

KOMISSION TIEDONANTO**Vaiheittaiset ja koordinoitut toimet vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisärajatarkastusten poistamiseksi – Covid-19**

(2020/C 169/03)

I JOHDANTO

Koronaviruspandemia (covid-19-pandemia) on aiheuttanut ennennäkemättömän terveysuhkan kaikissa Euroopan maissa. Tehokkaan hoidon tai rokotteen puuttuminen ja infektioiden räjähdysmäinen lisääntyminen Euroopassa helmikuusta 2020 lähtien ovat johtaneet siihen, että monet EU:n jäsenvaltiot ja Schengenin säännöstöön osallistuvat maat ⁽¹⁾ (joista jäljempänä käytetään yhteisnimitystä 'jäsenvaltiot') ovat ottaneet käyttöön kauaskantoisia yhteisötoimenpiteitä, esimerkiksi liikkumisrajoituksia ja lähikontaktien välttämistä. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa näihin toimenpiteisiin on kuulunut vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kansanterveyden suojelemiseksi, mukaan lukien väliaikaiset sisärajatarkastukset ⁽²⁾. Lisäksi unionin ulkorajoilla on sovellettu muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevia matkustusrajoituksia, jotka perustuvat komission 16. maaliskuuta ⁽³⁾, 8. huhtikuuta ⁽⁴⁾ ja 8. toukokuuta ⁽⁵⁾ antamiin suosituksiin, joita 30. maaliskuuta annetut ohjeet ⁽⁶⁾ tukevat.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat viime viikkoina tehostaneet koordinoitua, yhteisiä toimia ja tietojenvaihtoa. Tämä on auttanut lieventämään näiden rajoitusten vaikutuksia ja tehnyt mahdolliseksi palauttaa sisämarkkinoiden joidenkin osien toiminnan, kuten välttämättömien tavaroiden toimituksen ja palveluiden tarjonnan Euroopassa sekä vapaan liikkuvuuden välttämättömän rajat ylittävän matkustuksen yhteydessä. Ensimmäisillä toimenpiteillä pyrittiin saamaan tasapainoon toisaalta tavoite viivyttää epidemian leviämistä, jotta terveydenhuoltojärjestelmiin ei kohdistuisi liiallista painetta, ja toisaalta tarve rajoittaa henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoittamisesta aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia.

Kun terveystilanne vähitellen paranee, tätä tasapainoa pitäisi muuttaa siten, että palataan henkilöiden rajoittamattomaan vapaaseen liikkuvuuteen ja palautetaan yhden Euroopan yhdentymisen tärkeimmän saavutuksen eli Schengen-alueen koskemattomuus. Rajoitusten poistaminen on keskeistä talouden elpymisen kannalta. Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen ja sisärajatarkastusten ottaminen uudelleen käyttöön vahingoittavat sisämarkkinoita ja toimitusketjujen sujuvaa toimintaa. Ennen kaikkea ne vahingoittavat eurooppalaista elämäntapaa unionissa, jossa kansalaiset voivat matkustaa vapaasti rajojen yli, olivatpa he sitten työntekijöitä, opiskelijoita, perheenjäseniä tai matkailijoita. Tämä Euroopan yhdentymisen keskeinen saavutus on pyrittävä palauttamaan.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on kehottaa jäsenvaltioita osallistumaan prosessiin rajoittamattoman rajat ylittävän liikkuvuuden avaamiseksi uudelleen unionin sisällä. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden palauttamisen ja sisärajatarkastusten poistamisen pitää olla vaiheittainen prosessi, jossa kansalaisten elämä ja terveys ovat ensiarvoisen tärkeitä. Tästä syystä epidemiologinen tilanne on ensisijainen kriteeri matkailun aloittamiselle uudelleen, ja sitä täydennetään eri matkustus- ja majoitustapoja koskevien terveysturvavaatimusten kaltaisilla toimenpiteillä terveysriskien lieventämiseksi. Rajat ylittävän liikkuvuuden mahdollistaminen uudelleen on yksi matkailun ja liikenteen elvyttämisen edellytyksistä.

Komissio esittää yhdessä tämän tiedonannon kanssa toimenpidepaketin, jonka avulla matkailuelinkeino – yksi Euroopan taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista vetreista – saadaan takaisin raiteille. Tässä tiedonannossa esitetään, kuinka kansallisten ja rajat ylittävien rajoitusten asteittaista poistamista syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti olisi tuettava palauttamalla eurooppalaisten vapaa liikkuvuus ja poistamalla sisärajatarkastukset asteittain.

⁽¹⁾ Schengenin säännöstöön osallistuvat maat ovat Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi.

⁽²⁾ Kuten komission 16. maaliskuuta 2020 antamien suuntaviivojen (C(2020) 1753) 18 kohdassa todetaan, jäsenvaltiot voivat palauttaa väliaikaisesti rajatarkastukset sisärajoille, jos se on perusteltua yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Jäsenvaltio voi äärimmäisen kriittisessä tilanteessa katsoa tarpeelliseksi palauttaa rajatarkastukset vastatoimena tartuntataudin aiheuttamalle riskille. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava rajatarkastusten palauttamisesta Schengenin rajasäännöstön mukaisesti.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ COM(2020) 148 final.

⁽⁵⁾ COM(2020) 222.

