiseksi. Erityisesti huomiotani kiinnittää Rajavartiolaitoksen 23.3.2020 mainitussa sisäisessä käskyssä ollut maininta siitä, että ”Rajavartiolaitos tulkitsee hallituksen päätöksiä ja tahtotilaa siten, että myös Suomen kansalaisten tulisi lähtökohtaisesti valita, kummalla puolella rajaa aikoo vallitsevissa poikkeusoloissa oleskella. Mikäli Suomen kansalainen palaa Suomeen, hänen tulee asettua 14 vuorokauden karanteeniin. Mikäli Suomen kansalainen selkeästi uhmaa tätä menettelyä ja kulkee useammin rajan ylitse ilman perusteltua syytä ja edellä mainituista karanteenisuosituksista piittaamatta, voivat toimivaltaiset terveydenhoidon viranomaiset toimia tartuntatautilain 60 – 63 §:n mukaisin toimenpitein ja valtuuksin.” Toisaalta Rajavartiolaitokselta saamani selvitysten mukaan liikkumisvapautteen liittyvä perusoikeus on kuitenkin koko ajan tuotu esiin ja siitä on myös muistutettu Rajavartiolaitoksen sisäisissä palaverieissa. Myös Rajavartiolaitoksen eri yksiköiden puhelinneuvonnassa ja muussa viestinnässä on saamani selvityksen mukaan jatkuvasti kerrottu Suomen kansalaisen oikeudesta lähteä ja saapua maahan.

Näkemykseni mukaan on nimenomaan esimiesviraston vastuulla pyrkiä luomaan luoda selvät toimintamallit kentälle, joita käytännön toimenpiteitä suorittavat virkamiehet voivat vaivatta noudattaa. Nyt jää kyseenalaiseksi, onko tässä onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla. Nähdäkseni rajavartiomiehille annetut toimintaohjeet – eli Rajavartiolaitoksen sisäiset käskyt – eivät anna yksiselitteistä vastausta tai menettelyohjetta siihen, miten pitäisi menetellä, jos kansalainen hänelle annetuista ohjeista, neuvoista ja kehotuksista huolimatta määrätietoisesti haluaa ylittää valtakunnanrajan eli toimii rajavartiomiehen kehotuksen vastaisesti. En pidä asianmukaisena toimintamallina, että tällaisessa tilanteessa seuraavana keinona olisi terveydenhoidon viranomaisten toimenpiteet. Tämän takia pidän ilmeisenä, että rajanylitykseen liittyvät asiointitilanteet ovat saattaneet joissakin tapauksissa kärjistyä ja toisaalta yksittäiset rajavartiomiehet ovat saattaneet esittää yksittäisissä tilanteissa rajanylityskäyttäytymistä ohjaavat näkemyksensä niiden alkuperäistä tarkoitusta ehdottomammassa muodossa rajaliikenteen rajoittamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

En myöskään pidä poissuljettuna, että rajavartiomiesten kanssa asioineet yksittäiset ihmiset ovat saattaneet pahoittaa mieltään heille esitettyjen rajanylityksen tarkoitusta koskevien kysymysten johdosta ja edelleen heidän esittämiensä syiden hyväksyttävyyden arvioinnin johdosta. Kysymys on kuitenkin ollut varsin poikkeuksellisesta tilanteesta länsirajalla, jossa useat ihmiset ovat mahdollisesti useita vuosia tottuneet ylittämään käytännössä lähes näkymättömissä olleen valtakunnanrajan ilman näin syvälle käyviä rajatarkastustoimenpiteitä.

Toimintatapaa kuvaavana nostan tässä esille erääseen asiakokonaisuudessa tehtyyn kanteluun annetun Lapin rajavartioston selvityksen. Sen mukaan ”Sisärajavälvalvonnan ollessa väliaikaisesti palautettuna on rajatarkastuksissa selvitetty kunkin rajatarkastukseen saapuvan henkilön matkan tarkoitusta ja verrattu tästä saatua selvitystä kulloinkin voimassa olevan valtioneuvoston suositusten sisältöön. Tämän perusteella matkustajille on ilmoitettu, onko hänen matkansa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettua liikennettä. Samassa yhteydessä voidaan, ja käytännössä usein selvitetäänkin, matkustajalle valtioneuvoston päätöksen syitä ja tavoitteita sekä annetaan terveydenhuollon toimijoiden ohjeistusta. On mahdollista, että tässä on syntynyt väärinkäsitys ohjeistuksen ja opastuksen luonteesta.”

Katson, että ei ole tarpeen ainakaan tässä yhteydessä ryhtyä selvittämään yksittäisten rajavartiomiesten menettelyä rajavälvalvontatilanteissa, koska kyse on ollut puheena olevassa tilanteessa organisaatiossa tehdystä linjaratkaisusta. Tähdennän, etten epäile sitä, etteivät viranomaiset ja yksittäiset virkamiehet olisi erittäin vaativassa ja kiireisessä tilanteessa sekä kovassa paineessa pyrkineet tekemään asiassa parhaansa pandemian leviämisen estämiseksi tai hidastamiseksi rajanylityspaikoilla.

Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja merivartio-osaston selvityksessä on todettu, että Rajavartiolaitoksen ohjeistuksessa on painotettu EU- ja Schengen-valtioiden kansalaisten sekä heidän perheenjäsenensä paluuliikennettä Suomeen tai muihin EU- ja Schengen-valtioihin. Muissa kuin paluuliikenteen tapauksissa on EU-kansalaisten maahantuloa voitu Rajavartiolaitoksen käsityksen mukaan vallitsevissa oloissa rajoittaa kansanterveysperusteella ulkomaalaislain nojalla kussakin tapauksessa kokonaisharkintaa käyttäen.

Rajavartiolaitoksen esikunnasta saadussa selvityksessä on todettu, että valtioneuvoston päätöksissä tai niiden perustelumuuistoissa ei missään kohtaa tai miltään osin ole todettu, että henkilöiden maahantulo voitaisiin estää yksin kansalaisuuden perusteella, sitä ei myöskään ole tehty Rajavartiolaitoksen sisäisessä käskyssä, eikä olisi edes voitu tehdä. Yksittäisistä käännyttämispäätöksistä tehtävät hallintovalitukset käsitellään täysin normaalin tavan mukaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetyllä tavalla.

Näkemykseni mukaan ulkomaalaislain 156 a §:n 1 momentti ei mahdollista unionin kansalaisen maahantulon estämistä johonkin viiteryhmään kuulumisen (esim. kansalaisuus) tai tämän henkilön lähtömaan perusteella. Säännöksen soveltaminen edellyttää yksilöllisiä henkilöistä johtuvia syitä, jotka joissain tapauksissa ovat ainoastaan terveydenhuollon ammattihenkilön todennettavissa, sekä tapauskohtaista harkintaa. Tapauskohtaisen harkinnan tulee olla osa kokonaisharkintaa ja vastaavasti kokonaisharkintaa ei saa tehdä ilman tapauskohtaista harkintaa. Sinällään kokonaisharkinnassa voidaan huomioida esimerkiksi rajavälvalvonnan palauttamiseen liittyvät syyt, kuten puheena olevassa asiassa esitetyt kansanterveydelle ja terveydenhuoltojärjestelmälle aiheutuvan uhan torjuminen, mutta ne eivät voi sivuuttaa yksilöllisiä, tapauskohtaisia perusteita eivätkä poistaa

tällaisen tapauskohtaisen harkinnan tarvetta.

Sekä kanteluissa esitettyjen yleisluontoisten väitteiden että julkisuudessa esillä olleiden tietojen perusteella ei voi välttyä vaikutelmalta, että unionin kansalaisten maahan tuloa ja Suomen kansalaisten maasta lähtöä olisi arvioitu pitkälti toisiaan vastaavien yleisten suosivien väittämättömyyskriteerien valossa ilman riittävää tapauskohtaista harkintaa sen sijaan, että mahdollisten maahantulon estämistä koskevien kriteerien täytyessä olisi sovellettu ulkomaalaislaista ilmenevää käännetyksen menettelyä. Jos näin on tapahtunut, pidän tällaista menettelyä niin ikään edellä ilmenevin perustein arvostelulle alttiina.

2.6.2 Terveystietoja koskevan lomakkeen täyttämisestä

2.6.2.1 Arvioinnin lähtökohtia

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tulleissa kanteluissa on katsottu, että rajavartiolaitoksen edellyttämät Suomeen saapuvilta henkilöiltä terveystietoja koskevaa lomaketta täytettäväksi.

Yhdessä kantelussa (EOAK/3190/2020) kantelija kertoo, että häntä oli painostettu allekirjoittamaan lomake omaehtoisesta karanteenista Tornion rajanylityspaikalla. Kantelun mukaan kantelijaa on uhattu useiden tuntien jonotuksella, ellei hän suostuisi allekirjoittamaan lomaketta. Lisäksi kantelijalle todettiin, että hänen tulisi odottaa lääkärin saapumista paikalle. Kantelija on katsonut menettelyn loukkaavan hänen perustuslaillista oikeuttaan palata maahan, ja hän on kokenut rajavartijan käytöksen painostavana ja ahdistavana.

Toisen kantelun (EOAK/6129/2020) mukaan lomakkeen antanut Rajavartiolaitoksen virkamies ei ole osannut kertoa, mihin lakiin lomakkeen täyttäminen on perustunut. Kantelijaa oli pyydetty soittamaan infektioleäkärille, joka on todennut, ettei lomake perustu ainakaan tartuntatautilakiin. Kantelija on lisäksi kritisoinut sitä, että hänen annettiin ymmärtää, että lomakkeen täyttäminen olisi pakollista, vaikka sen täyttäminen on todellisuudessa vapaaehtoista, ja on pitänyt tätä uhkailuna. Hän on kritisoinut myös rajatarkastuksensa kestoa.

Totean, että saadun selvityksen mukaan kysymyksessä oleva terveystieto- tai ns. oirelomake liittyy tarkoitukseen tehostaa valtioneuvoston päätösten vaikuttavuutta. Tavoitteena oli, että kaikki sisärajojen yli Suomeen saapuvat henkilöt olisivat Suomessa oleskelunsa aikana velvollisia noudattamaan Suomen terveystietoviranomaisten ohjeistusta ja pysymään karanteenissa vastaavissa olosuhteissa 14 vuorokauden ajan viimeisestä Suomeen saapumisesta lukien. Kaikille maahan saapuville annettiin rajalla ohjeistus pysymisestä karanteenissa vastaavissa olosuhteissa 14 vuorokauden ajan viimeisestä Suomeen saapumisesta lukien.

Selkeimmin tämä tavoite ilmenee valtioneuvoston 7.4.2020 tekemän päätöksen 6.4.2020 laaditusta perustelumuihistosta, jonka mukaan ”Pääsääntönä on, että kaikki sisärajojen yli Suomeen saapuvat henkilöt olisivat Suomessa oleskelunsa aikana velvollisia noudattamaan Suomen terveystieteiden ohjeistusta ja pysymään karanteeniä vastaavissa olosuhteissa 14 vuorokauden ajan viimeisestä Suomeen saapumisesta lukien. Kaikille maahan saapuville annetaan rajalla ohjeistus pysymisestä karanteeniä vastaavissa olosuhteissa 14 vuorokauden ajan viimeisestä Suomeen saapumisesta lukien.”

2.6.2.2 Miten yhteistyöstä kieltäytyvien osalta meneteltiin?

Lomakkeen täyttämistä kieltäytyneiden kohtelun osalta rajatarkastusyksikkö toteaa, että karanteeniin sitoutumattoman eli käytännössä lomakkeen täyttämistä kieltäytyvän osalta kansanterveydelle aiheutuvan uhkan arviointi on toteutettu terveystieteiden toimien. Tästä syystä matkustaja on saattanut joutua odottamaan terveystieteiden kannanottoa ja mahdollisesti keskustelemaan henkilökohtaisesti terveystieteiden kanssa tapauskohtaisen riskin arvioimiseksi.

Lapin rajavartioston ensisijainen toimintamalli tilanteissa, joissa henkilö on kieltäytynyt lomakkeen täyttämistä, on ollut se, että rajanylityspaikalta rajavartiomies on ottanut yhteyden nimettyyn kunnan tartuntatautilääkäriin. Tämän jälkeen asiakas ja lääkäri on saatettu puhelinyhteyden keskenään, koska varsinkin terveystietojen käsittely ei kuulu Rajavartiolaitokselle.

Perehdytysohjeessa asia on kirjattu seuraavalla tavalla: ”Otetaan Suomeen saapuessa yhteys tartuntatautilääkäriin jokaisen henkilön kohdalla erikseen jokaisella saapumiskerralla – henkilöä ei päästetä tulemaan Suomeen ennen infektiolääkärin kannanottoa.” Virkamiehen puhelimen käyttö on kielletty siitä aiheutuvan työturvallisuus- ja koronainfektion riskin vuoksi. Virkamiehen puhelimen käyttö olisi tartuntariski myös asiakkaalle. Kaikilla virkamiehillä ei ole käytössään omaa virkapuhelinta.

Totean tältä osin niin ikään edellä jaksossa 2.6.1.2 toteamaani viitaten, että lähettäessä siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ei virkamiehellä ilman siihen oikeuttavaa säännöstä ole toimivaltaa antaa kehoitusta tai käskyä. Neuvojen ja suositusten antaminen sen sijaan voi tällaisessakin tilanteessa olla mahdollista ja se voidaan johtaa viranomaiselle kuuluvista yleisistä tehtävistä.

Tartuntatautilain 60 §:n 1 momentin mukaan, jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle

tartuntataudille. Säännöksen 2 momentin mukaan virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi tehdä päätöksen karanteenista myös 1 momentissa tarkoitetun henkilön tahdosta riippumatta.

Totean ensinnäkin, ettei lomakkeessa edellytetyssä ”omaehtoisessa karanteenissa” ole ollut kysymys [tartuntatautilain](#) 60 §:n tarkoittamasta lääkärin päättämästä karanteenista. Saadun selvityksen perusteella terveystietolomake on perustunut tartuntatautilain 39 §:ssä tarkoitettuna tapauskohtaisen rekisterin tietojen keräämistä varten ja lomakkeen antaminen Rajavartiolaitoksen viranomaisten toimesta rajanylittäjille on perustunut terveydenhoitoviranomaisten pyyntöön.

Tietosuojavaltuutetulta saamieni tietojen mukaan terveystietojen keräämisen ja tallentamisen lainmukaisuus on hänen toimestaan tutkitavana. Näin ollen en ota omalta osaltani asiaan näihin kysymyksiin enemmälti kantaa.

Nähdäkseni Rajavartiolaitos on ollut terveysviranomaisille kuuluvan tehtävän käytännön toimenpiteen suorittajana. Syynä tähän ovat olleet selvityksistä ilmenevät terveydenhuoltoviranomaisten puutteelliset resurssit olla rajanylityspaikalla terveystietolomakkeen täyttämiseksi ja välittömästi mahdollisista jatkotoimenpiteistä päättämiseksi.

Vaihtoehtona terveyslomakkeen täyttämiseksi olisi ollut jokaisen rajanylittäjän ohjaaminen keskustelemaan terveydenhuoltoviranomaisen toimijan kanssa. Ymmärrettävästi tällainen järjestely olisi ollut käytännössä mahdotonta toteuttaa varsinkaan tilanteen edellyttämässä nopeassa aikataulussa. Sinänsä rajavartiolain 77 § mahdollistaa Rajavartiolaitoksen antavan pyynnöstä virka-apua valtion viranomaiselle sen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi.

Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa menettelyä, että lomakkeen täyttämistä kieltäytyneet ovat saattaneet joutua odottamaan jonkin aikaa, kunnes yhteys terveydenhoitoviranomaisiin on mahdollistunut. Ymmärrän tilanteen aiheuttaneen epämukavuutta ja koetelleen rajanylittäjien kärsivällisyyttä. Korostan kuitenkin, että Rajavartiolaitokselta tässä yhteydessä saadut selvitykset eivät anna viitteitä siitä, että henkilöiden olisi jonkinlaisen rangaistusseuraamuksen uhalla edellytetty täyttävän ja luovuttavan terveystietolomaketta rajavartioviranomaisille. Myöskään Rajavartiolaitokselta saamani tiedot eivät osoita, että lomakkeen täyttämistä kieltäytyneisiin henkilöihin olisi kohdistettu rikosepäilyjä.

Tartuntatautilain mahdollistamat henkilön vapautteen kajoavat eristämistoimenpiteet voidaan välttää neuvonnalla ja suositusten antamisella, joihin myös vapaaehtoinen karanteeniolosuhteisiin sitouttaminen voidaan lukea. Tartuntatautilaissa säädetty karanteeni (60 §) rajoittaa erittäin tuntuvasti yksilönvapautta ja lain tarkoittamaan karanteeniin voidaan turvautua vain viimesijaisena keinona. Pykälän 1 momentin sanoin: ”... eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin es-

tää.” Saman säännöksen mukaan karanteeniin määrääminen on kunkin henkilön kohdalla erikseen tehtävä päätös: ”lääkäri voi päättää henkilön karanteenista”.

Tartuntatautilain tarkoittama karanteeni ei olisi siis käytännössä voinut kohdistua kuin hyvin rajalliseen ja yksilöitävissä olevaan henkilökuntaan, kun taas tällaisessa omaehtoisessa karanteeniohjausmallissa ei tällaista rajoitetta ole.

Hallituksen esityksessä HE 137/2020 vp on – nyt käsiteltävien tapahtumien jälkeen – 2.10.2020 ehdotettu muun muassa tartuntatautilain muuttamista siten, että siihen lisättäisiin säännökset Suomeen saapuvien velvollisuudesta esittää todistus negatiivisesta covid-19-testituloksesta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin 15.10.2020 lausunnossaan esittämillään perusteluilla katsonut, että ehdotusta ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä ([PeVL 32/2020](#) vp). Hallitus peruutti esityksen 22.10.2020. – Voidaan todeta, että asiaa koskevaan sääntelyyn on liittynyt, ja edelleen liittyy, vaikeita oikeuskysymyksiä.

Katson, ettei Rajavartiolaitokseen kohdistettu arvostelu terveystietolomakkeen täyttämistä koskevassa asiassa anna aihetta toimenpiteisiin.

2.6.3 Rajavartiolaitoksen tiedottaminen

Kuten edellä ilmenee, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden menettely erityisesti koronatoimenpiteisiin liittyvässä päätöksenteossa ja tiedottamisessa on ollut oikeuskanslerinvirastossa tutkittavana. En näin ollen ota kantaa näiden linjausten asianmukaisuuteen ja oikeudellisiin perusteisiin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 1.10.2020 päätöksessään todennut muun muassa, että puheena olevissa päätöksissä olisi tullut selkeämmin tuoda esiin se, missä määrin kyse on ollut suosituksista ja missä määrin oikeudellisesti velvoittavista päätöksistä.

Rajavartiolaitoksen tiedottaminen asiassa on perustunut valtioneuvoston linjauksiin. Rajavartiolaitos on kuitenkin itsenäinen ja omalla virkavastuulla toimiva viranomainen. Nostan siksi seuraavassa lyhyesti esille myös Rajavartiolaitoksen tiedottamiseen liittyvän näkökulman.

Laillisuusvalvojille on tehty useita rajanylityksen kieltämistä koskevia kanteluita ja tiedotusvälineet ovat uutisoineet ”rajojen olevan suljettuja” ja toisaalta Rajavartiolaitos on omilla internet-sivuillaan todennut mm. seuraavasti: ”Suomen rajaviranomaiset sallivat sisärajoilla eli Suomen ja toisen Schengen-valtion välisessä liikenteessä...”, edelleen määritellen muun muassa työmatkaliikenteen ja muun välttämättömän liikenteen kriteerit. Lisäksi kansalaisten tekemiin yksittäisiin tiedusteluihin on Rajavartiolaitoksen taholta vastattu muun muassa ”Suomen kansalaisten ja Suomessa asuvien henkilöiden ei pidä mat-

kustaa ulkomaille”. Minulle annetussa selvityksessä on niin ikään todettu seuraavaa: ”hyväksytyt työ- ja työmatkaliikenne rajoitettiin tiettyihin ammattiryhmiin, tavaraliikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstöön ja välttämättömään työmatkaliikenteeseen luontaisella työssäkäyntialueella.”

