

Kasvavan rajaliikenteen hallinta

Sisäinen turvallisuus



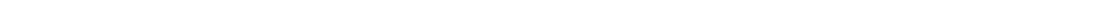
SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 42/2012

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus



Kasvavan rajaliikenteen hallinta

Helsinki 2012



Sisäasiainministeriö
Kopijyvä Oy, Jyväskylä
Helsinki 2012

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-792-6 (nid.)
ISBN 978-952-491-793-3 (PDF)

SISÄASIAINMINISTERIÖ

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä

21.11.2012

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Sisäasiainministeriön rajavartio-osasto, kasvavan rajaliikenteen vaikutuksia selvittävä työryhmä, everstilutnantti Jaakko Ritola (puheenjohtaja), ylitarkastaja Max Janzon (sihteeri).	Julkaisun laji Selvitys		
Julkaisun nimi Kasvavan rajaliikenteen hallinta	Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö		
Julkaisun osat	Toimielimen asettamispäivä 3.9.2012		
Tiivistelmä <p>Sisäasiainministeriön toimeksiannon mukaisesti rajavartio-osaston selvityksen tarkoituksena on arvioida kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin, sekä Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin ja toimintaan suunnittelukaudella.</p> <p>Selvityksen on valmistellut Rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä työryhmä. Selvityksen ohjausryhmänä toimi Rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäällikkökokous. Selvityksen teossa kuultiin tärkeimpiä ministeriöitä ja sidosryhmiä. Sisäasiainministeriön tavoitteena on huomioida selvityksen tulokset hallituksen seuraavassa kehysriihessä.</p> <p>Selvityksen perusteella kansainvälisten rajanylityspaikkojen läpäisykyky tulisi saattaa kasvavan rajaliikenteen edellyttämälle tasolle, jotta Suomeen ja Suomen kautta kulkeva rajaliikenne toteutuu turvallisesti ja sujuvasti. Nykyisten rajanylityspaikkojen kehittämishankkeiden toteutus ja Rajavartiolaitoksen henkilöstövoimavarat tulisi turvata. Kasvava rajaliikenne ei kuitenkaan vaikuta yksinomaan rajavartioviranomaisten tehtäviin ja resursseihin vaan heijastaa vaikutuksensa useamman viranomaisen toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Rajaliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseen osallistuvien viranomaistahojen tulisi yhdessä tehdä arviointityötä rajaliikenteen kehittymisen osalta. Ennakoivaa vuorovaikutusta kasvavan rajaliikenteen hallinnassa viranomaisten ja elinkeinoelämän kesken tulisi jatkaa ja kehittää. Suomen ja Venäjän viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa rajaliikenteen hallintaan vaikuttavilla aloilla tulisi tiivistää.</p> <p>Kestävä rajaliikenteen hallinta on Suomen viranomaisten yhteinen asia niin sisäisen turvallisuuden kuin elinkeinoelämän näkökulmasta. Johdonmukainen, yhteistyökykyinen ja ennakoiva rajaliikenteen hallinta on keskeinen osa Suomen visiota Euroopan turvallisimmista raja- ja merialueista.</p>			
Avainsanat (asiasanat) Rajanylityspaikat, yhteistyö, liikenne, elinkeinoelämä, Rajavartiolaitos, rajatarkastukset			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-793-3 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 42/2012	ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-792-6	
Kokonaissivumäärä 70	Kieli Suomi	Hinta 35 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö	Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö		