⁽⁶⁾ Ohjeet EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan väliaikaisen matkustusrajoituksen täytäntöönpanosta, kauttakulkujärjestelyjen helpottamisesta EU:n kansalaisten kotiuttamiseksi ja vaikutuksista viisumipolitiikkaan, C(2020) 2050, 30. maaliskuuta 2020.

II YHTEINEN EUROOPPALAINEN ETENEMISSUUNNITELMA

Euroopan komission puheenjohtaja esitti 15. huhtikuuta 2020 yhdessä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kanssa yhteisen eurooppalaisen etenemissuunnitelman covid-19-rajoitusten purkamiseksi (jäljempänä 'yhteinen etenemissuunnitelma'). Siinä annetaan jäsenvaltioille joukko suosituksia, jotka koskevat toteutettujen toimenpiteiden asteittaista purkamista, ja kehoitetaan soveltamaan vaiheittaista lähestymistapaa rajoittamattoman vapaan liikkuvuuden palauttamiseen ja useimpien jäsenvaltioiden käyttöön ottamien väliaikaisten sisäraajatarkastusten poistamiseen. Siinä ennakoitaa myös toisessa vaiheessa muuta kuin välttämätöntä EU:hun matkustamista koskevan ulkorajoilla sovellettavan rajoituksen poistamista, jota komissio arvioi jatkuvasti.

Yhteisessä etenemissuunnitelmassa komissiota kehoitetaan 1) analysoimaan jatkossakin niiden **toimenpiteiden oikeasuhteisuutta**, joita jäsenvaltiot toteuttavat covid-19-pandemian torjumiseksi tilanteen kehittyessä, ja 2) vaatimaan kohtuuttomina pidettyjen toimenpiteiden poistamista erityisesti, jos niillä on vaikutusta sisämarkkinoihin. Lisäksi siinä korostetaan, että covid-19-rajoittamistoimenpiteiden asteittainen purkaminen **koordinoidusti** on Euroopan yhteisen edun mukaista. Covid-19-pandemian ja sen välittömien seurausten torjuntaa on jatkettava, mutta samalla on palautettava Euroopan yhteiskuntien ja talouksien normaali toiminta. Matkustusrajoitusten ja sisäraajatarkastusten poistamista olisi tarkasteltava uudelleen sitä mukaa kuin rajoituksia poistetaan jäsenvaltioiden alueella. Kaikki toimet on toteutettava täysin tietoisina riskistä, että ne saattavat johtaa uuteen tartunta-aaltoon, mikä edellyttäisi tiukempien rajoittamistoimenpiteiden ottamista uudelleen käyttöön. Yhteisessä etenemissuunnitelmassa todetaan lisäksi, että huomiota on kiinnitettävä myös EU:n naapurimaiden tilanteeseen. *Länsi-Balkanin tukemisesta covid-19:n torjunnassa ja pandemian jälkeisessä elpymisessä* antamansa tiedonannon ⁽⁷⁾ mukaisesti komissio on valmis ottamaan Länsi-Balkanin alueen tiiviisti mukaan yhteisen etenemissuunnitelman täytäntöönpanoon.

Yhteisessä etenemissuunnitelmassa viitataan kolmeen kysymykseen, jotka on otettava huomioon arvioitaessa, onko aika poistaa asteittain matkustusrajoitukset ja tarkastukset sisärajoilla: 1) epidemiologiset kriteerit; 2) terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetti; ja 3) riittävä seurantakapasiteetti. Tätä taustaa vasten siinä selvennetään, että sisäraajatarkastukset ja niiden taustalla olevat matkustusrajoitukset olisi poistettava heti, kun epidemiologiset tilanteet lähentyvät toisiaan riittävästi ja kun lähikontaktien välttämistä koskevia sääntöjä sovelletaan laajasti ja vastuullisesti. ⁽⁸⁾ Yhteisessä etenemissuunnitelmassa toistetaan, että asteittaisessa vapaan liikkuvuuden rajoitusten poistamisessa ja rajojen avaamisessa olisi asetettava etusijalle raja- ja kausityöntekijät ja vältettävä EU:n liikkuvien työntekijöiden syrjintää. ⁽⁹⁾

III COVID-19-RAJOITUSTEN PURKAMINEN SISÄRAJOILLA: KRITERIT JA VAIHEET

Matkustusrajoitusten ja sisäraajatarkastusten poistamiseen tähtäävä prosessi edellyttää eri kriteerien punnitsemista ja yhteensovittamista ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion epidemiologiset tilanteet, jotka nekin voivat vaihdella alueittain. Objekttiivinen perusta on välttämätön sen varmistamiseksi, että rajoitukset poistetaan syrjimättömällä tavalla. Tässä tiedonannossa ehdotetut vaiheet olisi toteutettava koordinoidusti. Lisäksi olisi sovellettava joustavuutta ja säilytettävä mahdollisuus ottaa uudelleen käyttöön tiettyjä toimenpiteitä, jos epidemiologinen tilanne sitä edellyttää, tai jopa mahdollistaa rajoitusten nopeampi poistaminen, jos tilanne sen sallii. Prosessin ajoitukseen vaikuttaa myös se, miten hyvin kansalaiset noudattavat lähikontaktien välttämistä koskevia toimenpiteitä. Kaikkien vaiheiden olisi perustuttava muuttuvan tilanteen arviointiin ja kriteerien jatkuvaan seurantaan. Tätä varten IV kohdassa esitetty koordinoitumekanismi on ratkaisevassa asemassa sekä keskinäisen luottamuksen että toiminnan johdonmukaisuuden varmistamisessa.