Tiedossani on, että Julkisen sanan neuvosto on 4.11.2020 antanut langettavan päätöksen (7397/SL/20) eräälle iltapäivälehdelle sen julkaisemasta artikkelista, josta sai virheellisen käsityksen siitä, että hallitus olisi rajoittanut kansalaisten liikkumisvapautta. Julkisen sanan neuvosto totesi, että jutusta välittyi virheellisesti käsitys, että matkustaminen kyseisiin maihin olisi ollut aiemmin kiellettyä. Liikkumisvapaus on kuitenkin suomalaisten perustuslaillinen oikeus eikä hallitus voi pandemian perusteella kieltää ketään matkustamasta ulkomaille. Neuvoston mukaan kyseessä oli olennainen asiavirhe, jota lehti ei korjannut pyynnöstä huolimatta. Jo ennen jutun julkaisuhetkeä hallituksen mahdollisuuksista rajoittaa liikkumisvapautta oli käyty runsaasti keskustelua, ja tiedotusvälineissä esiintyneet virheelliset tulkinnat asiasta oli pääosin korjattu julkisuudessa. Neuvosto totesi, että tiedotusvälineiltä pitää voida vaatia näin olennaisessa periaatekysymyksessä täsmällistä ilmaisua, joka ei johda lukijoita harhaan.

Rajavartiolaitos on selvityksissään katsonut, että rajanylitysliikennettä koskevaa ohjeistusta ei ole kirjoitettu harhaanjohtavasti kiellon muotoon, eikä sitä ole pidettävä oikeudellisesti velvoittavan näköisenä.

Käytettävissäni olevan Rajavartiolaitoksen oikeuskanslerille antaman lausunnon mukaan rajanylitysliikenteen ohjeistuksessa on pyritty ohjaamaan kansalaisten rajanylityskäyttäytymistä Suomen valtioneuvoston tahtotilan ja EU:n komission suositusten mukaan. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan vallitsevissa oloissa ohjeistuksessa on tullut huomioida matkustussuositukset. Rajavartiolaitos on myös todennut, että valtioneuvoston päätöksessä määritettyä sallittua liikennettä ei ole kuvattu tarkkarajaisesti. Rajavartiolaitos on ohjeistuksessaan pyrkinyt yleisempien kysymysten valossa kuvaamaan, minkä laatuinen rajanylitysliikenne ainakin on sallittua. Luettelo ei ole tyhjentävä, eikä se käytännössä voisi sellainen olla, koska jokaisella rajanylittäjällä on yksilölliset perusteet maahantulolleen tai maasta lähdölleen. Kaikkia tilanteita ja perusteita ei ole voitu arvioida ja ohjeistaa. Tästä syystä sallittua on ollut myös ”muu välttämätön ja perusteltu liikenne”. Kunkin rajaa ylittävän yksilölliset perusteet ja edellytykset saapua maahan tai poistua maasta on arvioitu tapauskohtaisesti kokonaisharkintaa käyttäen. Näin ollen Rajavartiolaitoksen ohjeet on nähtävä suuntaa antavina ohjeina.

Nähdäkseni onkin niin, että Rajavartiolaitoksen tiedotteissa käytetyt ilmaukset eivät ole sillä tavalla täsmällisiä ja tarkkarajaisia kuin oikeudellisesti velvoittavien käskyjen ja kieltojen tulee olla, vaan esimerkinomaisia. ”On sallittua” -ilmaus voidaan sinänsä vastakohtaispäättelynä ymmärtää niin, että sallitun vastakohta on kiellettyä. On kuitenkin huomioitava, että Rajavartiolaitoksen tiedotteissa ”on sallittua” -ilmauksiin liittyy aina kiinteästi sellaisia täsmäntäviä määrittäviä kuin

”muu”, ”esimerkiksi” ja ”erityisesti”, joista on pääteltävissä, että ohjeessa mainitut seikat, esimerkiksi sallitun liikenteen luettelo, ei ole tyhjentävä.

Rajavartiolaitos on edelleen selvityksessään todennut, että viestintätoimet suunniteltiin yhdessä sisäministeriön viestinnän kanssa yhdenmukaisesti ja varmistettiin, että viestintä vastaa valtioneuvoston linjauksia ja on mahdollisimman yksiselitteistä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 1.10.2020 antamassaan päätöksessä todennut muun muassa että

”... mitä suurempi merkitys asiasta tiedottamisella on kansalaisten perusoikeuksien kannalta, sitä perustellummin tiedottaminen voi olla myös oikeudellisen arvioinnin kohteena. Tässä tapauksessa tiedottamisella valtioneuvoston päätöksistä oli suora kytkentä perustuslain 9 §:n takaamaan liikkumis- ja matkustusvapauteen.

Valtionhallinnon tiedottamisen tehtävä on antaa kansalaisille tarvittavia tietoja valtionhallinnosta sekä heitä koskevista säännöistä ja määräyksistä. Valtionhallinnon tiedottamisen vastuu korostuu tilanteissa, joissa säännöt ja määräykset suoraan vaikuttavat ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Valtioneuvoston rajaliikenteen rajoittamista koskevista päätöksistä tiedottaminen on ollut lähtökohtaisesti erittäin tarpeellista kansalaisten tiedonsaannin kannalta. Tiedottaminen on ollut tarpeellista myös viranomaisten käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Sillä on siten ollut olennainen merkitys kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Merkitystä on myös tiedottamisen tavalla ja sisällöllä. Kielellinen ymmärrettävyys kuuluu hyvän hallinnon mukaiseen asianmukaiseen palveluun, joka koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Tiedottamisessa on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja vältettävä tulkinnanvaraisia ilmauksia. Kun kyse on suurelle yleisölle suunnatusta tiedottamisesta koskien asiaa, joka koskee kansalaisten perusoikeuksia, asianmukaisen ja selkeän tiedottamisen vaatimus korostuu”.

Totean osaltani valtioneuvoston oikeuskanslerin näkemykseen yhtyen, että kaikessa viranomaisviestinnässä olennaista on varmistaa se, että yleisö saa ymmärrettävällä tavalla oikeudellisesti oikeat tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan, silloin kun viestinnän aiheena oleva kysymys oleellisesti tällaista asiaa koskee. Tällainen sisältövaatimus voidaan sinällään asettaa myös yksittäisen virkamiehen ja kansalaisen väliseen keskusteluviestintään.

2.7 Kokoavia näkökohtia

Valtioneuvoston päätösten mukaisesti rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille ja rajaliikennettä on rajoitettu COVID-19-

tartuntatautiepideemiasta johtuvan Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan edellyttämien toimien vuoksi.

Rajavartiolaitoksella on ollut sisärajavälvön väliaikaisessa palauttamisessa toimeenpanevan viranomaisen rooli. Valtioneuvoston tahona on ollut estää tartuntataudin leviämistä, suojella riskiryhmiä ja estää terveydenhuollon ylikuormittumista ja näillä keinoin turvata kaikkien kansalaisten henkeä ja terveyttä.

Valtioneuvosto on määritellyt sallitut rajanylityspaikat ja niillä sallitut liikennöintimuodot sekä sallittuna pidetyt rajanylitystarkoitukset. Suomen läntisen maarajan rajavälvön ja siihen kuuluvia rajatarkastuksia muutettiin tämän mukaisesti lisäämällä niihin valtioneuvoston päätöksen edellyttämät matkan tarkoituksiperiä ja terveystilannetta kartoittavat elementit. Ottaen huomioon perustuslain 9 §:n ja unionioikeuden mukainen liikkumisvapaus, linjaus on aiheutunut operaatioista vastaavalle Rajavartiolaitokselle väistämättömiä haasteita.

Tämä tarkoituksiperiltään rajanylitysliikenteen tietoiseen rajoittamiseen tähtäävä toiminta on aiheuttanut kanteluiden ja asiaan liittyvän julkisen keskustelun perusteella runsaasti epätietoisuutta siitä, onko rajanylittäminen ylipäätään ollut enää sallittua vai ei.

Valtioneuvoston tahtotilan toteuttamiseksi rajavartioviranomaiset ovat siis vaatineet rajanylitysaikaisissa olleilta henkilöiltä rajanylitykseen valtioneuvoston päätösasiakirjoissaan linjaamaa välttämätöntä syytä. Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan säännönmukaisesti tuotu esille perustuslaillisen maahantulon ja maastalähtöoikeuden sisältöä. Tällöin monelle rajanylitysaikaisissa olevalle henkilölle on voinut jäädä perustellusti sellainen käsitys, ettei maasta poistuminen olisi sallittua. Toisaalta epäselvyyttä on ollut myös maahantulo-oikeuden toteuttamisessa.

Perustuslaillinen maahantulo- ja maastapoistumisoikeus käytännössä normihierarkisen asemansa perusteella vahvistaa esitettyjen matkustusrajoitusten olevan ainoastaan suosituksia. Toisaalta perusoikeudet ovat turvatut myös lakiin perustumatonta puuttumista vastaan. Viranomaisen menettelyä ja toimivaltuuksia koskevien yksilön oikeusasemaan puuttuvien oikeusnormien tulee olla lain tasoisia. Viranomais toiminnan lainalaisuusvaatimuksen näkökulmasta suosituksista ei tule antaa kuvaa, että niillä olisi suositusluontoista vahvempi oikeudellinen merkitys. Myös tiedottamisessa käytettävien asianmukaisten ja oikeudellisesti täsmällisten ilmaisujen merkitys on siten erityisen korostunut.

Ymmärrän, että tilanne rajavälvönässä on ollut vähintäänkin haastava johtuen rajanylitysliikennettä koskevien päätösten valmisteluun liittyneestä poliittisesta ohjauksesta ja kiireellisestä valmistelun tarpeesta. Viranomaiset ovat joutuneet toimimaan poikkeuksellisissa ja odottamattomassa tilanteessa sekä kovan paineen alaisina. Viranomaiselle kuitenkin kuuluu neuvontavelvollisuus ja rajavartiijan tulee toiminnassaan ottaa aina huomioon perus- ja ihmisoikeudet sekä toimia niin, että näihin oikeuksiin puututaan mahdollisimman vähän. Kysy-

mys on ollut näiden suositukseksi katsottujen käyttäytymisnormien jalkauttamisesta alemmille hallinnon tasoille, joten yksittäisten rajavartioiden moittiminen tässä yhteydessä olisi mielestäni kohtuutonta.

Rajavartiolaitos on katsonut, että virkamiehelle ei voi samanaikaisesti säilyttää vastuuta yhtäältä ohjata ihmisten käyttäytymistä valtioneuvoston tahtotilan mukaisesti ja toisaalta huolehtia kansalaisten valistamisesta heidän perustuslaillisesta liikkumisvapaudestaan. Rajavartiolaitos on punninnut eri suuntaan vaikuttavia perusoikeuksia elämän suojaan ja liikkumisvapauteen, ja on pyrkinyt ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä siten, että tärkein perusoikeus, jokaisen oikeus elämään pystytään ensisijaisesti turvaamaan.

Ymmärrän tämän oikeudellisen punninta-arvion, varsinkin, kun otetaan huomioon perustusvaliokunnan pian poikkeusolojen alettua tekemä linjaus terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämisen tärkeydestä.

Koska kuitenkin yksittäinen kansalainen voi helposti kokea rajavartiomiehen antamat neuvot ja kehotukset velvoittaviksi käskyiksi, on tilanne hyvin altis väärinkäsityksille. Käsitykseni mukaan eri suuntaan puhuvien perusoikeuksien tasapainoisempaan toteutumiseen olisi voitu päästä, jos rajanylittäjille olisi yhtäältä neuvottu valtioneuvoston linjausten mukaisesti, että maasta lähtö ei ole suositeltavaa, mutta että samalla olisi myös tuotu ilmi sekin, että lopulta rajanylitys kuuluu jokaisen omaan valinnanvapauteen.

Totean, että valtioneuvoston päätösten perustelumuiustioiden mukaan sisärajavaltvonta ja liikenteen rajoittaminen ovat tuottaneet tulosta. Esimerkiksi 6.4.2020 laaditun perustelumuiustion mukaan liikennemäärä Suomen ja Ruotsin (noin 2 400 henkilöä vuorokaudessa) sekä Suomen ja Norjan (noin 400 henkilöä vuorokaudessa) välisillä maaraajoilla oli vähentynyt normaalista noin 95 %. Liikennemäärät käsittävät sekä maahan saapuvan että maasta lähtevän liikenteen. Työmatkaliikenteen osuus oli noin 70 % keskittyen erityisesti Tornion ja Haaparannan alueelle. Suomalaisten osuus työmatkaliikenteestä oli noin 70 %. Ruotsista lentoasemiin ja satamiin suuntautuva henkilömatkustajaliikenne oli vastaavasti vähentynyt noin 98 % normaalista. Satamien matkustaja-alusliikenteestä tavaraliikenteen osuus oli noin 85 %.

3 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdasta 2.6.1 ilmenevän käsitykseni kansalaisten rajanylityskäyttäytymiseen vaikuttavissa toimenpiteissä huomioitavista seikoista erityisesti velvoittavien ja suositusluontoisten käyttäytymisnormien rajanvedon osalta Rajavartiolaitokselle tiedoksi ja huomioitavaksi.

Saatan myös edellä kohdissa 2.6.3 ilmenevän käsitykseni asianmukaisen ja selkeän tiedottamisen toteuttamisessa huomioon otettavista seikoista Rajavartiolaitoksen tietoon.

Totean myös omalta osaltani valtioneuvoston oikeuskanslerin päätöksessään esittämään näkemykseen yhtyen, että rajavartiolaitain 15 ja 16 §:n säännökset ovat suppeita ja osaksi tulkinnanvaraisia suhteessa Schengenin säännöstöön ja muuhun unionin oikeuteen. Lainsäädäntöä valmisteltaessa ei ole otettu huomioon nyt koetun koronaviruksen aiheuttaman pandemian kaltaisia poikkeuksellisia oloja, joissa myöskään tartuntatautilain mukaiset keinot eivät olleet riittäviä ihmisten hengen ja terveyden suojaamiseksi yleisvaaralliselta tartuntataudilta. Valtioneuvosto onkin 11.9.2020 tehnyt yleisistunnossaan periaatepäätöksen hybridistrategian toteuttamisesta rajaliikenteessä ja matkustamisessa. Siinä valmisteltavaksi linjatut terveysturvallisuustoimenpiteet koronaviruksen leviämisen estämiseksi Suomen rajat ylittävässä liikenteessä edellyttävät lainsäädäntötoimia. Periaatepäätöksestä välittömästi johtuvien lainsäädäntötoimien lisäksi sisäministeriön on tarve laajemminkin yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön kanssa koota ja arvioida lainsäädännön muutostarpeita.

Lähetän edellä mainitussa tarkoituksessa jäljennöksen tästä päätöksestäni Rajavartiolaitoksen esikunnalle.

Ilmoitan päätöksestäni erikseen myös edellä kohdassa 2.2 mainituille kantelijoille. Selvyyden vuoksi totean, etteivät nämä kantelut ole antaneet aihetta muihin kuin tässä päätöksessäni esitettyihin toimenpiteisiin. Edellä kohdissa 2.6.1.1 ja 2.6.2.1 selostetuissa kanteluissa tulen vastaamaan kantelijoille erikseen.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi sisäministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.

12.11.2020

EOAK/3257/2020

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen**Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman****GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDETS FÖRFARANDE GÄLLANDE BEGRÄNSNING AV GRÄNSTRAFIKEN**

1 ÄRENDE	48
2 AVGÖRANDE	48
2.1 Bakgrunden till händelserna.....	48
2.2 Fördelningen av utredningen av ärendet	49
2.3 Frågor i begäran om utredning	52
2.4 Rättslig referensram	53
2.4.1 Rättsnormer.....	53
Nationell och Europeiska unionens lagstiftning	53
EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och internationella människorättskonventioner	56
2.4.2 Innehållet i statsrådets beslut.....	57
2.4.2.1 Beslut av den 17 mars 2020 om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna	57
2.4.2.2 Statsrådets beslut av den 17 mars 2020 om tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken	61
2.4.2.3 Övriga beslut.....	63
2.4.2.4 Begränsningar av gränstrafiken i motiveringspromemoriorna	64
2.5 Svar på min begäran om utredning.....	66
2.5.1 Påståenden om förbud mot gränsövergång.....	66
2.5.2 Krav på ifyllande av en blankett för hälsouppgifter	70
2.5.2.1 Gränsbevakningsväsendets utredning	70
2.5.2.2 Social- och hälsovårdsministeriets utredning	73
2.5.3 Brottsmisstankar som framkommit vid gränskontrollen.....	74
2.6 Bedömning av ärendet.....	75
2.6.1 Har gränsövergång nekats?	75
2.6.1.1 Utgångspunkter för bedömningen	75
2.6.1.2 Bedömning av verksamheten vid gränsövergångsställena.....	77
Förhållandet mellan råd och befallningar	77
Målen med gränskontrollen och statsrådets beslut.....	79
Mer ingående om de förfaringssätt som valts för att genomföra statsrådets riktlinjer	80
2.6.2 Ifyllande av en blankett för hälsouppgifter	85
2.6.2.1 Utgångspunkter för bedömningen	85
2.6.2.2 Hur samarbetade man med dem som vägrade?	86
2.6.3 Gränsbevakningsväsendets information	88
2.7 Samlade synpunkter.....	91
3 ÅTGÄRDER	93

1 ÄRENDE

Flera klagomål har lämnats in till riksdagens justitieombudsman om Gränsbevakningsväsendets agerande för att förhindra smittospridning av covid-19 vid gränskontroller vid Finlands västra gräns, närmast gränsen mellan Finland och Sverige, i samband med återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna.

Klagomål i samma ärende har också anförts hos justitiekanslern i statsrådet. En del av klagomålen (se punkt 2.2 nedan) har överförts till justitieombudsmannen (JO) med stöd av lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman.

Totalt har 41 klagomål kommit till riksdagens justitieombudsman. I de klagomål som jag har undersökt har man ifrågasatt Gränsbevakningsväsendets tjänstemäns förfarande då de förbjöd personer att passera gränsen och bland annat krävde frivillig karantän och att en blankett för hälsouppgifter fylls i. Förfarandet vid ifyllandet av blanketten och bemötandet av personer som vägrat samarbeta har också kritiserats.

På grund av ärendets allmänna betydelse och de många klagomålen till de högsta laglighetsövervakarna beslöt jag på eget initiativ att behandla ärendet med stöd av 4 § i lagen om riksdagens justitieombudsman.

2 AVGÖRANDE

2.1 Bakgrunden till händelserna

Världshälsoorganisationen WHO deklarerade den 11 mars 2020 att covid-19 nu var en pandemi. Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen (1552/2011) råder i Finland.

Den 16 mars 2020 fastställde kommissionen i sitt meddelande om covid-19 att hotet mot den inre säkerheten i denna situation även omfattar folkhälsan. På sidan 4 i meddelandet konstaterades:

“Member States may reintroduce temporary border controls at internal borders if justified for reasons of public policy or internal security. In an extremely critical situation, a Member State can identify a need to reintroduce border controls as a reaction to the risk posed by a contagious disease. Member States must notify the reintroduction of border controls in accordance with the Schengen Borders Code.”

Statsrådet beslutade den 17 mars 2020 att tillfälligt återinföra gränskontroller vid de inre gränserna samt att tillfälligt stänga vissa gränsovergångsställen och begränsa trafiken från och med den 19 mars 2020. Beslutens giltighetstid förlängdes genom beslut som fattades den 7 april 2020 och den 7 maj 2020.

Statsrådet utfärdade vid sitt allmänna sammanträde den 15 juni 2020 förordningar genom vilka förordningarna om utövning av befogenheter enligt beredskapslagen upphävs, och konstaterade att det i landet inte längre råder sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § i beredskapslagen. Förordningarna om upphävande trädde i kraft och undantagsförhållandena upphörde den 16 juni 2020.