INRIKESMINISTERIET

PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum

21.11.2012

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning, arbetsgrupp för utredandet av gränstrafikens verkningar, överstelöjtnant Jaakko Ritola (ordförande), överinspektör Max Janzon (sekreterare).		Typ av publikation Utredning	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 3.9.2012	
Publikation (även den finska titeln) Behärskning av den tillväxande gränstrafiken			
Publikationens delar			
Referat I enlighet med inrikesministeriets uppdrag är syftet med gränsbevakningsavdelningens utredning att värdera verkningarna som behärskningen av den tillväxande gränstrafiken har för gränsinfrastrukturen, myndighetssamarbetet, trafikleden och näringslivets verksamhetsmöjligheter, samt för Gränsbevakningsväsendets resursbehov och verksamhet under planeringsperioden. Utredningen har förberetts av en arbetsgrupp tillsatt av Staben för Gränsbevakningsväsendet. Avdelningschefsmötet för Staben för Gränsbevakningsväsendet fungerade som utredningens styrgrupp. I samband med utredningen har de viktigaste ministerierna och intressegrupperna hörts. Inrikesministeriets målsättning är att beakta utredningens resultat vid regeringens nästa ramförhandlingar. Enligt utredningen skall de internationella gränsövergångsställenas genomträngningsförmåga bringas till den av tillväxande gränstrafiken förutsatta nivån, så att gränstrafiken till Finland och genom Finland förlöper tryggt och smidigt. Gränsövergångsställenas nuvarande utvecklingsplaner skall fullföljas och Gränsbevakningsväsendets personalbehov tryggas. Tillväxande gränstrafikens behärskning påverkar ändå inte enbart gränsbevakningsmyndigheternas uppgifter och resurser utan återkastar sina verkningar på ett flertal myndigheters verksamhet och verksamhetsförutsättningar. Myndigheterna som medverkar i säkrandet av gränstrafikens trygghet och smidighet skall tillsammans utföra värderingsarbete om gränstrafikens utveckling. Föregripande växelverkan mellan myndigheter och näringslivet skall fortsättas och utvecklas. Samarbete och informationsutbyte mellan finska och ryska myndigheter skall utvecklas inom områdena som påverkar behärskningen av gränstrafiken. En hållbar behärskning av gränstrafiken är de finska myndigheternas gemensamma sak såväl från inre säkerhetens såsom näringslivets synpunkt. En konsekvent, samarbetande och föregripande behärskning av gränstrafiken utgör en central del av Finlands vision om Europas tryggaste gräns- och havsområden.			
Nyckelord Gränsövergångsställen, samarbete, trafik, näringsliv, Gränsbevakningsväsendet, gränskontroller			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-793-3 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 42/2012		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-792-6
Sidoantal 70	Språk Finska	Pris 35 €	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

SISÄASIAINMINISTERIÖLLE

Sisäasiainministeriön toimeksiannon mukaisesti rajavartio-osaston selvityksen tarkoituksena on arvioida kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin, sekä Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin ja toimintaan suunnittelukaudella.

Selvitys antaa kokonaisvaltaisen kuvan kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksista. Selvitys on yksityiskohtainen Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeiden ja toiminnan osalta, ja suuntaa antava kasvavan rajaliikenteen vaikutuksista hallinnan muihin rakenteisiin. Viranomaisten voimavaroja ja rajaliikenteen hallintaan vaikuttavia toiminnallisia ja teknisiä rakenteita tulisi tarkastella, kehittää ja hallita yhtenä kokonaisuutena.

Selvityksen perusteella esitetään seuraavat Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeita sekä toimintaa koskevat suositukset.

- Kansainvälisten rajanylityspaikkojen läpäisykyky tulisi saattaa kasvavan rajaliikenteen edellyttämälle tasolle, jotta Suomeen ja Suomen kautta kulkeva rajaliikenne toteutuu turvallisesti ja sujuvasti.
- Rajaliikenteen hallintaa tulisi tukea Rajavartiolaitoksen riittävillä henkilöstövoimavaroilla, toimivalla ja kustannustehokkaalla rajatarkastusprosessilla sekä asianmukaisilla tarkastuslaitteilla.

Rajanylityspaikkojen kehittämisen lisäksi nostetaan selvityksessä esille muitakin keskeisiä rajaliikenteen hallintaan vaikuttavia tekijöitä sekä tunnistettuja hallinnan toimenpiteitä.

- Rajaliikenteen hallinnan tulisi olla ennakoivaa ja muutoskykyistä. Rajaliikenteen vaikutusten hallinnan lähtökohta on oikea, laaja ja ajantasainen kokonaistilannekuva.
- Suomen ja Venäjän viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa rajaliikenteen hallintaan vaikuttavilla aloilla tulisi johdonmukaisesti tiivistää.
- Rajaliikenteen kasvaessa tulisi älyliikenteen ratkaisuilla olla yhä keskeisempi rooli sekä jonojen ohjaamisessa että rajanylitysten sujuvoittamisessa.
- Kasvavan rajaliikenteen tarpeisiin soveltuvan nykyistä monipuolisemman ja joustavamman elinkeino- ja palvelurakenteen kehittymistä tulisi tukea.

Rajaliikenteen hallinnalla varmistetaan turvalliset ja sujuvat rajanylitykset sekä luodaan olosuhteet ja edellytykset rajaliikenteen kestäväälle kehitykselle ja taataan kasvavan rajaliikenteen positiiviset vaikutukset sisämarkkinoille ja rajat ylittävälle elinkeinotoiminnalle. Johdonmukainen, yhteistyökykyinen ja ennakoiva rajaliikenteen hallinta on keskeinen osa Suomen visiota Euroopan turvallisimmista raja- ja merialueista.