III.1 Kriteerit

Matkustusrajoitusten ja sisäraajatarkastusten poistamisen on perustuttava epidemiologisen tilanteen huolelliseen tarkasteluun sekä Euroopan tasolla että yksittäisissä jäsenvaltioissa. Kansallisella tasolla toteutettavissa toimenpiteissä matkustusrajoitusten poistamiseksi olisi otettava huomioon a) arvio jäsenvaltioiden epidemiologisten tilanteiden lähentymisestä, b) tarve soveltaa rajoittamistoimenpiteitä, kuten lähikontaktien välttämistä, samalla kun rakennetaan ja ylläpidetään luottamusta yhteiskuntaan ja c) suhteellisuus eli yleisten rajoitusten säilyttämisen hyötyjen vertaaminen

⁽⁷⁾ COM(2020) 315 final.

⁽⁸⁾ Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus (ECDC) ylläpitää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa karttaa, johon aluetason epidemiologiset tiedot päivitetään säännöllisesti.

⁽⁹⁾ Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat, jotka komissio antoi 30. maaliskuuta 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0330%2803%29>

taloudellisiin ja sosiaalisiin näkökohtiin, kuten EU:n rajatylittävän työvoiman⁽¹⁰⁾ liikkuvuuteen ja kauppaan kohdistuviin vaikutuksiin. Nämä kriteerit mahdollistavat vaihteittaisen, joustavan ja koordinoitun lähestymistavan tarkastusten ja matkustusrajoitusten poistamiseen.

Komissio suosittelee sisäasioita käsittelevän covid-19-tiedotusryhmän kuulemisen perusteella ja ottaen huomioon Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskuksen (ECDC) tieteelliset lausunnot, että jäsenvaltiot ottaisivat huomioon seuraavat seikat ja poliittiset näkökohdat vapaan liikkuvuuden rajoituksia ja sisärajatarkastuksia poistaessaan.

a) *Epidemiologinen tilanne*

EU:n sisällä matkustusrajoitukset olisi ECDC:n antamien ohjeiden mukaisesti poistettava ensin alueilta, joilla on vertailukelpoinen epidemiologinen tilanne ja joilla on riittävät valmiudet sairaaloiden, testauksen, seurannan ja jäljityksen suhteen. Tämä on tarpeen syrjivien toimenpiteiden estämiseksi ja sen varmistamiseksi, että toimia toteutetaan koordinoitusti kaikkialla EU:ssa. Lisäksi ECDC kehittää ja ylläpitää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa karttaa⁽¹¹⁾ koronavirustaudin leviämisestä, myös valtiotasoa alemmalla tasolla (NUTS3-taso). Kartan tarkoituksena on antaa EU-tason tietoja viranomaisen, liikenteenharjoittajien ja palveluntarjoajien käyttöön. On olennaista, että jäsenvaltiot toimittavat ECDC:lle tarvittavat seurantatiedot, jotta karttaa voidaan päivittää jatkuvasti ja myös kansalaiset voivat käyttää sitä luotettavana tietolähteenä. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava tarvittavat tiedot joko suoraan ECDC:lle tai terveysturvakomitean välityksellä, jotta voidaan varmistaa mahdollisimman tarkka, vertailukelpoinen ja tehokas alueellinen seuranta, joka koskee tartuntojen tasoja, leviämistä ja tartuntamääriä, tehohoidossa olevien määriä ja testausastetta.

Yksittäisten jäsenvaltioiden tai valtiotasoa alempien alueiden tilanteen millä tahansa hetkellä on oltava osa intensiivisiä ja jatkuvasti päivitettäviä tiedotuskampanjoita. Tämä on tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että rajan yli kulkevat ihmiset voivat suunnitella ja toimia avointen tietojen perusteella ja täysin tietoisina tilanteesta ja kantaa vastuunsa terveyttä koskevien suositusten seuraamisesta matkan aikana. Komissio tukee näitä tiedotustoimia julkaisemalla edelleen verkkosivuillaan muun muassa luettelon tietyllä hetkellä sovellettavista sisärajatarkastuksista.⁽¹²⁾

b) *Rajoittamistoimenpiteet, mukaan lukien lähikontaktien välttäminen*

Ennakkoodellytyksenä matkustusrajoitusten, myös rajat ylittävien rajoitusten, poistamiselle on kyky varmistaa, että koko matkan ajan lähtöpaikasta määränpäähän, myös rajanylityspaikoilla, voidaan noudattaa rajoittamistoimenpiteitä, kuten lähikontaktien välttämistä. Jos fyysisen etäisyyden pitäminen on vaikea toteuttaa, käyttöön olisi otettava lisäsuojatoimenpiteitä, joilla saadaan aikaan vastaava suojelun taso, liikenne- ja majoitus- ja ravitsemusalueille annettujen suositusten mukaisesti.⁽¹³⁾ Lähikontakteja jäljittävät sovellukset ovat tässä yhteydessä hyödyllisiä, ja komissio ja jäsenvaltiot ovat ECDC:n hiljattain antamien ohjeiden⁽¹⁴⁾ ja covid-19-pandemian torjuntaa tukevien sovellusten tietosuojaa koskevien ohjeiden⁽¹⁵⁾ mukaisesti julkaisseet yhteentoimivuusperiaatteita koskevan protokollan, jolla varmistetaan, että vapaaehtoisia hyväksyttyjä lähikontaktien jäljitysovelluksia voidaan käyttää myös muissa maissa ja että ne ovat luotettavia riippumatta siitä, missä päin Eurooppaa niiden käyttäjät ovat.⁽¹⁶⁾