Här i mitt beslut granskar jag Gränsbevakningsväsendets förfarande under perioden mellan den 17 mars och den 16 juni 2020. För att ge en bakgrund till ärendet innehåller avgörandet en redogörelse över innehållet i statsrådets första beslut i ärendet. Det må konstateras att mina iakttagelser i viss mån kan observeras även efter granskningsperioden när gränskontrollen vid de inre gränserna fortsatte.

2.2 Fördelningen av utredningen av ärendet

Enligt 1 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman befrias justitiekanslern i statsrådet från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering, den i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar avsedda Försvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar (1 § 1 punkten). Enligt 2 § i samma lag ska justitiekanslern i de fall som avses i 1 § överföra ett ärende till JO, om hen inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

Jag skickade min första begäran om utredning och utlåtande till staben för Gränsbevakningsväsendet i detta ärende den 8 maj 2020. Vissa aspekter av ärendet har senare också skickats till justitiekanslersämbetet för utredning samtidigt som min behandling på eget initiativ. I maj 2020 meddelade justitiekansler Tuomas Pöysti mig att han undersöker statsrådets och inrikesministeriets agerande och information i ärendet. Därefter bestämde jag mig i fråga om arbetsfördelningen i ärendehelheten för att min utredning inte omfattar statsrådets förfarande och statsrådets och ministeriernas förfaranden i fråga om informationen om coronaåtgärderna.

Justitiekanslern i statsrådet gav sitt avgörande i ärendet den 1 oktober 2020 ([OKV/61/10/2020](#)).

I sitt beslut ansåg justitiekanslern att beslutet att tillfälligt återinföra gränskontroller vid de inre gränserna i efterhand kan grans-

kas kritiskt i förhållande till unionsrätten och dess princip om fri rörlighet. I finsk nationell lagstiftning är åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar primära. Lagen om smittsamma sjukdomar utesluter dock inte användningen av den behörighet som avses i 15 och 16 § i gränsbevakningslagen eller tillämpning av utlänningslagens 156 a §.

Justitiekanslern ansåg att kodexen om Schengengränserna inte uttryckligen nämner ett hot mot folkhälsan som grund för återinförande av gränskontroll. I unionsrätten har man inte heller annars förberett sig för en situation där ett livshotande virus har spridit sig över hela världen. Inte heller EU-domstolen har någon rättspraxis för begränsning av den fria rörligheten på grund av ett sådant skäl. Justitiekanslern noterade flera av EU-kommissionens ställningstaganden i frågan och det faktum att kommissionen i den rådande situationen uttryckligen har ansett att det är möjligt att begränsa den gränsöverskridande trafiken.

Justitiekanslern ansåg att föredragnings- och beslutsförfarandet i samband med återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna inte förutsatte åtgärder av honom i egenskap av högsta laglighetsövervakare. Justitiekanslern konstaterade på grundval av efterhandsgranskning emellertid att beslutets verkningar, nödvändighet eller alternativa åtgärder till besluten inte hade bedömts tillräckligt i motiveringspromemorierna vad gäller bästa möjliga tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och unionens friheter. Han hade även andra anmärkningar gällande motiveringspromemorierna och ansåg att promemorierna var bristfälliga med avseende på tillgodoseendet av unionens friheter och de grundläggande fri- och rättigheterna på bästa möjliga sätt. Justitiekanslern fäste uppmärksamhet vid att beslutsfattandet varit brådskande och dess syften varit godtagbara samt att man inte heller enligt den information som var tillgänglig i det läge då beslutet fattades kände till sådana negativa verkningar som hade gett skäl till att man borde ha gjort en annan bedömning vid avvägningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna.

I fråga om stängningen av gränsövergångsställena (16 § i gränsbevakningslagen) och begränsningen av trafiken vid gränsövergångsställena konstaterade justitiekanslern att man inte heller i gränsbevakningslagen egentligen hade beaktat en pandemisituation, dvs. en situation där smittorisken inte kan konstateras utan laboratorieprov och där personer med en smittsam sjukdom dagligen på olika sätt kan passera gränsen. Justitiekanslern konstaterade att statsrådets beslut i ärendet dock har grundat sig på nationell lagstiftning och även på EU-medlemsstaternas gemensamt överenskomna åtgärder. Ärendet föranledde inte den högsta laglighetsövervakaren att vidta andra åtgärder än att uppmärksamma motsvarande brister i beslutets motiveringspromemoria som i besluten om att återinföra kontrollen vid de inre gränserna och dessa besluts motiveringspromemior.

I detta ärende har jag utrett Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet och dess lagenlighet eftersom Gränsbevakningsväsendet är den myndighet som utför gränskontrollen i samband med det tidsbundna återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna. För tydlighetens skull konstaterar jag att det i beslutet om gränstrafiken aldrig har varit fråga om tillämpningen av de befogenheter som framgår av beredskapslagen.

De enskilda klagomål som behandlas vid riksdagens justitieombudsmans kansli handlar bland annat om följande:

- Rättsliga förutsättningar för frivillig karantän och insamling av uppgifterna på en blankett som innehåller hälsouppgifter (EOAK/3407/2020 och EOAK/4694/2020),
- Gränsbevakningsväsendets förfarande i fråga om information om huruvida det är tillåtet att passera gränsen (EOAK/3414/2020 och EOAK/4717/2020),
- gränsbevakarnas utrustning och övervakningsutrustning (EOAK/3526/2020),
- lagligheten i Gränsbevakningsväsendets förfarande vid gränsövergångar och insamling av hälsouppgifter (EOAK/3802/2020),
- ifrågasättande av nödvändigheten av gränsövergången (EOAK/3865/2020 och EOAK/4412/2020),
- gränsbevakarnas förfarande att kontrollera bilens bagageutrymme i samband med gränsövergången (EOAK/3891/2020),
- Gränsbevakningsväsendets rådgivning om att frivillig karantän är obligatorisk (EOAK/4047/2020),
- begränsning av svenska medborgares inresa till Finland (EOAK/4099/2020, EOAK/5580/2020 och EOAK/5581/2020),
- förfarande som strider mot statsrådets beslut och Gränsbevakningsväsendets order hindrar finska medborgare från att röra sig över den västra gränsen (EOAK/4295/2020, EOAK/4419/2020 och EOAK/4488/2020).

De ovan nämnda klagomålen är av allmän karaktär och grundar sig närmast på information i massmedierna. Behandlingen av dessa klagomål vid riksdagens justitieombudsmans kansli upphör genom detta beslut. Klagandena kommer att underrättas separat om beslutet. Andra klagomål som varit anhängiga vid tidpunkten för detta beslut kommer att besvaras separat, dock med hänvisning till detta avgörande till den del det är möjligt med beaktande av de fallspecifika och specificerade händelseuppgifterna i klagomålen.

I vissa klagomål till riksdagens justitieombudsman har man ifrågasatt Gränsbevakningsväsendets förfarande att kräva tillstånd för att passera den inre gränsen någon annanstans än vid gränsövergångsstället och vid andra tidpunkter än under gränsövergångsställets fastställda öppettid och att anse att de som passerar den inre gränsen utan tillstånd gör sig skyldiga till brott (EOAK/3810/2020). JO har fått två klagomål om behandlingen av samer i samband med gränskontrollen vid den inre gränsen (EOAK/5597/2020 och EOAK/6026/2020). Klagomål som gäller dessa frågor kommer att besvaras separat vid en senare tidpunkt.

2.3 Frågor i begäran om utredning

Den 15 maj 2020 bad jag staben för Gränsbevakningsväsendet om ett utlåtande i ärendet och en utredning för undersökningen av klagomålet. I utredningen och utlåtandet skulle särskild uppmärksamhet fästas vid följande omständigheter som framkommit i de klagomål som JO behandlar.

5. Hade Gränsbevakningsväsendets tjänstemän förbjudit vissa personer att passera gränsen, på det sätt som nämnts i massmedierna, och vad hade detta förbud som uppfattats som ovillkorligt eventuellt grundat sig på?
6. I klagomålen uppgavs att gränsbevakningsmännen hade gett personer som vill passera gränsen en blankett som bl.a. innehöll hälsouppgifter och krävt att blanketten returneras ifylld. I klagomålen nämndes att gränsbevakningsmännen inte kunde svara på frågor om på vilka grunder man krävde att blanketten skulle fyllas i och vad uppgifterna på blanketten skulle användas till. Jag bad Gränsbevakningsväsendet ta ställning till vilka anvisningar Gränsbevakningsväsendet har haft gällande blanketten och behandlingen av uppgifterna i den.
7. I klagomålen uppgavs också att man vid in- och utresekontrollerna hade väntat sig att en del skulle vägra samarbeta i fråga om att fylla i blanketten och dessa personer hade beordrats att på eget initiativ kontakta en läkare. Jag bad Gränsbevakningsväsendet ta ställning till vad dessa åtgärder har grundat sig på.
8. Jag bad också att Gränsbevakningsväsendet utreder vilka konkreta handlingar man har hanterat vid övervakningen av gränsen och hur (underlåtenhet att iaktta påbud och förbud).

Staben för Gränsbevakningsväsendet har gett ett utlåtande i ärendet. Dessutom har gränskontrollenheten vid gräns- och sjöavdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet, Lapplands gränsbevakningssektion och Västra Finlands sjöbevakningssektion yttrat sig i ärendet. I samband med utarbetandet av utlåtandena har man begärt en utredning av de tjänstemän i gränsbevakningsuppgifter som utfört åtgärderna och som man har kunnat identifiera på basis av de klagomål som inkommit till JO före den 15 maj 2020. Klagomålen har bifogats begäran om utredning i detta ärende.

Dessutom har jag haft tillgång till inrikesministeriets utredning till justitiekanslern i statsrådet med anledning av ett enskilt klagomål (OKV/61/10/2020). Begäran om utredning gällde huruvida man tillräckligt tydligt i bakgrundspromemorian för beredningen av statsrådets beslut om att tillfälligt återinföra gränskontrollen vid de inre gränserna och att tillfälligt stänga vissa gränsövergångsställen och begränsa gränstrafiken som fattades den 17 mars 2020 och den 7 april 2020 och i materialet som lämnats till statsrådet har framhållit rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen och unionsmedborgarnas rättigheter samt gjort skillnad på juridiskt bindande beslut och rekommendationer. Dessutom bad justitiekanslern inrikesministeriet skaffa en utredning av Gränsbevakningsväsendet som behövs för att utreda ett

ärendet som gäller Gränsbevakningsväsendets kommunikation och anvisningar och ge sitt utlåtande i ärendet. Behandlingen av detta klagomål har överförts till riksdagens justitieombudsman till den del kritiken gäller Gränsbevakningsväsendets förfarande.

För att undersöka ärendet bad jag också social- och hälsovårdsministeriet att yttra sig om innehållet i blanketten för hälsouppgifter, blankettens användningsändamål och kravet på att den ska fyllas i. I begäran om utredning bad jag att ministeriet särskilt uppmärksammar följande frågor.

7. På vilken juridisk grund vilade användningen och uppgörandet av den aktuella blanketten för hälsouppgifter samt kravet på att den som passerar gränsen ska lämna de uppgifter som efterfrågas på blanketten?
8. Var de som passerade gränsen juridiskt skyldiga att fylla i blanketten vad gäller dessa uppgifter?
9. Hurudana anvisningar fanns det för behandlingen av personer som vägrar fylla i blanketten för hälsouppgifter?
10. Hurudana anvisningar fick Gränsbevakningsväsendet om hanteringen av blanketten för hälsouppgifter?
11. Hurudana anvisningar gav social- och hälsovårdsministeriet de regionala och lokala hälsovårdsmyndigheterna om hanteringen av blanketterna?
12. Hade hanteringen av blanketten för hälsouppgifter och att gränsbevakningsmännen gav blanketten till dem som passerar gränsen att fylla i grundat sig på en begäran om handräckning från hälsovårdsmyndigheterna till Gränsbevakningsväsendet? Om ja, hur löd den begäran som framfördes?

Innehållet i den utredning jag fått av social- och hälsovårdsministeriet behandlas närmare i avsnitt 2.5.2.1 nedan.

2.4 Rättslig referensram

2.4.1 Rättsnormer

Nationell och Europeiska unionens lagstiftning

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

Enligt grundlagsutskottet är också upprätthållande av funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet även under en pandemi, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd s. 5,

GrUB 3/2020 rd, s. 3). Grundlagsutskottet drog upp dessa riktlinjer för hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga den 18 mars 2020, dvs. i samband med behandlingen av införandet av vissa befogenheter i beredskapslagen. Rätten till liv och hälsa har därmed i stor omfattning framhävts under de aktuella åtgärderna som påverkar rörelsefriheten.

Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har finländska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt 2 mom. har var och en rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Enligt 1 § 3 mom. i [gränsbevakningslagen](#) finns bestämmelser om inre gräns, yttre gräns, gränsövergångsställe, gränskontroll, gränsövervakning och in- och utresekontroll i Europaparlamentets och rådets förordning [\(EU\) 2016/399](#) om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), nedan kodexen om Schengengränserna eller kodexen.

Enligt 15 § 1 mom. i gränsbevakningslagen beslutar statsrådet om sådant tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som avses i kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengengränserna. Om ett hot som riktas mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan emellertid förutsätter omedelbara åtgärder i ett ärende, beslutar inrikesministeriet om de behövliga åtgärderna innan frågan avgörs av statsrådet.

Enligt artikel 2.10 i avdelning I i kodexen om Schengengränserna avses med gränskontroll verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i denna förordning, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning.

Enligt artikel 2.11 i avdelning I i kodexen avses med in- och utresekontroller kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.

Enligt artikel 22 i avdelning III i kodexen får de inre gränserna passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.

Artikel 25.1 i avdelning III föreskriver att om det i området utan inre gränskontroll föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, får den medlemsstaten exceptionellt återinföra gränskontroll vid hela gränsen, eller vid vissa

avsnitt, under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. 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.³

Enligt artikel 32 i avdelning III i kodexen ska de tillämpliga bestämmelserna i avdelning II (Kontroll vid yttre gränser och nekad inresa) gälla i tillämpliga delar när gränskontroller vid de inre gränserna återinförs.

Det må konstateras att statsrådet utöver besluten om kontrollen vid de inre gränserna också har begränsat trafiken vid Schengenområdet yttre gränser från och med den 19 mars 2020. I detta beslut tar jag dock inte upp frågor om kontroll av de yttre gränserna.

Bestämmelser om personer som omfattas av EU:s fria rörlighet finns 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, nedan direktivet om fri rörlighet) samt i 10 kap. (153–172 b §) i utlänningslagen (301/2004). Den fria rörligheten omfattar medborgare i EU:s medlemsstater, länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (Island, Liechtenstein och Norge) och Schweiz samt, oavsett nationalitet, deras familjemedlemmar som reser med eller till dem.

Enligt artikel 29 i direktivet om fri rörlighet ska de enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna (1 punkten). Sjukdomar som uppstår senare än tre månader efter inresan får inte ligga till grund för utvisning (2 punkten). Om det finns starkt grundade skäl får en medlemsstat, inom tre månader efter inresan, kräva att personer som uppfyller villkoren för uppehållsrätt genomgår en kostnadsfri hälsoundersökning för att fastställa att de inte lider av någon av de sjukdomar som avses i punkt 1. Sådana hälsoundersökningar får inte göras rutinmässigt (3 punkten).

Enligt 156 § 1 mom. i utlänningslagen är det ett villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa och vistelse i landet att de inte anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet. Enligt 2 mom. ska förhindrande av inresa eller avlägsnande ur landet av hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet grunda sig utslutande på individens eget beteende, medan enbart tidigare domar i brottmål inte får utgöra en grund för detta. Den berörda personens beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot

³ I mars 2020 ansåg EU-kommissionen att ett hot mot den inre säkerheten även omfattar folkhälsan (C(2020) 1753 final).

mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn kan inte godkännas.

Enligt 156 a § 1 mom. 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. Enligt 2 mom. får sjukdomar som hotar folkhälsan och som uppstår senare än tre månader efter inresan inte ligga till grund för avlägsnande ur landet. I 3 mom. föreskrivs att om det är uppenbart nödvändigt kan det inom tre månader efter inresan krävas att en unionsmedborgare eller en familjemedlem till en unionsmedborgare ska genomgå en kostnadsfri läkarundersökning för fastställande av att han eller hon inte lider av någon av de sjukdomar som avses i 1 mom. Det får inte krävas att alla sökande systematiskt genomgår en sådan undersökning.

Enligt 157 § 1 mom. i utlänningslagen har medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige rätt att resa in i landet utan pass direkt från dessa stater och att vistas i Finland utan att registrera sin uppehållsrätt. Enligt 2 mom. ska medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige på ett tillförlitligt sätt kunna styrka sin identitet och sitt medborgarskap.

Enligt 167 § i utlänningslagen kan en unionsmedborgare eller en familjemedlem till unionsmedborgaren avvisas, om hans eller hennes uppehållsrätt inte har registrerats eller något uppehållskort inte har utfärdats för honom eller henne, samt om han eller hon inte uppfyller de inresevillkor som anges i 155, 156 eller 156 a § (1 punkten).

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och internationella människorättskonventioner

Enligt artikel 2.1 i Europakonventionen ska envars rätt till liv skyddas genom lag.

Enligt artikel 2.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till liv.

Enligt artikel 35 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 ska säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder.

Enligt artikel 45.1 har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Enligt artikel 12 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

3. Konventionsstaterna erkänner rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa.
4. De åtgärder som konventionsstaterna ska vidta för att till fullo tillgodose denna rätt ska innefatta sådana åtgärder som är nödvändiga för att
 - a) minska foster- och spädbarnsdödligheten och främja barnets sunda utveckling,
 - b) förbättra alla aspekter av samhällets hälsovård och den industriella hälsovården,
 - c) förebygga, behandla och bekämpa alla epidemiska och endemiska sjukdomar, yrkessjukdomar och andra sjukdomar, samt
 - d) skapa förutsättningar som tillförsäkrar alla läkarvård och sjukhusvård i händelse av sjukdom.

2.4.2 Innehållet i statsrådets beslut

2.4.2.1 Beslut av den 17 mars 2020 om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna

Statsrådet fattade den 17 mars 2020 ett beslut om att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna. Enligt beslutet återinfördes gränskontroll vid de inre gränserna från och med den 19 mars 2020 till och med den 13 april 2020 på grund av de åtgärder som krävs för att bekämpa det allvarliga hot mot Finlands inre säkerhet som orsakas av coronaepidemin.

Kontrollen vid de inre gränserna återinfördes vid gränsen mellan Finland och Sverige samt mellan Finland och Norge. I beslutet fastställdes tillåtna gränsövergångsställen för flygtrafiken, sjötrafiken och landsvägstrafiken.