Sisällys

1. Johdanto	9
1.1. Selvitystehtävä	9
2. Kasvava rajaliikenne ja arviointinäkökulma	12
2.1. Neljä skenaariota rajaliikenteen kasvusta	15
2.1.1. Skenaario 1	16
2.1.2. Skenaario 2	17
2.1.3. Skenaario 3	18
2.1.4. Skenaario 4	19
2.2. Skenaarioperusteinen vaikutusten arviointi	19
3. Kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutukset	22
3.1. Todennäköisen rajaliikenteen kasvun vaikutukset	22
3.2. Rajaliikenteen kasvun kokonaisvaikutukset	27
3.2.1. Rajainfrastrukturi	29
3.2.2. Viranomaisyhteistyö	33
3.2.3. Liikenneväylät	37
3.2.4. Elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet	40
3.3. Toimenpiteet ja vaikutusten hallinta	42
3.3.1. Rajainfrastrukturi	42
3.3.2. Viranomaisyhteistyö	43
3.3.3. Liikenneväylät	44
3.3.4. Elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet	45
3.4. Rajaliikenteen hallinnan vaikutusympäristö ja havaintoyhteenveto	45
4. Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeet ja rajaturvallisuustoiminta	48
4.1. Rajatarkastusten hallinta	48
4.1.1. Rajatarkastusprosessi	49
4.1.2. Rajanylityspaikkojen kehittäminen	49
4.1.2.1. Rajanylityspaikkojen läpäisykyvyn parantaminen	49
4.1.2.2. Rajatarkastustekniikan hyödyntäminen	51
4.1.2.3. Rajanylityspaikkojen kehittämiskustannukset	52
4.1.3. Rajatarkastushenkilöstö	53
4.1.4. Rajatarkastuskoiratoiminta	53
4.1.5. Poliisin rajatarkastuksiin kohdennettavat resurssit	54
4.1.6. Tullin rajatarkastuksiin kohdennettavat resurssit	56
4.2. Rajavartiolaitoksen toiminta suunnittelukaudella	57
4.2.1. Rajatarkastusprosessi ja -henkilöstö	57
4.2.2. Rajanylityspaikat	57
4.2.3. Rajatarkastustekniikka	58
4.2.4. Rajavartiolaitoksen muu toiminta	58

5. Kohti kestävästä rajaliikenteen hallintaa	60
5.1. Keskustelua.....	60
5.2. Yhteenveto.....	67

Liitteet

Liite 1: Rajavartiolaitoksen ja rajatarkastusten lisävoimavaratarpeet.....	69
---	-----------

1. Johdanto

Schengen-alueen yhtenäisyyden ja ihmisten vapaan liikkuvuuden turvaaminen on Suomelle tärkeää. Luotettava rajavalvonta on keskeinen osa Suomen ja Euroopan Unionin sisäistä turvallisuutta sekä Schengenin vapaan liikkuvuuden turvallista ja sujuvaa toteutusta. Rajavartiolaitoksen keskeisin tulevaisuuden haaste on kasvavan rajaliikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistaminen kaakkoisrajan suurilla rajanylityspaikoilla ja pääkaupunkiseudulla. Strategisena päämääränä Suomen rajanylityspaikat ovat tehokkaita. Sujuva rajaliikenne edistää ihmisten kanssakäymistä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia.¹

Suomen ja Venäjän välinen rajaliikenne on kasvussa erityisesti kaakkoisrajan rajanylityspaikkojen kautta, mutta myös meriteitse Helsingin sataman kautta. Lentoliikenne Aasiasta Suomeen ja Suomen kautta edelleen muualle Eurooppaan ja Pohjois-Amerikkaan lisääntyy. Suunnittelukauden aikana on todennäköistä, että Helsinki-Vantaan lentoasemalta avataan reittejä uusiin kohteisiin ja uusia lentoyhtiöitä alkaa operoida Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Näköpiirissä oleva vuosikymmenen loppupuolella todennäköisesti toteutuva EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus kasvattaisi Suomen ja Venäjän välistä rajaliikennettä voimakkaasti vaikuttaen nykyisen rajaliikenteen kasvun lisäksi erittäin merkittävästi rajaliikenteen hallintaan. Kasvavaa rajaliikennettä vastaava rajanylityspaikkojen toimintakyky saavutetaan riittävien henkilöstöressurssien lisäksi toimivalla rajatarkastusprosessilla, riittävän läpäisykyvyn mahdollistavalla rajainfrastruktuurilla, sekä asianmukaisilla tarkastuslaitteilla.