Vaikka rajoittamistoimenpiteitä on tarkoitus keventää osana yleistä rajoitusten purkustrategiaa, joitakin toimenpiteitä, kuten lähikontaktien välttämistä, myös organisaatioiden sisällä, on kuitenkin tarpeen jatkaa edelleen.

Kaikkien jäsenvaltioiden olisi pidettävä voimassa yksilöllisesti kohdennettuja toimenpiteitä⁽¹⁷⁾ viruksen leviämisen riskin pienentämiseksi. Testaaminen ja testauskapasiteetin lisääminen sekä lähikontaktien jäljittäminen, eristäminen ja karanteeni tapauksissa, joissa epäillään covid-19-tartuntaa, on äärimmäisen tärkeää. Jäsenvaltiot voivat myös harkita testaamista – onpa se sitten järjestelmällistä, satunnaista tai riskiperusteista – tapana seurata riskiä siitä, että virustartuntojen määrä lähtisi uudelleen nousuun sen myötä, kun matkustajat palaavat kotiin.

⁽¹⁰⁾ Esimerkiksi rajankävijät ja kausityöntekijät.

⁽¹¹⁾ <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>

⁽¹²⁾ Ks. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en

⁽¹³⁾ C(2020) 3139 ja C(2020) 3251.

⁽¹⁴⁾ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>.

⁽¹⁵⁾ C(2020) 2523 final, 16. huhtikuuta 2020.

⁽¹⁶⁾ Vapaaehtoisten lähikontaktien jäljitysovellusten yhteentoimivuusperiaatteita koskeva protokolla, 13. toukokuuta 2020.

⁽¹⁷⁾ Näihin pitäisi kuulua seuraavat: yleisölle suunnattu jatkuva ja toistuva tiedotus, eristäytymistä ja yhteydenottamista terveyspalveluihin koskeva neuvonta ihmisille, joilla on oireita; käsihygieniat; hengitysetiketti; fyysinen etäisyys ihmisten välillä; kasvusojuusten käyttö, jota voidaan pitää lähteenhallintakeinona (eli sillä ehkäistään pisaroiden leviäminen tartunnan saaneilta ihmisiltä, joilla on tai ei ole oireita).

ECDC kerää komission ja jäsenvaltioiden tukemana edelleen asiaankuuluvia tietoja jäsenvaltioilta saadakseen yleiskuvan jäsenvaltioiden soveltamista, muun muassa fyysistä etäisyyttä koskevista rajoittamistoimenpiteistä.

Kansalaisille on annettava mahdollisuus suojella itseään ja muita vastuullisella käytöksellä. Tämä edellyttää koordinoitua lähestymistapaa lähikontaktien välttämiseen niiden jäsenvaltioiden välillä, jotka ovat alkaneet poistaa matkustusrajoituksia. On pyrittävä kaikin tavoin välttämään tilannetta, jossa ristiriitaiset tiedot aiheuttavat hämmennystä ja lähikontaktien välttämisen laiminlyöntiä. Tätä varten jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi varmistaa, että on olemassa yhteinen verkkosivu, jolta matkustajat voivat saada ennakkotietoa, ja että kansalaiset saavat jäsenvaltion alueelle saapuessaan automaattisen tekstiviestin, jossa on tietoa kansallisesta tai alueellisesta covid-19-pandemian aikana sovellettavia erityistoimenpiteitä ja rajoituksia koskevasta tiedotuspisteestä sekä tietoa siitä, keneen pitää ottaa yhteyttä, jos alkaa havaita itsessään koronavirustaudin oireita.

c) *Taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat*

Sisämarkkinat ovat yhteinen alue. Toimitusketjujen ja palveluntarjoajien toiminta ei rajoitu näkymättömiin muureihin, etenkin raja-alueilla. Kansanterveyden suojelemiseksi toteutetut toimenpiteet ovat selvästikin tarpeen, mutta niistä aiheutuu suuria taloudellisia ja sosiaalisia kustannuksia, joten niissä olisi välttämättä otettava huomioon sisämarkkinoihin kohdistuvat vaikutukset. Kun otetaan etenkin huomioon Euroopan ennennäkemättömät yhteiset toimet talouden elvyttämiseksi, rajoitusten on oltava tehokkaita ja oikeasuhteisia eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen pandemian hillitsemiseksi ja kansanterveyden suojelemiseksi.

Yleisesti ottaen kansanterveyden suojelemiseksi ja koronavirustaudin torjumiseksi käyttöön otetut rajoitukset ovat johtaneet vakaviin taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin, kuten tuotteiden ja palvelujen kysynnän romahtamiseen. Tämä puolestaan on johtanut tiettyjen alojen, erityisesti matkailuelinkeinon, lähes täydelliseen pysähtymiseen ja häirinnyt sekä toimitusketjuja että työntekijöiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta rajojen yli.