Godkända gränsövergångsställen för flygtrafiken var:

- Helsingfors-Vanda, Mariehamn och Åbo flygplatser för godstrafik och återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land samt för nödvändig pendeltrafik och annan nödvändig trafik
- Enontekis, Helsingfors-Malm, Ivalo, Joensuu, Jyväskylä, Kajana, Kemi-Torneå, Kittilä, Karleby-Jakobstad, Kuopio, Kuusamo, Villmanstrand, S:t Michel, Uleåborg, Björneborg, Rovaniemi, Nyslott, Seinäjoki, Tammerfors-Birkala och Vasa flygplatser endast för godstrafik

För sjötrafiken:

- Hamnarna i Helsingfors, Mariehamn, Åbo och Vasa: endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändig pendeltrafik och annan nödvändig trafik
- Hamnarna i Eckerö, Euraåminne, Färjsundet, Förby, Fredrikshamn, Hangö, Haukipudas, Ingå, Kalajoki, Kaskö, Kemi, Kimito, Kyrkslätt, Karleby, Kotka, Kristinestad, Villmanstrand, Lovisa, Långnäs, Sastmola, Nådendal, Nuijamaa, Uleåborg, Pargas, Pernå, Jakobstad, Pojo, Björneborg, Borgå, Brahestad, Raumo, Salo, Sibbo, Dalsbruk, Ekenäs, Torneå och Nystad: endast godstrafik
- Aspö, Hangö, Helsingfors och Ålands sjöbevakningsstationer samt Nuijamaa hamn och Santio: endast återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land samt annan nödvändig trafik

För landsvägstrafiken:

- Vid gränsen mellan Finland och Sverige Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Torneå och Övertorneå: endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändig pendeltrafik och annan nödvändig trafik
- Vid gränsen mellan Finland och Norge Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näättämö och Utsjoki: endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändig pendeltrafik och annan nödvändig trafik

Enligt beslutet inriktades gränskontrollen vid den inre gränsen främst på gränskontroll av objekt som utsågs på basis av gemensamma hot- och riskbedömningar av myndigheterna med ansvar för den inre säkerheten och hälso- och sjukvårdsmyndigheterna. Alla som passerar den inre gränsen på inresa eller utresa omfattades alltså inte av gränskontrollåtgärderna.

Enligt motiveringspromemorian till beslutet avsågs med personer bosatta i Finland medborgare som registrerat sin uppehållsrätt i Finland och deras familjemedlemmar samt medborgare i tredje land som vistas i Finland med stöd av ett uppehållstillstånd. Med personer bosatta i ett annat EU-land avsågs på motsvarande sätt medborgare i det aktuella EU-landet, EU-medborgare som har registrerat sin uppehållsrätt i det landet och deras familjemedlemmar samt medborgare i tredje land som vistas i landet med stöd av ett uppehållstillstånd.

Nödvändig pendeltrafik ansågs bland annat vara gränstrafik i anslutning till manskapsbyten på fartyg. Annan nödvändig trafik ansågs bland annat vara räddningsväsendets trafik och trafik i samband med hälso- och sjukvård samt tredjelandsmedborgare som lämnar landet.

Behörighetsgrund för beslutet har varit 15 § 1 mom. i gränsbevakningslagen och 6 § 7 punkten i reglementet för statsrådet. Enligt den förstnämnda bestämmelsen beslutar statsrådet om sådant tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som avses i kapitel 2 i avdelning III i kodexen om Schengengränserna. Om ett hot som riktas mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten eller folkhälsan emellertid förutsätter omedelbara åtgärder i ett ärende, beslutar inrikesministeriet om de behövliga åtgärderna innan frågan avgörs av statsrådet. Enligt 6 § 7 punkten i reglementet för statsrådet handläggs och avgörs beslut som hänför sig till återinförande av kontrollerna vid de inre gränserna och till temporärt stängande av gränsovergångsställen vid statsrådets allmänna sammanträde.

I motiveringspromemorian till beslutet redogörs för det centrala innehållet i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399). Enligt artikel 25 i förordningen får en medlemsstat när ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten så kräver exceptionellt återinföra gränskontroll vid inre gränsen under en begränsad tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå om varaktigheten överstiger 30 dagar. Totalt får ett återinförande av gränskontroll inte överstiga sex månader.

Enligt artikel 28 i förordningen får en medlemsstat när ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kräver att omedelbara åtgärder vidtas, i ett exceptionellt fall omedelbart återinföra gränskontroll vid de inre gränserna under en begränsad period på högst tio dagar. Om det allvarliga hotet kvarstår får gränskontrollen förlängas för förnybara perioder på upp till 20 dagar under totalt två månader. Beslut om förlängning ska samtidigt meddelas övriga medlemsstater och kommissionen.

Enligt artikel 27 i förordningen ska det i meddelanden om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna också anges omfattningen av återinförandet och vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet av gränskontroll gäller samt namnen på de godkända gränsovergångsställena.

Enligt artikel 25.1 i förordningen får omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.

Enligt artikel 31 i förordningen ska kommissionen och den eller de berörda medlemsstaterna informera Europaparlamentet och rådet snarast möjligt om alla skäl som kan leda till särskilda åtgärder enligt förordningen i fall av allvarliga brister vad avser kontrollen vid yttre gräns eller tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Enligt artikel 33 i förordningen ska medlemsstaten efter det att gränskontrollen vid de inre gränserna har upphävts överlämna en detaljerad rapport om iakttagandet av kriterierna för åtgärderna för en efterhandsbedömning av återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna. Rapporten ska bland annat behandla hur kontrollerna har ge-

nomförts, det praktiska samarbetet med grannmedlemsstater, följderna för den fria rörligheten för personer, om återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna varit effektivt, inbegripet en efterhandsbedömning av om återinförandet av gränskontroll uppfyller kravet på proportionalitet.

Enligt artikel 34 i förordningen ska beslut om att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna fattas öppet och allmänheten ska informeras om allt som gäller återinförandet, om det inte föreligger tvingande säkerhetsskäl för att inte göra detta. Enligt artikel 35 ska övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen på begäran av den berörda medlemsstaten respektera sekretessen för de upplysningar som meddelas i samband med återinförande och förlängning av gränskontroll samt i den rapport som upprättats om dessa.

I motiveringspromemorian konstateras på basis av vad som anförts ovan att statsrådet beslutar om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna enligt 15 § i gränsbevakningslagen (578/2005). I motiveringspromemorian konstateras också att finska medborgare inte får hindras att resa in i landet enligt 9 § i grundlagen. Var och en har också rätt att lämna landet. Återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna ska inte ingripa dessa rättigheter. Likaså ska EU-medborgare behandlas lika.

I motiveringspromemorian hänvisas vidare till att Europeiska unionens medlemsstater också tidigare har tillfälligt återinfört gränskontroll när illegal immigration äventyrar allmän ordning och säkerhet, efter terrorattacker, i samband med stora publikevenemang och för att stödja säkerhetsarrangemang vid toppmöten. Finland återinförde gränskontroll 2005 för att säkerställa säkerheten vid världsmästerskapen i friidrott, tre gånger 2006 för att säkerställa säkerheten under möten som ordnades under EU-ordförandeskapet och 2008 vid utrikesministrarnas OSSE-möte. Finland har hittills inte använt ett sådant särskilt förfarande som avses i artikel 28, det vill säga omedelbart återinförande gränskontroll vid de inre gränserna.

I motiveringspromemorian konstateras att också flera andra EU-länder återinförde gränskontroll vid de inre gränserna våren 2020 på grund av de åtgärder som krävdes till följd av covid-19-epidemins allvarliga hot mot medlemsstatens inre säkerhet. Vidare konstateras att hot mot den inre säkerheten i denna situation också enligt kommissionens riktlinjer omfattar folkhälsan.

Syftet med återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna var enligt motiveringspromemorian att genom att avvärja ett direkt och allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet säkerställa att personer som reser in i landet och personer som lämnar landet uppfyller de föreskrivna villkoren för inresa och vistelse i landet samt att upptäcka och identifiera eventuella riskpersoner med avseende på säkerheten. Beslutet bedömdes bromsa spridningen av coronaviruset och således minska det hot som viruset utgör mot folkhälsan i Finland.

I motiveringspromemorian konstateras att man genom återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna inte ändrade bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Rätten att resa in i landet och att lämna landet bestämdes således enligt gällande lagstiftning. För att passera den inre gränsen krävdes inte resehandlingar som avvek från den som krävs för närvarande. I motiveringspromemorian konstateras att den enda ändringen till följd av detta beslut var att man vid de inre gränserna måste vara beredd på eventuella myndighetsåtgärder som vidtas vid gränskontroll och övervakning av utlänningar.

2.4.2.2 Statsrådets beslut av den 17 mars 2020 om tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken

Den 17 mars 2020 fattade statsrådet ett beslut om tillfällig stängning av vissa gränsövergångsställen och begränsning av trafiken från och med den 19 mars 2020 till den 13 april 2020. I beslutet konstateras att det för att förebygga spridningen av covid-19 och avvärja det hot som coronaviruset utgör mot folkhälsan är nödvändigt att stänga vissa gränsövergångsställen och begränsa gränstrafiken under den nämnda tiden.

Flygtrafiken begränsades enligt följande:

- Vid gränsövergångsställena på Helsingfors-Vanda, Mariehamn och Åbo flygplatser tillåts endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller i ett annat EU-land samt annan nödvändig trafik
- Vid gränsövergångsställena på Enontekis, Helsingfors-Malm, Ivalo, Joensuu, Jyväskylä, Kajana, Kemi-Torneå, Kittilä, Karleby-Jakobstad, Kuopio, Kuusamo, Villmanstrand, S:t Michel, Uleåborg, Björneborg, Rovaniemi, Nyslott, Seinäjoki, Tammerfors-Birkala och Vasa flygplatser tillåts endast godstrafik
- gränsövergångsställena vid Hangö, Helsingfors och Ålands sjöbevakningsstationer stängs

Sjötrafiken begränsades enligt följande:

- Vid gränsövergångsställena i hamnarna i Helsingfors, Mariehamn, Åbo och Vasa tillåts endast godstrafik, återresor till Finland för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land, nödvändig pendeltrafik och annan nödvändig trafik
- Vid gränsövergångsställena i hamnarna i Eckerö, Euraåminne, Färjsundet, Förby, Fredrikshamn, Hangö, Haukipudas, Ingå, Kalajoki, Kaskö, Kemi, Kimito, Kyrkslätt, Karleby, Kotka, Kristinestad, Villmanstrand, Lovisa, Långnäs, Sastmola, Nådendal, Nuijamaa, Uleåborg, Pargas, Pernå, Jakobstad, Pojo, Björneborg, Borgå, Brahestad, Raumo, Salo, Sibbo, Dalsbruk, Ekenäs, Torneå och Nystad tillåts endast godstrafik

- Vid gränsövergångsställena för fritidsbåtar vid Aspö, Hangö, Helsingfors och Ålands sjöbevakningsstationer samt Nuijamaa hamn och Santio tillåts endast återresor för finska medborgare och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land och annan nödvändig trafik

Landsvägstrafik och spårbunden trafik:

- Vid gränsövergångsställena i Imatra, Kuusamo, Niirala, Nuijamaa, Rajajooseppi, Salla, Vaalimaa och Vartius tillåts endast godstrafik, återresor för finska medborgare och medborgare i Ryska federationen och personer bosatta i Finland eller ett annat EU-land och annan nödvändig trafik
- Vid gränsövergångsställena i Enare, Parikkala och Vainikkala tillåts endast godstrafik

I statsrådets beslut konstateras att man genom stängningen av gränsövergångsställena inte hindrar finska medborgares rätt att resa in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet, och att beslutet inte kränker de personers rättigheter som omfattas av EU-lagstiftningen om fri rörlighet eller någons rätt till internationellt skydd.

Också i motiveringspromemorian konstateras att finska medborgare enligt grundlagens 9 § inte får hindras att resa in i landet. Var och en har också rätt att lämna landet. Genom stängningen av gränsövergångsställena och begränsningen av trafiken ska man inte ingripa dessa rättigheter. Likaså ska EU-medborgare behandlas lika.

Statsrådets behörighet att fatta beslut i saken grundar sig på 16 § i gränsbevakningslagen enligt vilken statsrådet kan besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas för viss tid eller tills vidare, om stängningen är nödvändig för att avvärja ett hot som riktas bland annat mot folkhälsan. Stängningen av ett gränsövergångsställe får inte utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd.

I fråga om statsrådets behörighet konstateras i motiveringspromemorian till beslutet att enligt grundlagens 67 § avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vitsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Begränsningen av trafiken vid gränsövergångsställena är en sådan fråga som ska avgöras vid statsrådets allmänna sammanträde. Vid beslutsfattande som gäller begränsning av gränstrafik är det ändamålsenligt att tillämpa de principer i sak som finns i 16 § om stängning av gränsövergångsställen.

I motiveringspromemorian hänvisas vidare till överenskommelsen mellan Republiken Finlands regering och Ryska Federationens rege-

ring om övergångsställen vid riksgränsen mellan Finland och Ryssland (FördrS 66/1994, nedan gränsövergångsöverenskommelsen). Enligt artikel 6.2 i överenskommelsen kan trafik vid internationella gränsövergångsställen stoppas eller begränsas av allvarliga hälsoskäl, skäl som sammanhänger med den allmänna säkerheten eller på grund av naturkatastrofer. En part som har för avsikt att stoppa eller begränsa trafiken är skyldig att underrätta den andra parten om detta minst fem dygn i förväg. Enligt 3 punkten ska i brådskande fall underrättelse lämnas senast 24 timmar innan man planerar att stoppa trafiken. Åtgärden är en ensidig åtgärd som avviker från förfarandet enligt artikel 3 i överenskommelsen och kompletteringen av överenskommelsen.

Beslutet bedömdes bromsa spridningen av coronaviruset och således minska det hot mot folkhälsan i Finland som viruset utgör.

2.4.2.3 Övriga beslut

I fråga om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna förlängdes beslutets giltighetstid fram till den 13 maj 2020 genom ett beslut som fattades den 7 april 2020, fram till den 14 juni 2020 genom ett beslut som fattades den 7 maj 2020, fram till den 14 juli 2020 genom ett beslut som fattades den 12 juni 2020, fram till den 11 augusti 2020 genom ett beslut som fattades den 10 juli 2020, fram till den 25 augusti 2020 genom ett beslut som fattades den 23 juli 2020, fram till den 8 september 2020 genom ett beslut som fattades den 6 augusti 2020 och fram till den 18 september 2020 genom ett beslut som fattades den 20 augusti 2020. Beslutet har dessutom ändrats när det gäller gränsövergångsställen inom sjötrafiken genom beslut som fattades den 24 mars 2020 och den 20 maj 2020.

I fråga om begränsning av trafiken vid gränsövergångsställena förlängdes beslutets giltighetstid fram till den 13 maj 2020 genom ett beslut som fattades den 7 april 2020, fram till den 14 juni 2020 genom ett beslut som fattades den 7 maj 2020, fram till den 14 juli 2020 genom ett beslut som fattades den 12 juni 2020, fram till den 11 augusti 2020 genom ett beslut som fattades den 10 juli 2020, fram till den 25 augusti 2020 genom ett beslut som fattades den 23 juli 2020, fram till den 8 september 2020 genom ett beslut som fattades den 6 augusti 2020 och fram till den 18 september 2020 genom ett beslut som fattades den 20 augusti 2020. Det har också gjorts ändringar i beslutet genom beslut den 24 mars 2020, 20 maj 2020 och 27 augusti 2020.

Innehållet i senare beslut har delvis ändrats i fråga om de länder där det epidemiologiska läget har förändrats så att kontrollen vid de inre gränserna eller trafiken vid den yttre gränsen beroende på detta antingen har återinförts eller hävts. Behörighetsgrunden för besluten har varit densamma som ovan. I beslutens motiveringspromemoria har det hänvisats till det epidemiologiska läget vid tidpunkten för beslutet och till Europeiska unionens åtgärder. I övrigt är innehållet i beslutens motiveringspromemorior i väsentliga delar detsamma som i mars 2020.

2.4.2.4 Begränsningar av gränstrafiken i motiveringspromemoriorna

Enligt motiveringspromemorian till statsrådets beslut av den 17 mars 2020 avses med personer bosatta i Finland EU-medborgare som registrerat sin uppehållsrätt i Finland och deras familjemedlemmar samt tredjelandsmedborgare som vistas i Finland med uppehållstillstånd. Med personer bosatta i en annan EU-medlemsstat avses på motsvarande sätt medborgare i det aktuella EU-landet, EU-medborgare som registrerat sin uppehållsrätt där och deras familjemedlemmar samt tredjelandsmedborgare som vistas med uppehållstillstånd i landet.

Som nödvändig pendeltrafik betraktas bland annat gränstrafik i anslutning till manskapsbyten på fartyg. Som annan nödvändig trafik betraktas bland annat räddningsväsendets trafik och trafik i samband med hälso- och sjukvård samt tredjelandsmedborgare som lämnar landet.

Från och med den 23 mars 2020 preciserade statsrådet begreppet nödvändig pendeltrafik så att den inte omfattar regelbunden pendeltrafik mellan Finland och Estland. Däremot var pendeltrafik inom de naturliga pendlingsregionerna vid gränsen mot Sverige och Norge tillåten för arbetstagare i ett permanent anställningsförhållande.

I motiveringspromemorian hade den persontrafik som tillåts över de inre gränserna definierats på följande sätt:

Returtrafik till Finland

- finska medborgare och deras familjemedlemmar
- i Finland bosatta medborgare i EU- och Schengenstater och deras familjemedlemmar
- tredjelandsmedborgare som vistas i Finland med uppehållstillstånd

Returtrafik till eller via andra EU- och Schengenstater

- medborgare i andra EU- och Schengenstater samt deras familjemedlemmar
- tredjelandsmedborgare som bor i en annan EU- eller Schengenstat med uppehållstillstånd

Nödvändig pendeltrafik och annan nödvändig trafik

- personal inom hälso- och sjukvården och räddningsväsendet (inkl. akutvård) samt yrkesutbildad personal inom äldreomsorgen
- transport- och logistikpersonal inom godstrafiken
- arbetstagare som med stöd av ett permanent anställningsförhållande och på uppdrag arbetar inom den naturliga pendlingsregionen vid gränsen mot Sverige eller Norge

- diplomater, anställda i internationella organisationer, militärpersonal och biståndsorganisationers personal i sina arbetsuppgifter
- personer som reser av tvingande familjeskäl (till exempel barnets umgängesrätt, begravning)
- personer i behov av internationellt skydd eller som annars reser av humanitära skäl
- annan nödvändig och motiverad trafik, till exempel arbete som är viktigt med tanke på samhällets funktion eller försörjningsberedskapen, vilket förutsätter en arbetsprestation av en eller flera personer kommer från ett annat land, och arbetet måste utföras utan dröjsmål

I motiveringspromemorian konstateras det också att syftet med gränskontrollmyndigheternas och hälsovårdsmyndigheternas åtgärder är att effektivisera beslutens verkningar. Huvudregeln är att alla personer som anländer till Finland över de inre gränserna under sin vistelse i Finland är skyldiga att följa de finländska hälsovårdsmyndigheternas anvisningar och att i 14 dygn från den senaste ankomsten till Finland hålla sig i förhållanden som motsvarar karantän. Alla som kommer till landet ges vid gränsen anvisningar om att i 14 dygn från den senaste ankomsten till Finland hålla sig i förhållanden som motsvarar karantän.

I motiveringspromemorian daterad den 6 april 2020 till statsrådets beslut av den 7 april 2020 konstateras i fråga om persontrafik över den yttre gränsen att tillåtna gränsövergångsställen och tillåtna trafikformer vid dessa anges i det gällande beslutet om de yttre gränserna. Vid vissa gränsövergångsställen tillåts endast godstrafik och vid vissa även returtrafik och annan nödvändig trafik. Med tillåten persontrafik avses särskilt följande:

Returtrafik till Finland

- finska medborgare och deras familjemedlemmar
- i Finland bosatta medborgare i EU- och Schengenstater och deras familjemedlemmar
- tredjelandsmedborgare som vistas i Finland med uppehållstillstånd

Returtrafik till eller via andra EU- och Schengenstater

- medborgare i andra EU- och Schengenstater samt deras familjemedlemmar
- tredjelandsmedborgare som bor i en annan EU- eller Schengenstat med uppehållstillstånd
-

Nödvändig trafik

- personal inom hälso- och sjukvården och räddningsväsendet (inkl. akutvård) samt yrkesutbildad personal inom äldreomsorgen

- transport- och logistikpersonal inom godstrafiken
- diplomater, anställda i internationella organisationer, militärpersonal och biståndsorganisationers personal i sina arbetsuppgifter
- personer som reser med finländskt uppehållstillstånd
- personer i behov av internationellt skydd eller som annars reser av humanitära skäl
- annan nödvändig och motiverad trafik, till exempel arbete som är viktigt med tanke på samhällets funktion och försörjningsberedskapen och då genomförandet av arbetet förutsätter en arbetsprestation av en eller flera personer från ett annat land och arbetet inte tål dröjsmål; pendeltrafik som grundar sig på anställningsförhållande eller uppdrag för en medborgare i en EU- eller Schengenstat eller Förenade kungariket som kommer från en annan EU-medlemsstat som inte hör till Schengenavtalet eller Förenade kungariket samt personer som reser i tvingande familjeärenden eller av andra tvingande personliga skäl

I motiveringspromemorian konstaterades också att en person som reser in i landet bör begränsa onödiga närkontakter och iaktta frivillig karantän. Frivillig karantän innebär att personen får flytta sig mellan arbetsplatsen och bostaden samt till andra nödvändiga ställen. Alla bör alljämt iaktta allmänna myndighetsanvisningar om god hygienpraxis, säkerhetsavstånd och undvikande av fysisk kontakt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen.