1.1. Selvitystehtävä

Rajavartiolaitos on arvioinut kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutukset Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin.² Sisäasiainministeriön suunnittelumääräyksessä³ rajavartio-osastolle (jäljempänä Rajavartiolaitoksen esikunta) annettiin tehtäväksi laajentaa arviotaan kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksista Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin selvittämällä kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia *rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin* sekä Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin ja toimintaan suunnittelukaudella (2013-2017). Tarkastelu tuli tehdä kahden tai kolmen eri skenaarion näkökulmasta. Selvityksen teossa tuli kuulla tärkeimpiä ministeriöitä ja sidosryhmiä (jäljempänä intressitahot). Sisäasiainministeriön tavoitteena on huomioida selvityksen tulokset hallituksen seuraavassa kehysriihessä.

¹ Rajavartiolaitoksen strategia 2022.

² Rajavartiolaitoksen lausunto, Dno/2012/1614, 10.8.2012.

³ Sisäasiainministeriön suunnittelumääräys, Dno/2012/740, 20.6.2012.

Sisäasiainministeriön suunnittelumääräyksessä edellytetyn selvityksen on valmistellut Rajavartiolaitoksen esikunnan nimeämä työryhmä.⁴ Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin everstiluutnantti Jaakko Ritola ja sihteeriksi ylitarkastaja Max Janzon. Työryhmän muiksi jäseniksi nimettiin Rajavartiolaitoksen esikunnasta apulaisosastopäällikkö Martti Ant-Wuorinen, apulaisosastopäällikkö, everstiluutnantti Juha Uusikartano, majuri Hannu Markkula, komentajakapteeni Jari Lahtinen, majuri Jukka Ikäläinen, majuri Vesa Partanen ja analyytikko Jussi Wacklin. Työryhmä kokoontui yhteensä neljä kertaa.

Selvityksen ohjausryhmänä toimi Rajavartiolaitoksen esikunnan osastopäällikkökokous puheenjohtajanaan kontra-amiraali Matti Möttönen sekä jäseninään prikaatikenraali Mikko Kirjavainen, prikaatikenraali Pasi Kostamovaara, hallitusneuvos Ari-Pekka Koivisto, kommodori Jukka Jaakkola, eversti Vesa Huuskonen, everstiluutnantti Jari Tolppanen ja viestintäpäällikkö Päivi Kaasinen, sekä sihteerinään Eva Stålhammar-Savolainen. Selvitystä käsiteltiin ohjausryhmän kokouksissa kaikkiaan kolme kertaa.

Selvityksessä kuultuja intressitahoja ovat sisäasiainministeriön poliisi-, maahanmuutto- ja pelastusosastot, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, Pääesikunta, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Poliisihallitus, Tullihallitus, Maahanmuuttovirasto, Hätäkeskuslaitos, Matkailun edistämiskeskus, Elintarviketurvallisuusvirasto, Lapin aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Hallinnon tietotekniikkakeskus, Senaatti-kiinteistöt, Finavia Oyj, Helsingin Satama, HaminaKotka Satama Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Liikenneturva, Suomen Satamaliitto ja Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry.

Selvityksen toteuttamiseksi intressitahoja pyydettiin esittämään arvionsa esitetyistä skenaarioista sen selvittämiseksi mikä tai mitkä skenaariot koetaan todennäköisiksi, sekä arvioimaan osaltaan sekä tehtäviensä laajuudessa ja muutoinkin soveltuvin osin, miten kunkin esitetyn skenaarion katsotaan vaikuttavan selvityksen kohteena oleviin rajaliikenteen hallinnan rakenteisiin.⁵ Arviopalaute pyydettiin 37 intressitalolta ja skenaarioarvioita vastaanotettiin kaikkiaan 17 intressitalolta. Lisäksi Poliisihallitusta ja Tullihallitusta pyydettiin arvioimaan kunkin skenaarion vaikutukset poliisin ja Tullin rajatarkastustehtävään kohdennettavaan henkilöpanokseen henkilötyövuosina rajanylityspaikkakohtaisesti. Arvionsa esittivät valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus, Tullihallitus, Maahanmuuttovirasto, Hätäkeskuslaitos, Lapin aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja

⁴ Rajavartiolaitoksen esikunnan käsky, Dno/2012/1614, 3.9.2012.