Kun jäsenvaltiot onnistuvat vähentämään viruksen leviämistä, yleiset rajoitukset, jotka koskevat vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden sellaisten alueiden välillä, joilla on samanlainen kokonaisriskiprofiili, olisi korvattava kohdennetummilla toimenpiteillä, joilla täydennetään lähikontaktien välttämistä koskevia toimenpiteitä sekä epäiltyjen tapausten tehokasta jäljittämistä ja testausta. Rajat ylittävän liikenteen loppujen rajoitusten keventämistä keskeisillä terveys-, sosiaali- ja talousaloilla olisi pidettävä ensisijaisena, kunnes vapaa liikkuvuus on palautettu kaikilta osin.

Tämä on tärkeää paitsi talouden elvyttämiseksi myös sosiaalisten ja perhesyiden vuoksi. Monet perheet ovat joutuneet olemaan pitkiä aikoja erossa viruksen leviämisen pysäyttämiseksi. Kansalaiset ovat usein jättäneet palaamatta kotiin perheidensä luo osallistuakseen osaltaan kriisin torjuntaan, onpa sitten kyse sairaaloista, hoivakodeista, maatalousalasta tai palvelualasta. Ihmisten on heti, kun epidemiologinen tilanne sen sallii, voitava matkustaa turvallisesti takaisin perheidensä luo.

Näistä asioista on keskusteltu jäsenvaltioiden edustajien kanssa, ja oheisessa kaaviossa esitetään tiivistetysti koordinoitua lähestymistavan kriteerit ja periaatteet.

Vapaan liikkuvuuden rajoitusten ja sisäraajatarkastusten poistamiseen tähtäävän koordinoitun lähestymistavan kriteerit ja periaatteet

Taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat:

Sujuvan kauttakulun varmistaminen
Terveystarkastushenkilöstö, rajatyöntekijät ja rajankävijät, maatalouden kausityöntekijät, kuljetustyöntekijät
Tärkeät perhesyyt, kotiinpaluu
Tavarakuljetusten ja palvelujen tarjoamisen asettaminen etusijalle
Rakennus- ja valmistustoiminta
Muut taloudelliset tarkoitukset
Vapaa-aika ja matkailu (loma-asunnot, hotellit, huvipuistot)

Asteittainen lähestymistapa
Tietojenvaihto
Selkeä viestintä kaikille sidosryhmille ja kansalaisille
Oikeasuhteiset ja syrjimättömät toimenpiteet
Toimenpiteiden jatkuva seuranta
Keskinnäisen luottamuksen luominen

Epidemiologinen tilanne:

- Uusien infektioiden määrän / tarttuvuusluvun, sairaalahoitoa vaativien tapauksien (netto) ja tehohoidossa olevien potilaiden määrän jatkuva pieneneminen
- Kansallisten terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetti ja valmiudet
- Testaus, jäljitys, eristys ja karanteeni

Rajoitukset ja lähikontaktien välttäminen:

- Terveystarkastukset tarvittaessa
- Henkilönsuojaimet
- Tekniset ratkaisut, kuten yhteentoimivien vapaaehtoisten rajat ylittävien jäljityssovellusten käyttö
- Matkustajien erottaminen tai muut vastaavat lisäsuojatoimenpiteet
- Koordinointi lähtö- ja kohdemaiden välillä (esim. lento- ja laivaliikenne)
- Huolellinen seuranta

III.2 Vaiheittainen lähestymistapa

ECDC päättelee riskinarvioinnissaan, että toimenpiteiden poistaminen liian nopeasti tai koordinoimattomasti ja ilman asianmukaista seuranta- ja terveydenhuoltojärjestelmän valmiutta johtaa tartuntojen uuteen yhtäkkiseen ja pitkäkestoiseen lisääntymiseen yhteisöjen sisällä. ⁽¹⁸⁾ Tästä syystä – samaan tapaan kuin kansallisia rajoituksia lievennetään asteittain – matkustusrajoitusten ja rajatarkastusten poistamiseen olisi sovellettava asteittaista lähestymistapaa. Prosessi voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen ottaen huomioon III.1 kohdassa mainitut kriteerit. Nykytilanteesta eli vaiheesta 0 olisi siirryttävä seuraaviin vaiheisiin joustavasti ja siten, että jos epidemiologinen tilanne heikkenee, otetaan tarvittaessa askel taaksepäin. Tätä varten olisi laadittava asianmukainen valmiussuunnitelma, jotta toimenpiteet voidaan ottaa uudelleen käyttöön nopeasti tai poistaa ennakoitua aikaisemmin epidemiologisen tilanteen mukaan.

Kun matkustusrajoituksia poistetaan asteittain, voitaisiin ottaa huomioon siihenastinen onnistuminen lähikontaktien välttämisen tai vastaavien rajoittamistoimenpiteiden varmistamisessa matkustamisen kannalta olennaisimmilla aloilla, erityisesti eri matkustus- ja majoitustavoissa. Ohjeissa liikennepalvelujen ja -yhteyksien vaiheittaiseksi palauttamiseksi ja majoitus- ja ravitsemisliikkeiden terveyskäytäntöjä koskevissa ohjeissa, jotka komissio hyväksyy ⁽¹⁹⁾ samaan aikaan tämän tiedonannon kanssa, esitetään konkreettisia toimenpiteitä, joita viranomaiset tai toimialan elimet voivat tarkentaa edelleen ja talouden toimijat sitten toteuttaa. Niillä on voitava taata samantasoinen suojele erityisesti liikenteen ja matkailun aloilla. Näiden ohjeiden ja periaatteiden käytännön toteutus olisi otettava huomioon päätettäessä matkustusrajoitusten ja sisärajatarkastusten poistamisesta.