2.5 Svar på min begäran om utredning

2.5.1 Påståenden om förbud mot gränsövergång

Enligt utlåtandet från **staben för Gränsbevakningsväsendet** höll statsrådet en presskonferens den 17 mars 2020 om ibruktage av beredskapslagen och gränskontroll. Vid presskonferensen uppmanade inrikesminister Ohisalo och utrikesminister Haavisto finländarna att inte resa utomlands.

Efter presskonferensen intervjuades chefen för Gränsbevakningsväsendet, generallöjtnant Pasi Kostamovaara, av MTV3. I intervjun framförde han bland annat att trots besluten om gränstrafiken har en finsk medborgare enligt grundlagen rätt att lämna landet och komma in i landet. Han konstaterade också att statsrådets uppmaning att inte resa utomlands är en stark rekommendation. Även kommandörkapten Mikko Hirvi, gränssäkerhetsexpert vid läges- och riskanalyscentralen vid staben för Gränsbevakningsväsendet, som intervjuades i Yles specialsändning om coronaviruset samma dag, konstaterade att om en finsk medborgare skulle försöka lämna Finland i strid med statsrådets riktlinjer om att man inte ska göra det, agerar Gränsbevakningsväsendet i andan av denna lösning, dvs. ger råd och uppmaningar.

Gränsbevakningsväsendet har således strävat efter att redan innan det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna inleds ge medborgarna korrekt information om finska medborgares rättigheter enligt 9 § i grundlagen och om att statsrådets beslut delvis har karaktären av rekommendationer.

Gränsbevakningsväsendet har inte gått ut med informationen att gränserna är stängda, utan denna term har använts av medierna.

Den 18 mars 2020 gav Gränsbevakningsväsendet en intern order (Åtgärder vid Gränsbevakningsväsendet till följd av tillfällig begränsning av trafiken över de yttre gränserna och tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, RVLDno-2020-604, RVL208734). Gränsbevakningsväsendet inledde gränskontroller vid de inre gränserna i enlighet med statsrådets beslut den 19 mars 2020 kl. 00.00, dvs. mindre än två dagar efter statsrådets beslut.

Gränsbevakningsväsendet gav en kompletterande order den 23 mars 2020 (Fortsatt order/23.3.2020: Åtgärder vid Gränsbevakningsväsendet till följd av tillfällig begränsning av trafiken över de yttre gränserna och tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, RVLDno-2020-604, RVL209415) där följande konstateras:

Statsrådets beslut har karaktären av en rekommendation. Beslutet utgör inte en grund att ingripa i alla personers resor över gränsen via gränsövergångsställena. Vid gränsövergångsstället försöker man dock genom anvisningar, råd och uppmaningar förhindra resor i strid med målen. Man kan dock inte alltid förhindra gränsövergång.

Enligt grundlagen har var och en rätt att lämna Finland. En finsk medborgares utresa ur landet får inte hindras, såvida inte rätten att resa har begränsats separat (reseförbud) eller förvägrats (indragning av pass) på laglig grund. När en finsk medborgare lämnar landet ska hen inneha det resedokument som krävs. För resor mellan de nordiska länderna räcker det enbart med att finländaren kan styrka sin identitet.

En uppdaterad order gavs den 7 april 2020 samt den 13 maj 2020 (RVLDno-2020-604, RVL2010698 och RVL2018193). Texten ovan var oförändrad i båda ordena.

Gränsbevakningsväsendet konstaterar att man har haft rollen som verkställande myndighet när det gäller det tillfälliga återinförandet av kontroller vid de inre gränserna. Det har varit regeringens starka vilja att förhindra en eskalering av coronaepidemin, skydda riskgrupper och förhindra överbelastning av hälso- och sjukvården och därmed trygga alla medborgares liv och hälsa. Medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i fråga om skydd av liv och rörelsefrihet står delvis i konflikt med varandra i denna situation. Dessa fri- och rättigheter har vägts mot varandra och man har strävat efter att styra medborgarnas beteende så att i första hand vars och ens rätt till liv, som upplevs

som viktigare i den här situationen, kan tryggas. I Gränsbevakningsväsendets verksamhet har detta märkts genom att man i enlighet med den interna ordern genom anvisningar, råd och uppmaningar har försökt få medborgarna att handla på ett sätt som främjar dessa mål.

Enligt Gränsbevakningsväsendets uppfattning är det omöjligt att på en enskild tjänsteman som utför in- och utresekontroller lägga över ansvaret för att hen samtidigt som hen strävar efter att styra medborgarnas handlande i enlighet med statsrådets vilja i synnerhet och uttryckligen ska sörja för att informera medborgarna om deras grundlagsenliga rätt att lämna landet.

Enligt utlåtandet har man ändå hela tiden framhållit och påmint om den grundläggande rätten till rörelsefrihet vid Gränsbevakningsväsendets interna möten som ordnats mellan Gränsbevakningsväsendets ledning och den lägre ledningen varje vecka, samt inom förvaltningseenheterna. Rörelsefriheten som grundläggande rättighet har också skrivits in i Gränsbevakningsväsendets interna order och anvisningar.

Medborgarna har haft tillgång till information om gränsövergång på Gränsbevakningsväsendets webbplats och i sociala medier på Facebook och Twitter. I och med att finska medborgares rörelsefrihet mer omfattande tagits upp till diskussion har Gränsbevakningsväsendet den 9 maj 2020 publicerat ett meddelande om grunderna för Gränsbevakningsväsendets verksamhet inom gränskontrollen vid de inre gränserna.

Mellan den 19 mars och den 27 maj 2020 har Gränsbevakningsväsendet tagit emot uppskattningsvis över 5 000 medborgarbrev eller andra skriftliga förfrågningar samt upprättat rådgivningstelefoner för att svara på medborgarnas behov av information. Mellan den 18 mars och den 28 maj 2020 har medborgarrådgivningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet tagit emot 4 613 samtal. "Rekordet" är 194 samtal på en dag. Från och med den 18 mars 2020 har den gemensamma informationstelefonen för Västra Finlands sjöbevakningssektion och Finska vikens sjöbevakningssektion tagit emot över 10 000 samtal. Rekordet är 462 besvarade samtal på ett dygn. Bland annat Ålands och Virpiniemi sjöbevakningsstationer har kontaktats direkt i stor omfattning. Västra Finlands sjöbevakningssektion har meddelat att man har anvisat i genomsnitt tre personers dagliga arbetsinsats för att svara på medborgarnas frågor. Lapplands gränsbevakningssektion har meddelat att man under undantagsförhållandena tagit emot cirka 6 880 samtal.

I samtalen och meddelandena har alla förvaltningseenheter kontinuerligt informerat om finska medborgares rätt att lämna och resa in i landet.

I detta sammanhang lyfter Gränsbevakningsväsendet också fram att lägesbedömningen och diskussionen i samhället var en helt annan i mars 2020 jämfört med situationen vid tidpunkten för utredningen, även om det då rådde undantagsförhållanden. Det fanns mycket be-

gränsad säker information om hur viruset sprids och hur farligt det var. Till följd av nyheterna från Europa rådde det mycket stor osäkerhet i samhället och ovissheten om medborgarnas hälsosäkerhet och hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft var stor. Även medborgarnas frågor fokuserade på vem som får komma in i Finland och hur, varvid Gränsbevakningsväsendet strävade efter att i första hand svara på detta informationsbehov också i sin kommunikation och på webbplatsen. Många länder förutom Sverige införde också egna begränsningar som i praktiken gjorde det nästan omöjligt för finska medborgare att fritt resa in i dessa länder. Medborgarnas intresse för att lämna landet väcktes först senare efter att epidemin hade utvecklats i en mer måttfull takt än i de ursprungliga antagandena.

I **Lapplands gränsbevakningssektionens** utlåtande konstateras att gränsbevakningssektionen i verkställandet av statsrådets beslut konsekvent har följt en enhetlig verksamhetslinje som godkänts av Gränsbevakningsväsendets och gränsbevakningssektionens ledning, enligt vilken resenärer vid gränsen har fått handledning och råd i enlighet med statsrådets beslut och rekommendationer. I övrigt har denna riktlinje iakttagits genom att tillämpa hur in- och utresekontroller utförs vid Schengenområdet yttre gränser med beaktande av målen och syftet för det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna. Målet har varit att förebygga en eskalering av coronaepidemin och att bekämpa det hot mot folkhälsan som viruset orsakar. Enligt utlåtandet behandlas alla som passerar gränsen jämlikt. Om en person trots handledning och rådgivning vill lämna landet, har detta varit möjligt. I mars-april har det förekommit tiotals sådana fall. I maj ökade antalet till över hundra per dag i och med debatten i offentligheten. En finsk medborgare har alltid kunnat resa in i landet.

Under den tid som gränskontrollen vid de inre gränserna tillfälligt återinfördes var det tillåtet att passera gränsen endast via de utsedda gränsövergångsställena. Människor som påträffats i området mellan gränsövergångsställena vid den s.k. terränggränsen har särskilt i början av återinförandet av gränskontroller i stället för brottspåföljder instruerats att korsa gränsen vid gränsövergångsställena. Av vägande skäl har det med tillstånd att passera gränsen enligt 13 § i gränsbevakningslagen varit möjligt att passera gränsen i terrängen. Kommandören för Lapplands gränsbevakningssektion har beviljat bl.a. renskötare tillstånd att passera gränsen för att trygga rennäringen. Dessutom har förfarandet använts för att göra det möjligt för utländska turister att flyga hem från stängda gränsövergångsställen för flygtrafik.

Enligt utlåtandet från **Västra Finlands sjöbevakningssektion** har finländare som passerar gränsen inte enligt sjöbevakningssektionens uppfattning hindrats från att lämna landet eller återvända till landet vid gränsövergångsstället, såvida inte dessa personer ska gripas till exempel på grund av misstanke om brott. Däremot har man gjort sitt bästa för att förhindra att personer lämnar eller återvänder till landet i områden utanför gränsövergångsställena för de inre gränserna.

Enligt sjöbevakningssektionens utlåtande har dock medborgare som

ämnat passera gränsen vid ett gränsövergångsställe uppmanats att avstå från gränsövergången på grund av folkhälsoskäl och i synnerhet på grund av den annorlunda epidemistrategin som Sverige för. Det har dock endast varit fråga om rekommendationer och uppmaningar, eftersom de regionala begränsningarna av rörelsefriheten som avses i 118 § i beredskapslagen inte har fastställts för gränsövergångsställets område och man inte har inkräktat på medborgarnas rörelsefrihet enligt 9 § i grundlagen med hjälp av undantagslagar.

Den operativa ledningen och den operativa personalen vid Västra Finlands sjöbevakningssektion har varit medvetna om att man inte kan begränsa medborgarnas rörlighet över gränsen på ett tvingande sätt, utan endast genom rekommendationer styra medborgarna i fråga om grunder, motiv och praxis i anslutning till gränsövergång.

Medborgare som återvänder till landet har i sin tur instruerats att hålla sig i karantänliknande förhållanden under de följande 14 dyggen, såvida det inte var fråga om pendeltrafik eller annan nödvändig trafik.

Enligt utlåtandet kan man naturligtvis ostridigt konstatera att det hade funnits utrymme för förbättring i myndigheternas kommunikation om denna fråga. Sjöbevakningssektionen anser att det är förståeligt med ofullständig information när man beaktar oklarheten och brådskan i situationen i allmänhet.

2.5.2 Krav på ifyllande av en blankett för hälsouppgifter

2.5.2.1 Gränsbevakningsväsendets utredning

I utlåtandet från **gränskontrollenheten vid gräns- och sjöavdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet** konstateras att man i mars vecka 13 allmänt bedömde att vägledningen till resenärer som anländer till Finland via flygplatser inte var tillräcklig med beaktande av pandemisituationen. Statsrådets ministrar gav statsrådets kansli i uppdrag att utarbeta ett förslag till lösning på problemet. Statsrådets kansli planerade en handlingsmodell för passagerarstyrning i flygplatsmiljö. Handlingsmodellen och blanketten för hälsouppgifter togs i bruk enligt statsrådets kanslis beredning den 27 mars 2020.

Staben för Gränsbevakningsväsendet fick på uppdrag av statsrådet den 28 mars 2020 i uppgift att före den 2 april 2020 bereda ett fortsatt beslut om återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna. Beredningen av det fortsatta beslutet omfattade en granskning av skärpningen av begränsningarna i pendeltrafiken mellan Finland och Sverige samt mellan Finland och Norge. Ett alternativ till att skärpa begränsningarna var att skärpa karantänsbestämmelserna.

Enligt handlingsalternativen i promemorian i ärendet förberedde sig Gränsbevakningsväsendet på att införa förbindelse- och hälsoinformationsblanketten som användes vid flygplatsen och motsvarande handlingsmodell även vid landgränserna. När det gäller landgränser-

na var det klart att hälsovårdsmyndigheterna inte skulle kunna anvisa personal till alla gränsövergångsställen, vilket skulle beaktas i verksamheten.

Syftet med blanketterna var att samla in uppgifter av personer som vill komma in i landet och effektivt hänvisa personer med symtom till hälso- och sjukvård. Utöver symtomblanketten fick resenärerna anvisningar från Institutet för hälsa och välfärd om karantänliknande förhållanden (senare frivillig karantän) för att undvika smitta. Genom att kartlägga de inresandes situation kunde man kontrollera den fortsatta handledningen av personer som kommer till Finland och är sjuka eller symtomfria bärare och på så sätt stävja epidemins utveckling. I början ansåg man att fördelen med blanketten var att de inresande förbinder sig till förhållanden som motsvarar karantän på det sätt som statsrådets riktlinjer förutsätter för att skydda befolkningens hälsa. Med hjälp av de uppgifter som samlades in på blanketten kunde man också säkerställa resenärernas möjlighet att förflytta sig till karantänliknande förhållanden på ett säkert sätt med tanke på smittorisken.

När det gäller behandlingen av personer som vägrat fylla i blanketten konstaterar gränskontrollenheten att bedömningen av vilket hot mot folkhälsan personer som inte förbundet sig till karantän utgör har genomförts av hälsovårdsmyndigheten. Därför kan resenären ha varit tvungen att vänta på hälsovårdsmyndighetens ställningstagande och eventuellt personligen diskutera med hälsovårdsmyndigheten för en bedömning av risken från fall till fall.

Gräns- och sjöbevakningssektionen har i enlighet med handlingsmodellen fått anvisningar om att en utländsk medborgare som inte förbinder sig till karantän kan hindras att resa in i landet med hänvisning till äventyrande av folkhälsan. En finsk medborgare kan inte hindras resa in eller ut ur landet. Finska medborgare som vägrar förbinda sig till karantän hänvisas till hälso- och sjukvården på det sätt man lokalt kommer överens om.

Enligt utlåtandet från **Lapplands gränsbevakningssektion** har problemen med blanketten för att samla in uppgifter identifierats redan när Regionförvaltningsverket i Lappland (senare RFV) beredde ibruktageandet av blanketten vid Lapplands gränsbevakningssektionens gränsövergångsställen tillsammans med kommunerna, sjukvårdsdistrikten och Lapplands gränsbevakningssektion.

När blanketten togs i bruk kom man under ledning av RFV överens om ett förfarande där Lapplands gränsbevakningssektion vid gränsövergångsställena behandlar blanketterna, förvarar dem tillfälligt och levererar dem till kommunernas hälsovårdsmyndigheter på separat överenskommet sätt. Syftet med arrangemanget har varit en ändamålsenlig användning av hälsovårdsmyndighetens resurser; behandlingen av blanketterna hör naturligtvis till hälsovårdsmyndigheten, men på grund av hälsovårdsmyndigheterna i Lapplands resurser ansåg hälsovårdsmyndigheterna inte att det var möjligt att placera ut sin egen personal vid gränsövergångsställena utan bad Lapplands gränsbevakningssektion behandla blanketterna vid gränsövergångs-

stället. Handlingsmodellen har styrts av staben för Gränsbevakningsväsendet.

Enligt utlåtandet från **staben för Gränsbevakningsväsendet** har användningen av blanketten för hälsouppgifter skett på hälsovårdsmyndigheternas begäran. Social- och hälsovårdsministeriet har konstaterat att 39 § i [lagen om smittsamma sjukdomar](#) gör det möjligt att upprätta ett register över fall, om det är nödvändigt för att skyndsamt ordna vård för dem som insjuknat och förebygga sjukdomsspridning. Syftet har varit att bedöma och vidare i och med hänvisningen till karantänliknande förhållanden minska det hot en person utgör mot folkhälsan. Utöver blanketten har man till resenärerna delat ut Institutet för hälsa och välfärds anvisning om karantänliknande förhållanden för att undvika smitta.

Enligt staben för Gränsbevakningsväsendets anvisning har Gränsbevakningsväsendet strävat efter en lösning där yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården ansvarar för att samla in blanketten och styra resenärerna vidare, särskilt i Nordsjö hamn, Västra hamnen i Helsingfors, hamnarna i Åbo, Mariehamn och Vasa samt vid gränsövergångsställena i Torneå. I sista hand har dock gränskontrollmyndigheten ansvarat för insamlingen av blanketten på grund av bristen på yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Gränskontrollmyndigheten har granskat blanketterna och hänvisat de resenärer till hälso- och sjukvården som har antecknat symtom eller problem med att ordna karantän. Övriga personer har förflyttat sig till frivillig karantän i hemmet enligt de anvisningar de fått. Vid gränsövergångsställen där hälsovårdsmyndigheterna inte har varit närvarande har personer som uppvisar symtom omedelbart hänvisats till hälso- och sjukvården på det sätt som avtalats lokalt. Finska medborgare som vägrat förbinda sig till karantän har hänvisats till hälso- och sjukvården på det sätt man lokalt kommit överens om.

Blanketterna för hälsouppgifter har överlämnats till hälsovårdsmyndigheterna. Alla blanketter för förbindelse att iakttä karantän har skickats till hälso- och sjukvårdspersonal på det sätt man regionalt eller lokalt har kommit överens om. Enligt Gränsbevakningsväsendets uppgifter har personalen senare fått anvisningar från social- och hälsovårdsministeriet om hur blanketterna ska behandlas.

Gränsbevakningsväsendet konstaterar att förvaltningsenheterna har varit i kontakt med de lokala hälsovårdsmyndigheterna när frågor eller andra problem som gäller blanketten har uppstått. Enligt utlåtandena har detta kunnat leda till att den som vill passera gränsen har varit tvungen att vid in- och utresekontrollen vänta på att gränsbevakaren har fått kontakt med hälsovårdsmyndigheterna, till exempel den regionala smittskyddsläkaren. Man har också kontaktat hälsovårdsmyndigheterna när en finsk medborgare inte har samtyckt till att fylla i blanketten eller om symtomen som angetts på blanketten har pekat på en eventuell coronainfektion.

Förvaltningsenheterna har i sina utlåtanden bestridit att någon skulle ha väntat i onödan vid in- och utresekontrollen. Enligt utlåtandena har

väntetiden i allmänhet kunnat bero på trafiksituationen vid gränsövergångsstället, ifyllandet av blanketterna samt på att en smittskyddsläkare i vissa situationer har konsulterats per telefon angående nödvändiga åtgärder.