⁵ Rajavartiolaitoksen esikunnan lähete, Dno/2012/5312, 11.9.2012.

ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Hallinnon tietotekniikkakeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Satamaliitto ja Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry.

Selvitysluonnoksesta pyydettiin lausunto edellä mainittujen intressitahojen lisäksi Keskukskaupparikamarilta, Kaupan liitolta sekä raja- ja merivartiostoilta. Rajavartiolaitoksen yhteistoimintalautakunnalle tarjottiin myös mahdollisuus antaa lausuntonsa. Selvityksestä vastaanotettiin yhteensä 30 lausuntoa. Lausuntonsa antoivat sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Liikennevirasto, Poliisihallitus, Tullihallitus, Maahanmuuttovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Helsingin Satama, HaminaKotka Satama Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Satamaliitto, Lapin rajavartiosto, Kainuun rajavartiosto, Pohjois-Karjalan rajavartiosto, Kaakkois-Suomen rajavartiosto, Suomenlahden merivartiosto ja Länsi-Suomen merivartiosto.

Selvityksen rakenne on perinteinen. Selvitystehtävän esittelyn jälkeen kuvataan kasvava rajaliikenne ja kasvavan rajaliikenteen vaikutusten arviointia varten laaditut (kasvu)skenaariot.

Selvitys etenee todennäköisten skenaarioiden perustelulla, ja jatkuu arvioinnilla kasvavan rajaliikenteen kokonaisvaikutuksista rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön ja liikenneväyliin sekä elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin todennäköisimmiksi arvioitujen skenaarioiden näkökulmasta.

Selvitys jatkuu tarkennetulla arvioinnilla kasvavan rajaliikenteen vaikutuksista Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin ja toimintaan suunnittelukaudella sekä poliisin ja Tullin rajatarkastustoimintaan.

Lopuksi esitetään selvitysluonnoksesta saatu palaute keskustelunomaisessa lausuntoyhteenvedossa.

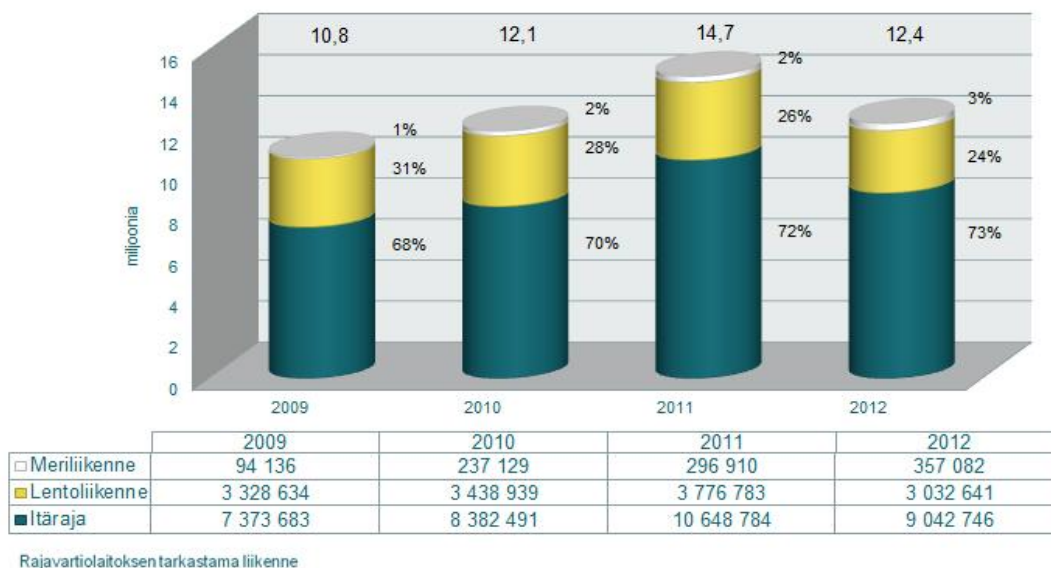
2. Kasvava rajaliikenne ja arviointinäkökulma

Rajaliikenne on kasvanut viime vuosina sekä itärajan rajanylityspaikoilla, Helsinki-Vantaan lentoasemalla että Helsingin satamassa. Liikenne Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla on ollut erityisen vilkasta. Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla oli vuonna 2011 yhteensä 10,6 miljoonaa rajanylitystä (8,4/2010). Kasvua edelliseen vuoteen oli 27 %. Venäläisten matkustajien osuus liikenteestä oli 75 %. Rajanylitysliikenne kasvoi kaikilla kansainvälisillä rajanylityspaikoilla. Kasvu on jatkunut vahvana kuluvana vuonna. Tammi-elokuussa rajan ylitti yhteensä jo 8,1 miljoonaa (7,0/11) matkustajaa. Samalla venäläisten matkustajien osuus liikenteestä nousi jo lähes 80 prosenttiin. Kuluvana vuonna itärajan rajanylitysten määrä tulee ylittämään 12 miljoonan rajan, kasvun jatkuessa tällaisenaan.