Erityisesti **matkailun ja liikenteen** osalta matkustusrajoitusten ja rajatarkastusten asteittaisessa poistamisessa olisi otettava huomioon myös pandemian ja siihen liittyvien ehkäisevien toimenpiteiden taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Uusilla covid-19-ohjeilla ⁽²⁰⁾, -menettelyillä ja -standardeilla voidaan taata, että matkustusriskien vähentämiseksi on käytettävissä toteuttamiskelpoisia, kohtuuhintaisia ja oikeasuhteisia toimenpiteitä, jotka koskevat esimerkiksi seuraavia: eri henkilöliikennemuodot, autonvuokraus, huviveneily, erityyppiset majoitukset, majoitus- ja ravitsemusala, matkailukohteet ja näyttyt. Kun näitä menettelyjä noudatetaan tehokkaasti, matkustusrajoitukset voitaisiin poistaa mainittujen liikennemuotojen ja joidenkin matkailutyyppeiden osalta lomamatkojen suunnittelua silmällä pitäen, kuten yhteisessä etenemissuunnitelmassa todetaan.

— Vaihe 0: Nykytilanne

Koronaviruspandemia on saanut monet jäsenvaltiot ottamaan käyttöön kauaskantoisia yhteisötoimenpiteitä, joihin kuuluu sekä liikkumisrajoituksia että lähikontaktien välttämistä. Niillä on ollut dramaattisia vaikutuksia liikkumiseen sekä maiden sisällä että rajojen yli. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat ottaneet väliaikaiset sisärajatarkastukset käyttöön kansanterveyden suojelemiseksi. Lisäksi unionin ulkorajoilla on sovellettu muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevia matkustusrajoituksia, jotka perustuvat komission 30. maaliskuuta antamiin ohjeisiin.

Komissio on sisärajatarkastusten palauttamisen ja matkustusrajoitusten aiheuttamien vakavien ongelmien ratkaisemiseksi ja sisämarkkinoiden toimintaan kohdistuvien vaikutusten rajoittamiseksi ottanut käyttöön kaikki tarvittavat resurssit ja huolehtinut koordinoinnista EU:n tasolla. Lisäksi komissio on antanut käytännön ohjeita, jotta voitaisiin varmistaa elintärkeiden tuotteiden kuljetusten jatkuvuus EU:ssa vihreitä kaistoja pitkin, helpottaa lentorahtikuljetuksia ja taata työntekijöiden vapaa liikkuvuus. ⁽²¹⁾

Kriittisiä ammatteja EU:ssa harjoittavat henkilöt asuvat usein yhdessä jäsenvaltiossa mutta työskentelevät toisessa. Jäsenvaltioiden asettamat rajoitukset, jotka liittyvät työntekijöiden rajanylityksiin, johtavat näin ollen lisävaikeuksiin ja voivat estää ponnistelut koronaviruskriisin torjumiseksi. Vaikka tilanne on parantunut sen jälkeen, kun komissio antoi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat, tiettyjen sisärajojen ylittämiseen liittyy edelleen merkittäviä ongelmia. Jäsenvaltioiden olisi näin ollen sallittava rajojen ylittäminen ja esteetön pääsy työpaikoille erityisesti kuljetusalan työntekijöille, rajankävijöille, lähetetyille työntekijöille ja kausityöntekijöille sekä palveluntarjoajille. ⁽²²⁾ Tätä olisi sovellettava myös silloin, kun tällaiset työntekijät ja palveluntarjoajat ainoastaan kulkevat jonkin jäsenvaltion kautta. Jäsenvaltioiden olisi myös ilmoitettava työnantajille tarpeesta huolehtia riittävästä terveyden ja turvallisuuden suojelusta.

⁽¹⁸⁾ ECDC:n riskinarviointi.

⁽¹⁹⁾ C(2020) 3139 ja C(2020) 3251.

⁽²⁰⁾ C(2020) 3139.

⁽²¹⁾ Yhteenveto kaikista ohjeista on seuraavalla verkkosivulla: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_fi

⁽²²⁾ Suuntaa-antava luettelo kriittisistä ammateista on komission 30. maaliskuuta 2020 antamien työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevien suuntaviivojen johdanto-osan 2 kappaleessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0330%2803%29>

Komissio tekee tiivistä yhteistyötä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa saattaakseen mahdollisimman pian päätökseen meneillään olevan sosiaaliturvan koordinoitua koskevien sääntöjen tarkistamisen (asetukset (EY) N:o 883/2004 ja (EY) N:o 987/2009), sen varmistamiseksi, että kriisistä ja erityisesti rajojen sulkemisesta kärsivät liikkuvat työntekijät voivat tukeutua hyvin toimivaan sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmään, jonka uudistetut säännöt takaavat heidän oikeutensa entistä paremmin.