2.5.2.2 Social- och hälsovårdsministeriets utredning

I social- och hälsovårdsministeriets utlåtande konstaterades att blanketten bereddes skyndsamt under ledning av statsrådets kansli när stora mängder resenärer och finländare som bor i andra länder snabbt började återvända till landet. Till en början delades blanketten ut på flygplatserna. Den 8 april 2020 utvidgades användningen av blanketten även till landgränserna, då gränstrafiken över landgränserna begränsades. För pendeltrafiken lades i detta skede till en egen punkt om förbindelse att iaktta frivillig karantän ("Jag förbinder mig till att förflytta mig direkt hem och iaktta förhållanden som motsvarar karantän under tiden mellan mina arbetsskift, högst 14 dygn (nödvändig pendeltrafik, annan nödvändig trafik)"). Gränsbevakningsväsendet gav härvid anvisningar till gränsövergångsställena. Social- och hälsovårdsministeriet har ansvarat för styrningen av hälso- och sjukvårdsåtgärderna.

Det har inte funnits någon juridisk skyldighet att fylla i blanketten. Blanketten har fungerat som hjälpmedel vid bedömningen av förutsättningarna för inresa och vid behov har dessa förutsättningar kunnat bedömas på annat sätt. Gränsbevakningsmyndigheterna har instruerats att vid behov kontakta de lokala hälsovårdsmyndigheterna för att bedöma resenärens situation med de befogenheter som ges i lagen om smittsamma sjukdomar. Med tanke på hanteringen av epidemin har det varit viktigt att få information om eventuella symtom i luftvägarna hos personer som anländer till landet samt om möjligheten att tryggt resa till sin destination med tanke på smittan.

Finska medborgare som vägrar förbinda till karantän sig har vid gränsövergångsställena hänvisats till hälso- och sjukvården på det sätt man lokalt ha kommit överens om för bedömning av en eventuell infektion och behovet av hjälp vid förflyttning till frivillig karantän. I praktiken har det varit möjligt för den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar att bedöma resenärens situation med stöd av 9 § i lagen om smittsamma sjukdomar. I en sådan situation blir det fråga om en intervju med resenären, eventuell hänvisning till provtagning och vid behov bedömning av hälsotillståndet eller, om kriterierna uppfylls, karantän enligt 60 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Social- och hälsovårdsministeriet har gett regionförvaltningsverken och representanter för kommunerna och sjukvårdsdistrikten i gränsområdena anvisningar om detta per e-post den 8–9 april 2020. Social- och hälsovårdsministeriet har samarbetat intensivt med i synnerhet kommunerna och Regionförvaltningsverket i Lappland.

Gränsbevakningsväsendet har gett sin personal anvisningar efter att ha fått i uppdrag att dela ut symtom- och förbindelseblanketter. Social- och hälsovårdsministeriet har beretts tillfälle att framföra sina syn-

punkter på anvisningarna i Gränsbevakningsväsendets handlingsmodell. I anvisningarna har Gränsbevakningsväsendets anställda instruerats att lämna in eller överlämna blanketter som fyllts i på det lokalt överenskomna sättet till de lokala hälsovårdsmyndigheterna.

Social- och hälsovårdsministeriet har gett kommunerna och samkommunerna anvisningar om att förvara detta i lagen om smittsamma sjukdomar avsedda register om fall med vederbörlig hänsyn till dataskyddet. Blanketterna har skickats till den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar i respektive område. Insamlingen av blanketter har slopats genom statsrådets beslut från och med den 14 maj 2020. Social- och hälsovårdsministeriet har den 18 juni 2020 via regionförvaltningsverken och Ålands landskapsregering skickat en anvisning till hälsovårdsmyndigheterna i kommunerna längs gränsen om att förstöra registret på ett informationssäkert sätt så snart som möjligt.

Social- och hälsovårdsministeriet har inte framställt en i lagen om smittsamma sjukdomar avsedd begäran om handräckning för vilken de regionala myndigheterna har behörighet. På statens centralförvaltningsnivå har en allmän handlingsmodell som grundar sig på handräckning förhandlats centraliserat och baserat på statsrådets riktlinjer. De lokala myndigheternas verksamhet sinsemellan har grundat sig på denna allmänna handlingsmodell och handräckning enligt den, men ministeriet har ingen närmare information om de specifika begärandena som framförts.

2.5.3 Brottsmisstankar som framkommit vid gränskontrollen

Enligt utlåtandet från **Lapplands gränsbevakningssektion** har den absoluta majoriteten av de fall som observerats vid kontrollen där man brutit mot bestämmelserna kunnat skötas genom hänvisningar och instruktioner. Vid upprepade och tydligt uppsåtliga förseelser har dock behandlingen av ärendet inletts i en straffprocess enligt förundersökningslagen. Även i dessa fall har största delen lett till att förundersökningen lagts ner med stöd av 3 kap. 9 § i [förundersökningslagen](#), varvid den som gjort sig skyldig till förseelsen har fått en muntlig anmärkning enligt 10 kap. 3 § i förundersökningslagen. På terränggränsen mellan gränsövergångsställena förekom endast ett fall av böter för lindrigt riksgränsbrott, vilket också fick mycket publicitet.

Under verkställandet av gränskontrollerna vid de inre gränserna har Lapplands gränsbevakningssektion inte fastställt straffrättsliga påföljder för brott mot eller tredska mot tjänsteman. I ett fall avlägsnade sig en finsk medborgare från gränskontrollen mitt under kontrollen och flydde Tullens och Gränsbevakningsväsendets patruller som försökte stoppa personen. I detta ärende gjordes en förundersökning där brottsrubriceringen förutom riksgränsbrott var framkallande av fara, lindrig smuggling och lindrigt skattebedrägeri. Saken har gått till åtalsprövning.

Enligt utlåtandet från **Västra Finlands sjöbevakningssektion** är

bland annat narkotikabrott och riksgränsbrott de konkreta handlingar som behandlats i anslutning till gränstrafik och olovliga gränsöverskridningar. Dessa brottsmisstankar har dock aktualiserats särskilt när gränsövergång har skett utan tillstånd någon annanstans än vid ett gränsövergångsställe. Vid gränsövergångsstället har utlänningsförseelser, trafikbrott och efterlysningar uppdagats som lett till vidare åtgärder av antingen Gränsbevakningsväsendet eller polisen.

Vid gränsövergångsstället i Torneå har det också förekommit fall som från början rört sig om andra brottsmisstankar där man har kört igenom kontrollstationen till den svenska sidan utan att stanna. Brottsmisstankar till följd av dessa har hanterats med hjälp av efterlysningar och andra brottsbekämpningsåtgärder, särskilt i samband med återvändandet till Finland.

Enligt utlåtandet från staben för Gränsbevakningsväsendet har brottsbekämpningsenheten vid juridiska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet upprättat en tabell med en förteckning över brottmål vid gränsen mellan Finland och Sverige som Gränsbevakningsväsendet registrerat mellan den 19 mars och den 19 maj 2020 med brottsrubriceringarna tredska, hindrande av tjänsteman, lindrigt riksgränsbrott och riksgränsbrott. Enligt tabellen har 36 misstänkta riksgränsbrott eller lindriga riksgränsbrott registrerats under denna tidsperiod. Utöver dessa har det i sex fall getts en muntlig anmärkning om gränsövergång utanför gränsövergångsstället.

Inga anmälningar har registrerats vid gränsen mellan Finland och Norge. Allt som allt har Gränsbevakningsväsendet inte behandlat ett enda fall i anslutning till gränskontrollen av de inre gränserna där det enbart är fråga om underlåtenhet att iaktta en order eller ett förbud (tredska mot gränsbevakningsman). Gränsbevakningsväsendet har, såsom det utretts ovan, strävat efter att vid gränsövergångsställena förhindra trafik som strider mot målen genom anvisningar, råd och uppmaningar. Underlåtenhet att iaktta dessa anvisningar kan inte leda till straffrättsligt ansvar till exempel i form av tredska.

Merparten av fallen har skett någon annanstans än vid ett gränsövergångsställe. Medan in- och utresekontroller vid de inre gränserna har återinförts är det förbjudet att passera gränsen mellan Finland och Sverige vid andra ställen än ett gränsövergångsställe. Att trafiken dirigeras till gränsövergångsställena kränker inte finska medborgares rätt att resa in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet, eftersom detta är möjligt via gränsövergångsställena.

2.6 Bedömning av ärendet

2.6.1 Har gränsövergång nekats?

2.6.1.1 Utgångspunkter för bedömningen

I klagomålen till riksdagens justitieombudsman har man på ett mycket enhetligt sätt ansett att Gränsbevakningsväsendets tjänstemän munt-

ligt begränsade eller förhindrade finska medborgares grundlagsenliga rätt att lämna landet. Enligt klagomålen hade finska medborgare förbjudits att passera gränsen om deras orsak till gränsövergången inte ansetts vara nödvändig pendeltrafik eller annan nödvändig trafik.

Till exempel berättade klaganden i ett klagomål (EOAK/3236/2020) att hen inte tilläts passera gränsen mellan Finland och Sverige vid gränsövergångsstället i Kolari. Klaganden hade försökt passera gränsen flera gånger under mars och april. Den klagande är transportföretagare och skulle därför transportera varor över gränsen. Hen berättade att hen förlorat transporter på grund av Gränsbevakningsväsendets agerande, vilket hade orsakat hen betydande förluster. Klaganden har också berättat att Gränsbevakningsväsendets tjänstemän skulle ha uppträtt osakligt mot hen.

I ett annat klagomål (EOAK/3330/2020) berättade klaganden om gränskontrollen vid gränsövergångsstället i Torneå den 8 april 2020. Klaganden hade stoppats vid gränsövergångsstället i Torneå och frågats varför hen var på väg till Sverige. Klaganden informerades om att det inte var möjligt att resa till Sverige och beordrades att vända tillbaka. Klaganden hade frågat gränsbevakaren om denne har rätt att förbjuda en person att lämna landet, men inte fått något tydligt svar på detta. Klaganden tilläts passera gränsen först när gränsbevakaren hade kontrollerat att hen hade svenskt medborgarskap. Klaganden anser att Gränsbevakningsväsendets förfarande strider mot lagen eftersom hen anser att hen inte skulle ha tillåtits lämna landet utan svenskt medborgarskap. Av klagomålet framgår att klaganden har både finskt och svenskt medborgarskap.

Jag konstaterar genast från början att en begränsning till exempel i form av att fråga efter resans syfte eller resenärens hälsotillstånd, vilket tar sin tid, på det sätt som diskuteras här är något helt annat än att neka gränsövergång. Uppfattningen som lyfts fram i flera klagomål att gränsövergång är förbjuden och frågor om förfrågningarnas laglighet är vilket fall som helst kopplade till dessa förfrågningar och diskussioner i samband med gränsövergång.

Gränsbevakningsväsendet anser sig ha agerat i enlighet med Finlands regerings starka vilja, dvs. syftet har varit att förhindra spridningen av coronaviruset, skydda riskgrupper och förhindra överbelastning av hälso- och sjukvården och på så sätt trygga alla medborgares liv och hälsa. I Gränsbevakningsväsendets verksamhet har detta märkts genom att man i enlighet med den interna ordern genom anvisningar, råd och uppmaningar har försökt få medborgarna att handla på ett sätt som främjar dessa mål.

I den situation som avses i klagomålen är det i sista hand fråga om att trygga den rätt att lämna landet som ingår i medborgarnas rörelsefrihet och å andra sidan sammanjämka den offentliga maktens skyldighet att främja befolkningens hälsa.

2.6.1.2 Bedömning av verksamheten vid gränsövergångsställena

Förhållandet mellan råd och befallningar

Enligt de allmänna principer som enligt gränsbevakningslagen ska iakttas i Gränsbevakningsväsendets verksamhet ska uppgifterna utföras sakligt och opartiskt samt med främjande av likabehandling och försonlighet. Gränsbevakningsväsendet ska i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla gränssäkerheten (6 §).

Råd och uppmaningar eller andra mer allmänna rekommendationer innebär inte som sådana någon skyldighet att uppföra sig på ett visst sätt. I fråga om en gränsbevakningsmans rätt att ge befallningar har det i gränsbevakningslagen konstaterats att vid utövning av sina befogenheter enligt denna lag eller någon annan lag har en gränsbevakningsman rätt att i ett enskilt fall inom sitt ansvarsområde ge befallningar och meddela förbud som är förpliktande för var och en (40 §).

Man får inte ingripa i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget (7 a §).

Befogenheter får utövas endast i föreskrivna syften (7 b §). Principen om ändamålsbundenhet kan också härledas ur 2 § 3 mom. i grundlagen, enligt vilket all utövning av offentlig makt ska bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Råd, uppmaningar och befallningar är utövande av myndighetens lagstadgade befogenheter. När man utgår från att utövning av offentlig makt ska grunda sig på lag har en tjänsteman utan en bestämmelse som berättigar till det inte befogenhet att ge en uppmaning eller befallning vars syfte är att skapa en skyldighet för den som är föremål för åtgärden att agera på ett visst sätt. I en sådan situation kan det däremot vara möjligt att ge råd och rekommendationer och det kan härledas från myndigheternas allmänna uppgifter.

Enligt ovan nämnda bestämmelser ska en enskild gränsbevakningsman därmed alltid tillämpa en så lindrig metod som möjligt för att utreda situationen i fråga. I första hand ska man sträva efter att lösa situationen genom att ge råd, därefter med uppmaningar och om situationen inte heller då klarnar kan man ge befallningar. Urvalet av metoder består av ytterligare nivåer sträcker sig i sista hand till att gripa en person och hålla den i förvar. I de aktuella fallen har det inte varit fråga om sådana frihetsberövande åtgärder.

Det aktuella problemet kulminerar i vilket innehåll de råd, uppmaningar och befallningar har som gränsbevakningsmannen har kunnat ge personer som vill lämna landet, hur de har uppfattats och hur man borde förhålla sig till dem samt om utfärdandet av dem har grundat

sig på lag.

Enligt det som framförts i utredningarna har Gränsbevakningsväsendet agerat i andan av statsrådets lösning, dvs. ger råd och uppmaningar. Enligt sin utredning har Gränsbevakningsväsendet inte som så gått ut med informationen att gränserna är stängda, utan denna term har använts av medierna.

Enligt utredningarna har det "endast" varit fråga om råd och uppmaningar som Gränsbevakningsväsendet vid gränsövergångsställena gett personer som vill lämna landet. Trots det förmedlar klagomålen bilden av att flera personer har uppfattat dessa råd och uppmaningar som så förpliktande att de har känt sig tvungna att avstå från sina planer på att lämna landet.

De anvisningar som följts verkar ha grundat sig på Gränsbevakningsväsendets interna order (se avsnitt 2.5.1, s. 21–22 ovan), som i sin tur grundar sig på statsrådets beslut och deras bakgrundspromemorior som Gränsbevakningsväsendet också har utarbetat.

Allmänt taget anser jag att det är av största vikt att det av handlingar som styr Gränsbevakningsväsendets praktiska verksamhet likt i den aktuella frågan framgår tydligt när en förpliktelse framgår direkt av lagtexten, när tolkningen kan hittas i lagberedningsdokumenten och när det är fråga om rekommendationer eller andra ställningstaganden som inte är juridiskt bindande. Det står klart att det i enskilda åtgärdsförslag kan uppstå tolkningsproblem i ställningstaganden med olika bindande verkan och förpliktande karaktär, i synnerhet om ett åtgärdsförslag uttrycks med nekande imperativt (t.ex. res inte, "bör inte resa") eller som ett påstående (t.ex. det är förbjudet att resa), eftersom de då kan uppfattas som förpliktande befallningar.

Det är uppenbart att det inte finns ändamålsenlig ytterligare information som belyser varje enskild händelse och påverkar slutresultatet. Med tanke på denna utredning i efterhand verkar det också vara problematiskt att enskilda ärenden inte har dokumenterats i enskilda fall. Det har varit fråga om faktisk förvaltningsverksamhet som inte kräver skriftliga förvaltningsbeslut eller andra handlingar där beslutsfattandet framgår.

Utifrån den utredning som jag har tillgång till kan det inte anses ostriktigt utrett att det skulle vara direkt förbjudet för klagandena att passera gränsen. Å andra sidan ligger uppmaningen att avstå från att passera gränsen allvarligt nära ett sådant förbud. Det är svårt för en vanlig medborgare att uppfatta skillnaden mellan dessa två – ett förbud och en allvarlig uppmaning – i synnerhet om myndigheten inte på något sätt preciserar viljeyttringens karaktär och huruvida den är förpliktande. De ordval som använts kan också ha varierat i olika situationer och jag anser det inte uteslutet att meningsutbytet mellan gränsbevakare och personer som vill passera gränsen tidvis kan ha varit tillspetsat.

Målen med gränskontrollen och statsrådets beslut

När det gäller att passera de inre gränserna, där rörelsefriheten blir tydlig, har man vant sig vid att gränskontroller normalt sett knappt syns. Frågor om syftet med gränsövergången och åtstramningen av trafiken över gränsen som diskuteras här har gjort gränskontrollen synlig och medfört nya slags mål för gränsbevakningsverksamheten.

Enligt artikel 2.10 i avdelning I i kodexen om Schengengränserna avses med gränskontroll "verksamhet vid en gräns, i enlighet med och för att uppnå målen i denna förordning, som utan hänsyn till andra skäl enbart bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning". I artikel 2.11 i avdelning I i kodexen definieras in- och utresekontroller som kontroller vid gränsövergångsställen för att säkerställa att personer, deras transportmedel och föremål i deras besittning kan tillåtas att resa in i medlemsstaternas territorium eller att lämna det.

Enligt artikel 8.1 i avdelning I i kodexen om Schengengränserna ska gränstrafiken vid de yttre gränserna underkastas kontroll av gränskontrolltjänstemän. Kontrollerna får också omfatta transportmedel och föremål som medförs av personer vid gränspassagen. Vid all kroppsvisitering och genomsökning ska den berörda medlemsstatens nationella rätt tillämpas. Enligt artikel 7.1 i avdelning I i kodexen ska alla åtgärder som vidtas vid tjänsteutövningen stå i proportion till de syften som eftersträvas genom sådana åtgärder.

Återinförandet av kontrollen vid de inre gränserna har inte gjort gränsen mellan Finland och Sverige till en yttre gräns, men på grund av återinförandet av kontrollen vid de inre gränserna tillämpas de relevanta bestämmelserna om de yttre gränserna i kodexen om Schengengränserna i tillämpliga delar (artikel 32 i [kodexen](#)).

Enligt 28 § 1 mom. i gränsbevakningslagen har en gränsbevakningsman, för att genomföra gränskontroller enligt kodexen om Schengengränserna, rätt att utan brottsmisstanke bland annat tillfälligt omhänderta dokument, föremål och fordon, kontrollera och söka igenom dem i den omfattning kodexen om Schengengränserna förutsätter och göra de anteckningar i resedokument som föreskrivs i kodexen om Schengengränserna och i lag (6 punkten). Enligt 28 § 2 mom. i gränsbevakningslagen ska den som ska kontrolleras på uppmaning av en gränsbevakningsman infinna sig för in- eller utresekontroll med sina saker och sitt fordon på den plats som anvisats honom eller henne.

Myndigheten är bunden till sin uppgift och sitt syfte. Enligt principen om ändamålsbundenhet som framgår av 7 b § i gränsbevakningslagen får gränsbevakningsväsendet i samband med varje uppgift utöva sina lagstadgade befogenheter endast för ändamål som explicit gäller den aktuella uppgiften. Det är således inte tillåtet att utöva makt för att utföra en uppgift för vilken maktutövning i sig kan vara lämplig, om målet trots allt är att utföra en uppgift med ett annat syfte till vilken det

inte alls finns någon rätt att koppla de aktuella befogenheterna.

Enbart med tanke på principen om ändamålsbundenhet, även med beaktande av rätten medborgare i Finland, EU och länderna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiz har att lämna och återvända till sitt land, kan man ifrågasätta gränsbevakningsmännens praxis att fråga resenären om syftet med och destinationen för resan som en förutsättning för huruvida resan är godtagbar liksom att bedöma hur vägande dessa orsaker är för att gränsövergången ska vara godtagbar. Jag anser dock att gränskontrollen och de in- och utresekontroller som ingår i den i stor utsträckning även omfattar andra kontrollåtgärder än enbart kontroll av resedokument och en gränsbevakningsman har därför rätt – och även skyldighet – att för varje gränsövergång utreda om de föreskrivna villkoren för inresa eller utresa föreligger. För unionsmedborgarnas del innebär detta även förutsättningar enligt 156 a § i utlänningslagen. Till in- och utresekontroller hör alltid en helhetsbedömning, varvid beslutet om rätten att passera gränsen fattas med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall.

Nu har dock ett element av verksamhet vars syfte är att medvetet begränsa gränstrafiken enligt statsrådets vilja lagts till gränskontrollen och de relaterade in- och utresekontrollerna.

Statsrådets beslut om att tillfälligt återinföra gränskontrollen vid de inre gränserna samt att tillfälligt stänga gränsövergångsställen och begränsa trafiken har definierat de tillåtna gränsövergångsställena och de trafikformer som tillåts vid dessa samt de tillåtna ändamålen för gränsövergång.

Jag konstaterar att det faktum att det i statsrådets beslut specificeras vad som är "tillåtet" vid gränsövergång samtidigt verkar definiera det motsatta, vad som inte är tillåtet. Med tanke på den fria rörligheten enligt 9 § i grundlagen och unionsrätten leder detta till ofrånkomliga utmaningar. Dessa utmaningar har på operativ nivå överförts till Gränsbevakningsväsendet. En oberoende myndighet kan naturligtvis endast genomföra regeringens vilja inom ramen för lagen.

Eftersom justitiekanslern i sitt ovan nämnda beslut av den 1 oktober 2020 redan har behandlat statsrådets beslutsfattande i ärendet, går jag för min del inte längre i denna tematik. Jag konstaterar enbart att Gränsbevakningsväsendet i sin interna verksamhetsstyrning har tillägnat sig motsvarande element som de som ingår i statsrådets beslut. I detta avseende ser jag ingen anledning att kritisera Gränsbevakningsväsendets förfarande.

Mer ingående om de förfaringssätt som valts för att genomföra statsrådets riktlinjer

Här återgår vi till argumentet om avvägning mellan rättsliga normer som drar åt olika håll. Jag förstår att gränsmyndigheterna har varit tvungna att agera under exceptionella omständigheter och i situation-

er som kräver mycket snabba reaktioner. Uppkomsten av missförstånd har potentiellt främjats av dessa omständighetsfaktorer, det faktum att den politiska styrningen av begränsningen av gränskontrollen redan från början har varit en utmaning avseende rörelsefriheten samt av att instruktionerna både för gränsbevakningsmän som utför in- och utresekontroller och gränsbevakningsmännens instruktioner till enskilda personer i mitt tycke har varit delvis otydlig vad gäller deras juridiskt bindande karaktär.

Enligt Gränsbevakningsväsendets utredning är det omöjligt att på en tjänsteman lägga över ansvaret för att hen samtidigt som hen strävar efter att styra medborgarnas handlande i enlighet med statsrådets vilja i synnerhet och uttryckligen ska sörja för att informera medborgarna om deras grundlagsenliga rätt att lämna landet. Vidare konstateras i utredningen från gräns- och sjöbevakningssektionen vid staben för Gränsbevakningsväsendet (i ärende EOAK/4419/2020) att det är Gränsbevakningsväsendets uppfattning att reserekommendationerna ska beaktas i anvisningarna. Vidare konstateras att det redan från början i fråga om bekämpningen av hotet från den smittsamma sjukdomen inte hade varit ändamålsenligt med tanke på statsrådets mål och vilja, särskilt för den verkställande myndigheten, att ge anvisningar enligt det rekommenderande gränsövergångsbeteendet och samtidigt informera om den grundlagsenliga rätten att lämna landet.

I och för sig håller jag helt med om att denna typ av riktlinje frågor åtminstone inte kan överlåtas på en enskild tjänsteman, låt vara att en gränsbevakningsman enligt 11 § i gränsbevakningslagen ska respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när hen utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter.

Enligt Gränsbevakningsväsendets utlåtande står medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i fråga om skydd av liv och rörelsefrihet delvis i konflikt med varandra i denna situation. Dessa fri- och rättigheter har vägts mot varandra och man har strävat efter att styra medborgarnas beteende så att den viktigaste rättigheten, vars och ens rätt till liv, i första hand kan tryggas. I Gränsbevakningsväsendets verksamhet har detta märkts genom att man i enlighet med den interna ordern genom anvisningar, råd och uppmaningar har försökt få medborgarna att handla på ett sätt som främjar dessa mål.

I princip kunde man fundera på om vars och ens rätt till liv och trygghet enligt 7 § i grundlagen skulle ha berättigat eller till och med förpliktat Gränsbevakningsväsendet att i en situation med författningsmässig oklarhet agera på det sätt som klagandena anser att man också gjort i de situationer där klagomål anförts. Jag anser dock att en sådan tanke skulle vara minst sagt problematisk i detta sammanhang⁴. En sådan grund närmar sig en allmän behörighet som gräns-

⁴ I justitieombudsman Petri Jääskeläinens beslut [Dnr 3149/4/2010](#) av den 21 december 2011 (avsnitt 3.2.4 i beslutet) dryftas möjligheten att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna vid en lucka i lagen genom direkt tillämpning av bestämmelsen om de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. Avgörandet gällde fotograferingsförbud i domstolens lokaler, det vill säga en

bevakningsväsendet inte har med stöd av gällande bestämmelser. Enligt min uppfattning ska vi inte rättfärdiga gränsbevakningsmyndigheternas enskilda åtgärder som inte har någon grund i de uttryckliga behörighetsbestämmelserna med att uppgiften att upprätthålla säkerhet kan härledas till de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. Kaarlo Tuori; LM 6–7/1999 s. 920–931).

Rätten till liv är i vilket fall som helst en rättighet som till syvende och sist ska skyddas, så jag förstår i och för sig att denna rättighet väger tungt i bedömningen av situationen, särskilt med beaktande av grundlagsutskottets riktlinjer ovan om vikten av att upprätthålla funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi (se avsnitt 2.4.1 ovan).

I avvägandet ska man också beakta att medborgarna i sig inte har förbjudits att lämna landet vid hot om straff, utan det framförda ställningstagandet har i det närmaste varit en (stark) rekommendation. Således anser jag att det inte har varit fråga om denna grundläggande rättighets kärnområde när man hållit fast vid denna uppfattning. Å andra sidan har finska medborgares allmänna säkerhet och tillgodoseendet av skyddet för liv och hälsa varit särskilt viktigt, och därför anser jag att man i avvägningen mellan dessa motsatta grundläggande rättigheter i sig har kunnat anse det möjligt att ge rekommendationer om resor.

Som jag redan tidigare konstaterade kan en enskild "vanlig" medborgare lätt uppfatta gränsbevakningsmannens råd och uppmaningar som förpliktande befallningar. Med tanke på gränsbevakningsmannens auktoritetsställning är det svårt, för att inte säga omöjligt, för en medborgare att veta vad en gränsbevakningsman till syvende och sist enligt lagen har rätt att begära i samband med en gränskontroll. I en sådan situation anser jag att gränsbevakningsmännen borde ha nöjt sig med att genom råd och rekommendationer bedöma om de framförda orsakerna för gränsövergången uppfyller rekommendationerna, om förutsättningarna för att lämna landet enligt lagen i övrigt uppfyllts.

Om det inte finns något lagstadgat hinder för att lämna landet, anser jag att man borde ha klargjort för personen att hen har rätt att passera gränsen utan negativa rättsliga påföljder och att hen själv har rätt att välja i denna fråga. Samtidigt hade man kunnat ge råd om att det ändå inte rekommenderas att man lämnar landet. Jag anser att man på detta sätt sannolikt mer balanserat hade kunnat beakta de grundläggande fri- och rättigheter som nu går isär. Jag förstår emellertid även synpunkten som nämndes i utredningen att det med tanke på statsrådets mål och vilja hade varit svårt att samtidigt ge såväl anvisningar om det rekommenderade gränsövergångsbeteendet som om den grundlagsenliga rätten att lämna landet. Trots detta anser jag att man borde ha förfarit på detta sätt.

Både utifrån de uppgifter som framförts i klagomålen och de uppgifter som diskuterats i massmedierna anser jag att det är uppenbart att

man inte har förfarit på detta sätt i fall av gränspassage eller åtminstone inte lyckats på bästa möjliga sätt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Tvärtom tyder de många klagomål som jag har framför mig och nyheterna som figurerat i massmedierna på att människor verkligen har upplevt att de har beordrats eller åtminstone pressats att avstå från att passera gränsen på de grunder de motiverat gränsövergångens nödvändighet med och att detta förfarande har begränsat val- och handlingsfriheten utan laglig grund.

Med den interna order som styr gränsbevakningsmännens verksamhet har man förutsatt att anvisningar, råd och uppmaningar används vid gränsövergångsställena för att förhindra gränsövergång i strid med statsrådets mål. Följande ur Gränsbevakningsväsendets interna order av den 23 mars 2020 väcker i synnerhet min uppmärksamhet: Gränsbevakningsväsendet tolkar regeringens beslut och vilja så att även finska medborgare i princip ska välja på vilken sida av gränsen de tänker vistas under rådande undantagsförhållanden. Om en finsk medborgare återvänder till Finland ska hen sätta sig i karantän i 14 dygn. Om en finsk medborgare klart trotsar detta förfarande och fler gånger passerar gränsen utan grundad anledning och utan att bry sig om ovan nämnda karantänrekommendationer, kan de behöriga hälsovårdsmyndigheterna vidta åtgärder och befogenheter enligt 60–63 § i lagen om smittsamma sjukdomar. Men enligt de utredningar jag har fått av Gränsbevakningsväsendet har man däremot hela tiden framhållit och påmint om den grundläggande rätten till rörelsefrihet vid Gränsbevakningsväsendets interna möten. Även i telefonrådgivningen och den övriga kommunikationen vid Gränsbevakningsväsendets olika enheter har man enligt min uppfattning kontinuerligt informerat om finska medborgares rätt att lämna och resa in i landet.

Enligt min uppfattning är det uttryckligen chefsämbetsverkets ansvar att försöka skapa tydliga handlingsmodeller för fältet som de tjänstemän som utför åtgärderna i praktiken lätt kan följa. Frågan är nu om detta har lyckats på bästa sätt. Jag anser att de instruktioner som getts gränsbevakningsmännen – dvs. Gränsbevakningsväsendets interna order – inte ger ett entydigt svar eller en entydig anvisning om hur man ska gå till väga om en medborgare trots anvisningar, råd och uppmaningar målmedvetet vill passera riksgränsen, dvs. handlar i strid med gränsbevakningsmannens uppmaning. Jag ser det inte som en lämplig handlingsmodell att nästa steg i en sådan situation är åtgärder från hälsovårdsmyndigheternas sida. Därför anser jag att det är uppenbart att situationen i samband med gränsövergången i vissa fall kan ha tillspetsats och att enskilda gränsbevakningsmän i enskilda situationer kan ha framfört sina åsikter som styr gränsövergångsbeteendet åt ett mer ovillkorligt håll än det ursprungliga syftet för att uppnå målet att begränsa gränstrafiken.

Jag anser inte heller att det är uteslutet att enskilda personer vid gränskontrollen kan ha tagit illa vid sig av gränsbevakningsmännens frågor om gränsövergångens syfte och vidare av bedömningen av huruvida deras skäl att passera gränsen är godtagbara. Det har dock varit fråga om en mycket exceptionell situation vid västgränsen, där

många människor eventuellt i flera år har varit vana vid att passera den i praktiken nästan osynliga riksgränsen utan så djupgående gränskontrollåtgärder.

Som en beskrivning av handlings sättet lyfter jag här fram Lapplands gränsbevakningssektions utredning om ett klagomål som gjorts i ärendehelheten. I utredningen konstateras det att medan kontrollen vid de inre gränserna tillfälligt återinförts har man vid in- och utresekontrollerna utrett syftet med varje persons resa och jämfört utredningen av syftet med innehållet i statsrådets gällande rekommendationer. På basis av detta har resenärer underrättats om resan är sådan trafik som avses i statsrådets beslut. Samtidigt kan och i praktiken redogörs också ofta för orsakerna till och målen med statsrådets beslut och anvisningar från aktörerna inom hälso- och sjukvården delas ut. Enligt utredningen är det möjligt att det här har uppstått ett missförstånd om anvisningarnas och handledningens karaktär.

Jag anser att det åtminstone i detta sammanhang inte är nödvändigt att börja utreda enskilda gränsbevakningsmäns förfarande i gränskontrollsituationer, eftersom det i den aktuella situationen har varit fråga om en lösning i form av en riktlinje inom organisationen. Jag vill framhålla att jag inte tvivlar på att myndigheterna och enskilda tjänstemän i den mycket krävande och brådskande situationen samt under hårt tryck har gjort sitt bästa för att stoppa eller bromsa spridningen av pandemin vid gränsövergångsställena.

I utredningen från gräns- och sjöbevakningssektionen vid staben för Gränsbevakningsväsendet konstateras att man i Gränsbevakningsväsendets anvisningar betonar EU- och Schengenmedborgarnas samt deras familjemedlemmars returtrafik till Finland eller andra EU- och Schengenstater. I andra fall än returtrafik har EU-medborgarnas inresa enligt Gränsbevakningsväsendets uppfattning under rådande förhållanden kunnat begränsas på folkhälsogrunder med stöd av utlänningslagen dock med en helhetsbedömning i varje enskilt fall.

I utredningen från staben för Gränsbevakningsväsendet konstateras att det i statsrådets beslut eller deras motiveringspromemorior inte på någon punkt eller till någon del har konstaterats att personers inresa kan hindras enbart på grund av nationalitet, att detta inte heller har gjorts i Gränsbevakningsväsendets interna order och att man inte ens hade kunnat göra det. Förvaltningsbesvär över enskilda avvisningsbeslut behandlas på helt normalt sätt på det sätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Jag anser att 156 a § 1 mom. i utlänningslagen inte gör det möjligt att förhindra en unionsmedborgares inresa på grund av tillhörighet till en referensgrupp (t.ex. nationalitet) eller personens utreseland. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter individuella skäl som beror på personen och som i vissa fall endast kan verifieras av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården samt prövning från fall till fall. Prövningen från fall till fall ska vara en del av helhetsbedömningen och på motsvarande sätt får helhetsbedömningen inte göras utan prövning från fall till fall. I och för sig kan man i helhetsbedömningen

till exempel beakta orsaker i anslutning till återinförandet av gränskontrollen, såsom att bekämpa hot mot folkhälsan och hälso- och sjukvårdssystemet som i det aktuella ärendet, men de kan inte åsidosätta individuella, fallspecifika grunder eller undanröja behovet av prövning från fall till fall.

Både på basis av allmänna påståenden som framförts i klagomålen och de uppgifter som figurerat i massmedierna kan man inte undgå intrycket av att unionsmedborgares inresa i landet och finska medborgares utresa i stor utsträckning har bedömts i ljuset av samma allmänna kriterier för nödvändighet utan tillräcklig prövning från fall till fall i stället för att tillämpa det avvisningsförfarande som framgår av utlänningslagen om kriterierna för förhindrande av inresa uppfylls. Om så är fallet anser jag också att förfarandet är öppet för kritik.

2.6.2 Ifyllande av en blankett för hälsouppgifter

2.6.2.1 Utgångspunkter för bedömningen

I klagomålen till riksdagens justitieombudsman har det ansetts att gränsbevakningsmyndigheterna krävde att personer som anlände till Finland skulle fylla i en blankett för hälsouppgifter.

I ett klagomål (EOAK/3190/2020) berättar klaganden att hen hade pressats att underteckna en blankett om frivillig karantän vid gränsovergångsstället i Torneå. Enligt klagomålet har klaganden hotats med flera timmars köande om hen inte gick med på att underteckna blanketten. Dessutom påpekades det för klaganden att hen bör vänta på att en läkare kommer till platsen. Klaganden har ansett att förfarandet kränkt hens grundlagsenliga rätt att återvända till landet och har upplevt gränsbevakarens beteende som påtryckande och ångestfyllt.

Enligt ett annat klagomål (EOAK/6129/2020) har den tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet som överlämnat blanketten inte kunnat berätta vilken lag ifyllandet av blanketten grundar sig på. Klaganden hade ombetts ringa en infektionsläkare som konstaterat att blanketten åtminstone inte grundar sig på lagen om smittsamma sjukdomar. Klaganden har dessutom kritiserat att hen läts förstå att det var obligatoriskt att fylla i blanketten, även om det i verkligheten är frivilligt att fylla i den, och har sett detta som ett hot. Klaganden har också kritiserat längden på sin gränskontroll.

Jag konstaterar att enligt den erhållna utredningen hänför sig den ifrågavarande blanketten för hälsouppgifter eller den s.k. symtomblanketten till avsikten att ge statsrådets beslut större genomslagskraft. Målet var att alla personer som anländer till Finland över de inre gränserna under sin vistelse i Finland är skyldiga att följa de finländska hälsovårdsmyndigheternas anvisningar och hålla sig i förhållanden som motsvarar karantän i 14 dygn från den senaste ankomsten till Finland. Alla som kommer till landet gavs vid gränsen anvisningar om att i 14 dygn från den senaste ankomsten till Finland hålla sig i förhållanden som motsvarar karantän.

Detta mål framgår tydligast av motiveringspromemorian av den 6 april 2020 för statsrådets beslut av den 7 april 2020 enligt vilken "Huvudregeln är att alla som anländer till Finland över de inre gränserna under den tid de vistas i Finland är skyldiga att följa de finska hälsovårdsmyndigheternas anvisningar och att i 14 dygn från den senaste ankomsten till Finland hålla sig i förhållanden som motsvarar karantän. Alla som kommer till landet ges vid gränsen anvisningar om att i 14 dygn från den senaste ankomsten till Finland hålla sig i förhållanden som motsvarar karantän."

2.6.2.2 Hur samarbetade man med dem som vägrade?

När det gäller behandlingen av personer som vägrat fylla i blanketten konstaterar gränskontrollenheten att bedömningen av det hot mot folkhälsan som orsakas av personer som inte förbundet sig till karantän, dvs. som i praktiken vägrar att fylla i blanketten, har genomförts av hälsovårdsmyndigheten. Därför kan resenären ha varit tvungen att vänta på hälsovårdsmyndighetens ställningstagande och eventuellt personligen diskutera med hälsovårdsmyndigheten för en bedömning av risken från fall till fall.

Lapplands gränsbevakningssektions primära handlingsmodell i situationer där en person har vägrat fylla i blanketten har varit att gränsbevakningsmannen vid gränsövergångsstället har kontaktat den läkare som i kommunen har hand om smittsamma sjukdomar. Därefter har personen och läkaren haft telefonkontakt, eftersom den egentliga behandlingen av hälsouppgifter inte hör till Gränsbevakningsväsendet.

Detta framgår av den handledande instruktionen: Vid ankomsten till Finland kontaktas en läkare med ansvar för smittsamma sjukdomar separat för varje person vid varje ankomst – personen får inte komma in i Finland förrän en infektionsläkare har tagit ställning. Det är förbjudet att använda tjänstemannens telefon på grund av arbetssäkerhetsrisken och risken för en coronainfektion. Att använda tjänstemannens telefon är också en smittorisk för personen som vill passera gränsen. Alla tjänstemän har inte tillgång till en egen tjänstetelefon.

På denna punkt konstaterar jag också med hänvisning till vad jag konstaterade i avsnitt 2.6.1.2 ovan att när man utgår från att utövandet av offentlig makt ska grunda sig på lag, har en tjänsteman ingen befogenhet att ge en uppmaning eller befallning utan en bestämmelse som berättigar till detta. I en sådan situation kan det däremot vara möjligt att ge råd och rekommendationer och det kan härledas från myndigheternas allmänna uppgifter.