Edellä mainituilla komission suuntaviivoilla on lievennetty merkittävästi rajoitusten vaikutuksia sisämarkkinoihin ja vapaaseen liikkuvuuteen, ja niitä olisi sovellettava, kunnes sisärajatarkastukset ja yleisemmät matkustusrajoitukset on poistettu.

— **Vaihe 1: Kohti vapaan liikkuvuuden palauttamista poistamalla rajoitukset ja sisärajatarkastukset osittain**

Matkustusrajoitukset ja rajatarkastukset olisi poistettava asteittain **kaikkialla EU:ssa**, jos epidemiologisen tilanteen myönteinen kehitys jatkuu eri puolilla Eurooppaa ja etenkin kun saavutetaan riittävän alhainen leviämistase. Jos tämä ei ole välittömästi mahdollista, matkustusrajoituksia ja rajatarkastuksia olisi poistettava **niiltä alueilta ja niistä jäsenvaltioista**, joiden epidemiologinen tilanne on riittävän samanlainen ja kehittyä myönteisesti. Jos epidemiologinen tilanne ei ole riittävän samanlainen, voitaisiin soveltaa lisäsuojatoimenpiteitä sekä seurantaa.

Ensimmäinen askel tämän mahdollistamisessa olisi se, että kansallinen epidemiologinen tilanne sallii kansallisten vapaata liikkuvuutta koskevien rajoitusten keventämisen. Myös rajat ylittävissä liikenteessä on pitänyt noudattaa eri liikennemuotojen turvallisuusvaatimuksia, jotka esitetään liikennepalvelujen ja -yhteyksien vaihteista palauttamista koskevissa ohjeissa. Lisäksi seurantaa voidaan toteuttaa siellä, missä epidemiologinen tilanne ei ole riittävän samanlainen. Jos jäsenvaltio päättää sallia matkustamisen alueelleen tai tietyille alueilleen, sen olisi tehtävä tämä syrjimättömästi eli sallittava matkustaminen kaikilta alueilta ja kaikista EU-maista, joiden epidemiologinen tilanne vastaa sen omaa tilannetta.

Vaikka sisärajatarkastuksia ei olisi vielä päätetty poistaa kokonaisuudessaan, rajoitusten poistamisprosessin aloittamiseksi voisi jo toteuttaa toimia. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi järjestelmällisten rajatarkastusten korvaaminen riskiperusteisilla tarkastuksilla tai paikalliset poliisitoimet.

Vapaan liikkuvuuden rajoitusten ja rajatarkastusten poistaminen edellyttää muun muassa tiivistä koordinoitua jäsenvaltioiden välillä. Kaikille jäsenvaltioille on ilmoitettava etukäteen kaikista uusista järjestelyistä, ja aina on oltava selvää, että kaikki valikoivat päätökset matkustamisen rajoittamisesta jonkin jäsenvaltion tietyille alueille tai niiltä pois, tehdään täysin objektiivisin perustein: mahdollisten jäljellä olevien rajoitusten pitäisi perustua ainoastaan kansanterveysnäkökohtiin, ja ne olisi suunniteltava oikeasuhteisella ja syrjimättömällä tavalla. Erityisesti jos jäsenvaltio päättää poistaa rajoituksensa, jotka koskevat liikkumista toiseen jäsenvaltioon tai liikkumista sen ja toisen jäsenvaltion koko alueen tai jonkin osan välillä, tätä päätöstä on sovellettava syrjimättömästi kaikkiin EU:n kansalaisiin ja kaikkiin kyseisen jäsenvaltion asukkaisiin näiden kansalaisuudesta riippumatta. Sitä olisi myös sovellettava kaikkiin unionin osiin, joilla on samanlainen epidemiologinen tilanne. Tarkastusten poistamista ei pitäisi rajoittaa naapurijäsenvaltioihin, vaan sen olisi perustuttava verrattavissa oleviin epidemiologisiin tilanteisiin ja alueilla sovellettaviin terveysohjeisiin alueiden keskinäisestä läheisyydestä riippumatta. Sujuvaa kauttakulkua olisi helpotettava sekä ammatillisista että henkilökohtaisista syistä.

Sujuvan ja turvallisen matkustamisen pitäisi olla mahdollista ammatillisista syistä, mutta se on tärkeää myös **henkilökohtaisista, esimerkiksi perheen luona vierailemiseen liittyvistä syistä**. Eri jäsenvaltioissa asuvat perheenjäsenet ovat kriisin vuoksi joutuneet olemaan pitkiä aikoja erossa toisistaan. Monet heistä ovat antaneet merkittävän panoksen viruksen torjuntaan. Perheiden turvallinen yhdistäminen sellaisten jäsenvaltioiden välillä, joissa on samanlainen epidemiologinen tilanne, on tärkeä tapa kunnioittaa tätä panosta.

— **Vaihe 2: Rajoitusten ja sisärajatarkastusten yleinen poistaminen sisärajoilta**

Viimeisessä vaiheessa, sitten kun epidemiologinen tilanne eri puolilla EU:ta on riittävän myönteinen ja yhtenäinen, poistetaan kaikki covid-19-rajoitukset ja tarkastukset sisärajoilta, mutta pidetään kuitenkin kaikki tarvittavat terveystoimenpiteet (henkilökohtainen hygienia, lähikontaktien välttäminen jne.) voimassa jäsenvaltioissa (tai niiden joillakin alueilla) ja jatketaan laajoja tiedotuskampanjoja. Jotta henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus voidaan palauttaa kaikilta osin, eri liikenne- ja majoitusmuotojen turvallisuusvaatimuksia koskevia ohjeita on noudatettava edelleen.

IV KOORDINOINTIMEKANISMI

Vaikka komissio voi tukea ja koordinoida vapaan liikkuvuuden rajoitusten ja sisärajatarkastusten poistamista koskevien päätösten valmistelua, jäsenvaltiot arvioivat tilannetta omassa maassaan edellä esitettyjen kriteerien perusteella ja tekevät päätöksen rajoitusten poistamisesta. Samaan tapaan kuin päätökset väliaikaisten rajatarkastusten käyttöön ottamisesta, myös päätökset tarkastusten poistamisesta olisi tehtävä muita jäsenvaltioita ja erityisesti niitä jäsenvaltioita kuullen, joita asia suoraan koskee.

Komissio ja jäsenvaltiot ovat pandemian alkamisesta lähtien vaihtaneet säännöllisesti tietoja ja hyviä käytänteitä monenlaisilla foorumeilla, mukaan lukien teknisellä tasolla sisäasioita käsittelevän covid-19-tiedotusryhmän välityksellä ja poliittisella tasolla komission kokoon kutsumien säännöllisten videokokousten välityksellä. Jäsenvaltioiden välisen tiiviin koordinoinnin ylläpitäminen keskinäisen luottamuksen pohjalta ja yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi on äärimmäisen tärkeää, ja sen olisi jatkossakin oltava osa asteittaista lähestymistapaa. Tästä syystä komissio jatkaa näiden foorumien ylläpitämistä, jotta jatkossakin voidaan käydä vuoropuhelua, jolla helpotetaan ja valmistellaan päätöksentekoa koordinoituista ja asteittaisista toimista vapaan liikkuvuuden rajoitusten ja sisärajatarkastusten poistamiseksi.

Ulospääsystrategiassa olisi tehostettava tietojenvaihtoa ja covid-19-tiedotusryhmän työn pohjalta koordinointia, jotta varmistetaan kohdennettu ja johdonmukainen lähestymistapa vapaan liikkuvuuden rajoitusten ja sisärajatarkastusten poistamiseen EU:n sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti varmistaen samalla riittävä joustavuus asianomaisille maille.

Jotta ei luotaisi uutta koordinointimekanismia tai -foorumia, komissio ehdottaa konkreettisten suositusten laatimista olemassa olevissa ja hyvin toimivissa puitteissa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi nyt täysin aktivoidut EU:n poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt (IPCR). Neuvosto voisi tehostaa epävirallista koordinointia jäsenvaltioiden ja komission välillä, myös kohdennettujen suositusten laadinnassa. Komissio hoitaa tietenkin edelleen institutionaalista tehtäväänsä muun muassa helpottamalla tietojen ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa teknisellä tasolla.

V PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa esitetään tapoja tukea jäsenvaltioita näiden pyrkimyksissä poistaa vapaan liikkuvuuden rajoitukset ja sisärajatarkastukset. Kun otetaan huomioon koronaviruspandemian alati kehittyvä tilanne, tietojenvaihtoa komission ja jäsenvaltioiden välillä jatketaan teknisellä tasolla ja täydennetään tarvittaessa poliittisella tasolla. Kuten yhteisessä etenemissuunnitelmassa korostetaan, toimissa sovelletaan huolellisesti mitoitettua, koordinoitua ja asteittaista lähestymistapaa. Lisäksi komissio analysoi jatkossakin niiden toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, joita jäsenvaltiot toteuttavat covid-19-pandemian torjumiseksi sisä- ja ulkorajojen sekä matkustusrajoitusten osalta ja vaatii tarvittaessa niitä poistamaan toimenpiteitä, joita se pitää kohtuuttomina.

Vaikka on selvää, että päätös palauttaa vapaa liikkuvuus poistamalla rajatarkastukset ja matkustusrajoitukset, on erittäin arkaluonteinen, se on olennainen osa kansalaisten ja yritysten tällä hetkellä kohtaamien rajoitusten asteittaista poistamista. Prosessin lykkääminen yli sen, mikä on kansanterveydellisistä syistä tarpeen, aiheuttaisi raskaan taakan paitsi sisämarkkinoiden toiminnalle myös niiden miljoonien EU-kansalaisten elämään, jotka eivät saa nauttia EU:n keskeisiin saavutuksiin kuuluvan vapaan liikkuvuuden eduista. Sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan palauttaminen on keskeinen edellytys EU:n talouksien ja erityisesti tärkeän matkailuelinkeinon ja liikenteen elpymiselle.

Komissio on valmis tekemään jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä sisäasioita käsittelevässä covid-19-tiedotusryhmässä ja IPCC-järjestelyjen puitteissa tasoittaakseen tietä vaiheisiin 1 ja 2 siirtymiselle heti, kun olosuhteet sen sallivat. Perimmäisenä tavoitteena on palauttaa Schengen-alueen koskemattomuus ja henkilöiden, työntekijöiden, tavaroiden ja palveluiden rajoittamaton, rajaton ja vapaa liikkuvuus EU:n sisällä.