I 60 § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs att om det finns en uppenbar risk för att en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom ska spridas och sjukdomsspridningen inte kan förhindras på något annat sätt, kan den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar eller den läkare i tjänsteförhål-

lande som i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar besluta att en person ska hållas i karantän i högst en månad. Beslut om karantän kan meddelas den som konstaterats eller med fog misstänks ha utsatts för en allmänfarlig smittsam sjukdom. Enligt 2 mom. kan den läkare i tjänsteförhållande som i kommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar eller den läkare i tjänsteförhållande som i samkommunen för sjukvårdsdistriktet ansvarar för smittsamma sjukdomar fatta beslut om karantän också oberoende av den persons vilja som avses i 1 mom.

För det första konstaterar jag att den ”frivilliga karantän” som förutsätts i blanketten inte handlar om den karantän som en läkare har beslutat om enligt 60 § i [lagen om smittsamma sjukdomar](#). På basis av den erhållna utredningen har blanketten för hälsouppgifter grundat sig på det register över fall av en viss sjukdom som avses i 39 § i lagen om smittsamma sjukdomar och Gränsbevakningsväsendets distribution av blanketten till personer som vill passera gränsen har grundat sig på hälsovårdsmyndigheternas begäran.

Enligt de uppgifter jag fått av dataombudsmannen ankommer det på dataombudsmannen att undersöka lagenligheten i insamlingen och lagringen av hälsouppgifter. Därför tar jag inte för egen del ställning till dessa frågor desto mer.

Jag anser att Gränsbevakningsväsendet har utfört en praktisk åtgärd som hör till hälsovårdsmyndigheternas uppgifter. Orsaken till detta har enligt utredningarna varit hälsovårdsmyndigheternas bristfälliga resurser att vara på gränsövergångsstället för att fylla i blanketten för hälsouppgifter och omedelbart besluta om eventuella fortsatta åtgärder.

Ett alternativ till att fylla i hälsoblanketten skulle ha varit att hänvisa varje person som vill passera gränsen till att diskutera med någon vid hälsovårdsmyndigheten. Förståeligt nog hade det i praktiken varit omöjligt att genomföra ett sådant arrangemang, i synnerhet inte inom den snabba tidtabell som situationen kräver. I och för sig gör 77 § i gränsbevakningslagen det möjligt för Gränsbevakningsväsendet att begära handräckning av statliga myndigheter för att fullgöra sin lagstadgade tillsynsskyldighet.

Jag har ingen anledning att ifrågasätta förfarandet där de som vägrat fylla i blanketten kan ha varit tvungna att vänta en tid tills man fått kontakt med hälsovårdsmyndigheterna. Jag förstår att situationen har varit obehaglig och tålamodsprövande för personer som vill passera gränsen. Jag vill dock framhålla att de utredningar som Gränsbevakningsväsendet gett i detta sammanhang inte tyder på att man vid hot om någon form av straffpåföljd skulle ha krävt att den som vill passera gränsen fyller i och överlämnar blanketten för hälsouppgifter till gränsbevakningsmyndigheterna. De uppgifter jag fått från Gränsbevakningsväsendet tyder inte heller på att brottsmisstankar har riktats mot personer som vägrat fylla i blanketten.

Isoleringsåtgärder som inkräktar på en persons frihet och är möjliga enligt lagen om smittsamma sjukdomar kan undvikas genom rådgivning och rekommendationer, till vilka även att frivilligt förbinda sig till karantänförhållanden kan räknas. Karantän enligt lagen om smittsamma sjukdomar (60 §) begränsar individens frihet mycket kännbart och kan endast tillgripas som en sista utväg. I paragrafens 1 mom. står det: "... och sjukdomsspridningen inte kan förhindras på något annat sätt". Enligt samma bestämmelse ska beslut om karantän fattas separat för varje person: "[en] läkare [kan] besluta att en person ska hållas i karantän".

Karantän som avses i lagen om smittsamma sjukdomar kunde alltså i praktiken endast gälla en mycket begränsad och specifik grupp personer, medan det inte finns någon sådan begränsning i en modell där personer hänvisas till frivillig karantän.

I regeringens proposition RP 137/2020 rd har det – efter de händelser som nu behandlas – den 2 oktober 2020 föreslagits att bland annat lagen om smittsamma sjukdomar ändras så att det till lagen fogas bestämmelser om skyldighet för de som anländer till Finland att visa upp intyg över negativt testresultat för covid-19. Grundlagsutskottet har dock i sitt utlåtande av den 15 oktober 2020 ansett att lagförslaget inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning ([GrUU 32/2020](#) rd). Regeringen återtog propositionen den 22 oktober 2020. – Det kan konstateras att det har funnits, och fortfarande finns, svåra rättsfrågor med anknytning till regleringen i frågan.

Jag anser att den kritik som riktas mot Gränsbevakningsväsendet i ärendet som gäller ifyllande av blanketten för hälsouppgifter inte föranleder åtgärder från min sida.

2.6.3 Gränsbevakningsväsendets information

Som det framgår ovan har statsrådets och ministeriernas förfarande särskilt i beslutsfattandet och informationen om coronaåtgärder undersökts av justitiekanslersämbetet. Jag tar därför inte ställning till huruvida dessa riktlinjer är korrekta eller till de rättsliga grunderna.

Justitiekanslern i statsrådet har i sitt beslut av den 1 oktober 2020 bland annat konstaterat att det i de aktuella besluten tydligare borde ha framförts i vilken mån det har varit fråga om rekommendationer och i vilken mån juridiskt bindande beslut.

Gränsbevakningsväsendets information i ärendet har grundat sig på statsrådets riktlinjer. Gränsbevakningsväsendet är dock en självständig myndighet som handlar under eget tjänsteansvar. Därför lyfter jag härnäst kort fram också aspekten om Gränsbevakningsväsendets information.

Laglighetsövervakarna har mottagit flera klagomål om nekad gränsövergång och rubrikerna i massmedierna har varit att gränserna är

"stängda". Däremot har Gränsbevakningsväsendet på sin webbplats bland annat konstaterat att Finlands gränsmyndigheter tillåter [min kursivering] trafik över de inre gränserna, det vill säga mellan Finland och en annan Schengenstat, och sedan fortsatt att definiera kriterierna för bland annat pendeltrafik och annan nödvändig trafik. Dessutom har Gränsbevakningsväsendet besvarat medborgarnas enskilda förfrågningar bland annat med "finska medborgare och personer bosatta i Finland ska inte resa utomlands". I den utredning som jag fått konstateras likväl att den godkända yrkes- och pendeltrafiken begränsades [min kursivering] till vissa yrkesgrupper, transport- och logistikpersonal inom godstrafiken och nödvändig pendeltrafik inom den naturliga pendlingsregionen.

Jag känner till att Opinionsnämnden för massmedier den 4 november 2020 har gett en kvällstidning ett fällande beslut (7397/SL/20) om en artikel som tidningen publicerade och som gav en felaktig uppfattning om att regeringen skulle ha begränsat medborgarnas rörelsefrihet. Opinionsnämnden för massmedier konstaterade att artikeln felaktigt förmedlade uppfattningen att det tidigare hade varit förbjudet att resa till de ifrågavarande länderna. Rörelsefriheten är dock en grundlagsenlig rättighet för finska medborgare och regeringen kan inte på grund av pandemin förbjuda någon att resa utomlands. Enligt opinionsnämnden var det fråga om ett väsentligt sakfel som tidningen inte korrigerade trots begäran. Redan innan artikeln publicerades hade det förts en stor diskussion om regeringens möjligheter att begränsa rörelsefriheten, och de felaktiga tolkningarna i massmedierna hade huvudsakligen korrigerats i offentligheten. Nämnden konstaterade att man i en så väsentlig principfråga måste kunna kräva ett exakt uttryck som inte vilseleder läsaren.

Gränsbevakningsväsendet har i sina utredningar ansett att formuleringarna i anvisningarna om gränstrafiken inte har varit vilseledande i form av förbud och att de inte ska anses vara juridiskt bindande.

Enligt Gränsbevakningsväsendets utlåtande till justitiekanslern som jag har till mitt förfogande har man i anvisningarna för gränstrafiken strävat efter att styra medborgarnas gränsövergångsbeteende enligt statsrådets vilja och EU-kommissionens rekommendationer. Enligt Gränsbevakningsväsendets uppfattning har man under de rådande förhållandena varit tvungen att beakta reserekommendationerna i anvisningarna. Gränsbevakningsväsendet har också konstaterat att den tillåtna trafiken enligt statsrådets beslut inte har beskrivits exakt. I ljuset av mer allmänna frågor har Gränsbevakningsväsendet i sina anvisningar försökt beskriva vilken typ av gränstrafik som åtminstone är tillåten. Förteckningen är inte uttömmande och kan i praktiken inte vara det heller, eftersom varje person som vill passera gränsen har individuella grunder för sin inresa eller utresa. Man har inte kunnat bedöma och ge anvisningar för alla situationer och grunder. Därför har också "annan nödvändig och motiverad trafik" varit tillåten. De individuella grunderna för var och en som vill passera gränsen och förutsättningarna för att komma in i eller lämna landet har bedömts från fall till fall genom en helhetsbedömning. Därför ska Gränsbevak-

ningsväsendets anvisningar ses som riktgivande.

Jag anser att de uttryck som används i Gränsbevakningsväsendets meddelanden inte är så precisa och exakt avgränsade som juridiskt bindande befallningar och förbud ska vara, utan exemplifierande. Uttrycket "det är tillåtet" kan i sig tolkas som att det motsatta är förbjudet. Det bör dock observeras att uttryck med "det är tillåtet" i Gränsbevakningsväsendets meddelanden alltid preciseras av definitioner som "annan", "till exempel" och "i synnerhet", av vilka man kan dra slutsatsen att de omständigheter som nämns i anvisningen, till exempel förteckningen över tillåten trafik, inte är uttömmande.

Vidare i sin utredning har Gränsbevakningsväsendet konstaterat att kommunikationsåtgärderna planerades i enlighet med inrikesministeriets kommunikation och det säkerställdes att kommunikationen motsvarar statsrådets riktlinjer och är så entydig som möjligt.

Justitiekanslern i statsrådet har i sitt beslut av den 1 oktober 2020 bland annat konstaterat att

"... ju större betydelse informationen om en fråga har med avseende på medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter desto mer motiverar det att också informationen kan vara föremål för en rättslig bedömning. I detta fall hade informationen om statsrådets beslut direkt koppling till rörelse- och resefriheten som tryggas i grundlagens 9 §.

Statsförvaltningens kommunikation har till uppgift att informera medborgarna om vad de behöver veta om statsförvaltningen och om reglering och bestämmelser som gäller medborgarna. Kommunikationens ansvar betonas i situationer där regler och bestämmelser direkt påverkar människors fri- och rättigheter och skyldigheter. Informationen om statsrådets beslut om begränsning av gränstrafiken har i regel varit mycket nödvändig med avseende på medborgarnas tillgång till information. Informationen har varit nödvändig också med tanke på samordningen av myndigheternas praxis. Den har således varit av väsentlig betydelse med avseende på medborgarnas jämlikhet.

Även kommunikationssättet och innehållet i informationen är av betydelse. Enligt god förvaltning hör begripligt språk till korrekt information, vilket gäller all myndighetsverksamhet. I kommunikationen måste man använda ett tydligt och begripligt språk och undvika uttryck som ger utrymme för tolkning. När det gäller information som riktar sig till allmänheten om frågor som gäller medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, betonas kravet på korrekt och tydlig information."

För min del håller jag med justitiekanslern i statsrådet om att det i all myndighetskommunikation är väsentligt att säkerställa att allmänheten på ett begripligt sätt får juridiskt korrekt information om sina rättigheter och skyldigheter när den fråga som kommunikationen gäller i väsentlig grad rör ett sådant ärende. Ett dylikt innehållsmässigt krav

kan i sig också ställas på kommunikationen mellan en enskild tjänsteman och en medborgare.

2.7 Samlade synpunkter

I enlighet med statsrådets beslut har gränskontroll tillfälligt återinförts vid de inre gränserna och gränstrafiken har begränsats på grund av åtgärderna mot hotet mot Finlands inre säkerhet till följd av spridningen av covid-19.

Gränsbevakningsväsendet har haft rollen som verkställande myndighet när det gäller att tillfälligt återinföra gränskontrollen vid de inre gränserna. Statsrådet har velat förhindra spridningen av den smittsamma sjukdomen, skydda riskgrupper och förhindra överbelastning av hälso- och sjukvården och på så sätt trygga alla medborgares liv och hälsa.

Statsrådet har fastställt de tillåtna gränsövergångsställena och de trafikformer som tillåts vid dessa samt de tillåtna ändamålen för gränsövergång. Gränskontrollen vid Finlands västra landgräns och de in- och utresekontroller den omfattar ändrades i enlighet med detta genom att till dem foga element som kartlägger resans syfte och hälsosituationen och som statsrådets beslut förutsätter. Med beaktande av rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen och unionsrätten har riktlinjerna lett till oundvikliga utmaningar för Gränsbevakningsväsendet, som ansvarar för operationen.

Denna verksamhet, vars syfte är att medvetet begränsa gränstrafiken, har enligt klagomålen och den offentliga debatten orsakat stor ovisshet om huruvida gränsövergång överhuvudtaget har varit tillåten eller inte.

För att genomföra statsrådets vilja har gränsbevakningsmyndigheterna därmed krävt att personer som vill passera gränsen ska ha ett enligt statsrådets beslutshandlingar nödvändigt syfte för gränsövergången. I detta sammanhang har man dock inte regelbundet lyft fram innehållet i den grundlagsenliga rätten att resa in i och lämna landet. Därmed har många personer som önskat passera gränsen på goda grunder kunnat få uppfattningen att det inte är tillåtet att lämna landet. Dessutom har det även förekommit oklarheter i utövandet av rätten att resa in i landet.

I praktiken bekräftar den grundlagsenliga rätten att resa in i och lämna landet på basis av sin normhierarkiska ställning att de föreslagna resebegränsningarna endast är rekommendationer. Å andra sidan har de grundläggande fri- och rättigheterna även tryggats mot ingripande som inte grundar sig på lag. De rättsnormer som gäller myndighetens förfarande och befogenheter som ingriper i individens rättsliga ställning ska vara på lagnivå. Med tanke på kravet på myndighetsverksamhetens lagbundenhet ska rekommendationerna inte ge en bild av att de har en starkare juridisk innebörd än rekommendationerna.

dationer. Betydelsen av lämpliga och juridiskt exakta uttryck för information har därmed också blivit särskilt viktig.

Jag förstår att situationen vid gränskontrollen har varit minst sagt utmanande på grund av den politiska styrningen av beredningen av beslutet om gränstrafiken och det brådskande beredningsbehovet. Myndigheterna har varit tvungna att agera i en exceptionell och oväntad situation samt under hårt tryck. Myndigheten har dock en rådgivningsskyldighet och en gränsbevakare ska i sin verksamhet alltid beakta de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt handla på ett sätt som ingriper så lite som möjligt i dessa rättigheter. Det har varit fråga om att förankra dessa beteendenorner, som betraktats som rekommendationer, på lägre förvaltningsnivåer och jag anser att det därför är orimligt att kritisera enskilda gränsbevakare i detta sammanhang.

Gränsbevakningsväsendet har ansett att man inte samtidigt kan lägga ansvaret på tjänstemannen att å ena sidan styra människors beteende enligt statsrådets vilja och å andra sidan se till att medborgarna får upplysning om deras grundlagsenliga rörelsefrihet. Gränsbevakningsväsendet har gjort en avvägning mellan de grundläggande rättigheterna till skydd för liv och hälsa och till rörelsefrihet som drar i olika riktningar och strävat efter att styra medborgarnas beteende så att den viktigaste grundläggande rättigheten, vars och ens rätt till liv, i första hand kan tryggas.

Jag förstår denna rättsliga avvägning, särskilt med tanke på de riktlinjer som grundlagsutskottet kort efter att undantagsförhållandena inleddes drog upp om vikten av att bevara hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga.

Eftersom en enskild medborgare lätt kan uppleva gränsbevakningsmannens råd och uppmaningar som förpliktande befallningar, är det lätt hänt att det uppstår missförstånd i situationen. Enligt min uppfattning hade man kunnat uppnå ett mer balanserat tillgodoseende av dessa grundläggande fri- och rättigheter som drar åt olika håll om man å ena sidan hade gett gränsöverskridarna råd i enlighet med statsrådets riktlinjer om att det inte rekommenderas att personer lämnar landet, men att man å andra sidan samtidigt också hade fört fram att det till syvende och sist är var och ens eget val huruvida man avstår från en gränsövergång.

Jag konstaterar att enligt motiveringspromemoriorna till statsrådets beslut har gränskontrollen vid de inre gränserna och begränsningen av trafiken gett resultat. Enligt motiveringspromemorian av den 6 april 2020 hade till exempel trafikmängden mellan Finland och Sverige (cirka 2 400 personer per dygn) samt mellan Finland och Norge (cirka 400 personer per dygn) minskat med cirka 95 procent jämfört med det normala. Trafikmängderna omfattar både trafik till och från landet. Pendeltrafikens andel var cirka 70 procent och koncentrerades särskilt till Torneå och Haparanda. Finländare utgjorde cirka 70 procent av pendeltrafiken. Passagerartrafiken från Sverige till flygplatser och hamnar hade på motsvarande sätt minskat med cirka 98 procent jäm-

fört med det normala. Godstrafiken utgjorde cirka 85 procent passagerarfartygstrafiken i hamnarna.

3 ÅTGÄRDER

Jag delger Gränsbevakningsväsendet min uppfattning som framgår av punkt 2.6.1 ovan om de omständigheter som ska beaktas vid åtgärder som påverkar medborgarnas gränsövergångsbeteende, särskilt när det gäller gränsdragningen mellan förpliktande och rekommenderade beteendenormer och ber Gränsbevakningsväsendet beakta den.

Jag delger också Gränsbevakningsväsendet min uppfattning i punkt 2.6.3 ovan om omständigheter som ska beaktas för ändamålsenlig och tydlig information.

Jag instämmer med den åsikt som justitiekanslern i statsrådet framförde i sitt beslut och konstaterar också för egen del att bestämmelserna i 15 och 16 § i gränsbevakningslagen är begränsade och delvis lämnar rum för tolkning i förhållande till kodexen om Schengengränserna och den övriga unionsrätten. I beredningen av lagstiftningen har man inte beaktat sådana exceptionella förhållanden som den coronapandemi vi nu upplever har orsakat där inte heller metoderna enligt lagen om smittsamma sjukdomar har varit tillräckliga för att skydda människors liv och hälsa mot en allmänfarlig smittsam sjukdom. Statsrådet har den 11 september 2020 vid sitt allmänna sammanträde fattat ett principbeslut om genomförandet av hybridstrategin i gränstrafiken och vid resor. De hälsosäkerhetsåtgärder som ska beredas enligt principbeslutet för att förhindra att coronaviruset sprids i trafiken över Finlands gränser förutsätter lagstiftningsåtgärder. Utöver de lagstiftningsåtgärder som direkt föranleds av principbeslutet har inrikesministeriet behov av att i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet även i större utsträckning sammanställa och bedöma behoven av att ändra lagstiftningen.

I detta syfte skickar jag en kopia av mitt beslut till staben för Gränsbevakningsväsendet.

Jag underrättar också de klagande som nämns i punkt 2.2 ovan separat om mitt beslut. För tydlighetens skull konstaterar jag att dessa klagomål inte har föranlett mig att vidta andra åtgärder än de som anges här i mitt beslut. I de klagomål för vilka jag redogör i punkterna 2.6.1.1 och 2.6.2.1 ovan kommer jag att svara klagandena separat.

Jag skickar en kopia av mitt beslut för kännedom till inrikesministeriet och social- och hälsovårdsministeriet.

Ärendet föranleder inte att jag vidtar andra åtgärder.