Liikenne kasvaa myös Helsinki-Vantaan lentoasemalla. EU -ulkorajaliikenteessä tehtiin vuonna 2011 noin 3,8 miljoonaa rajanylitystä. Finavia arvioi lentoliikenteen kasvavan Helsinki-Vantaan lentoasemalla noin 8 % vuosivauhdilla. Ulkorajaliikenteen arvioidaan kasvavan kehyskauden loppuun mennessä noin kolmanneksella. Parhailaan on suunnitteilla lentoaseman kapasiteetin kasvattamiseen tähtäävä laajennus, joka valmistuisi kehyskauden loppupuolella tai sen jälkeen. Maailmanlaajuisesti lentoliikenteen arvioidaan keskimääräisesti kasvavan noin 5 prosentin vuosivauhtia seuraavat 20 vuotta. Lentoliikenteen kasvuvauhti voi kuitenkin vaihdella tuntuvasti pitkän aikavälin ennustejakson aikana. Erityisesti Kiinan vaurastuminen kasvattaa lentomatkustamista, minkä vuoksi Aasian rajaliikenne ja Helsinki-Vantaan lentoasema johtavana vaihtoasemana korostuu entisestään.⁶

Helsingin satamassa säännöllinen ulkorajaliikenne päättyi Viron ryhdyttyä soveltamaan yhteistä rajavalvontaa Schengenin sopimuksen mukaisesti vuonna 2007. Tuolloin myös rajatarkastukset lopetettiin Helsingin satamassa ja Rajavartiolaitoksen henkilöstö siirrettiin Helsinki-Vantaan lentoasemalle tukemaan kasvavan rajaliikenteen tarkastuksia. Säännöllinen ulkorajaliikenne Helsingin satamassa käynnistyi kuitenkin uudelleen, kun liikenne Pietarin ja Helsingin välillä alkoi vuonna 2010. Laivayhtiöt ovat suunnitelleet Pietarin ja Helsingin välisen matkustaja-alusliikenteen vuorojen lisäämistä ja uusien reittien avaamista myös muihin Suomen satamiin jo vuonna 2012. Viisumivapaus lisäisi suurella todennäköisyydellä säännöllistä reittiliikennettä edelleen. Myös huviveneliikenne ja muu vapaa-ajanvietto saaristossa ja rannikolla voi lisääntyä, millä on vaikutusta meripelastusvalmiuden ylläpitämiseen.

⁶ Finavia Oyj:n vuosikertomus 2011.



Rajavartiolaitoksen tarkastama ulkorajaliikenne 2009-2012 (tilanne 30.9.2012)

Kasvava rajaliikenne tuo Suomeen selvää taloudellista hyötyä. Venäläisten merkitys on tässä suhteessa korostunut. Venäjän tilastokeskuksen (Rosstat) matkailutilaston mukaan Suomi oli viime vuonna venäläisten suosituin matkakohde. Venäläisten osuus kaikista yöpymisistä suomalaisissa majoitusliikkeissä oli jo yli 6 % ja suomalaisten vähittäiskauppojen liikevaihdosta runsas 1 % tuli venäläisten matkailijoiden ostoksista. Vuonna 2011 venäläiset matkailijat toivat matkustustuloja Suomeen 1,1 miljardia euroa, kasvun ollessa edellisvuoteen 53 %.

Suurimpia syitä rajaliikenteen pitkän aikavälin kasvulle ovat Venäjän talouden kasvu ja väestön ostovoiman myönteinen kehitys: yhä suuremmalla osalla Venäjän kansalaisella on varaa matkustaa ulkomaille. Muita nopeaa kasvua selittäviä tekijöitä ovat mm. Suomen joustava viisumipolitiikka sekä ostosmatkailun suosion ja kannattavuuden kasvu Venäjän kohonneen hintatason ja tullisäädösten väljenemisen vuoksi. Ulkomaanmatkailu on Venäjällä yleisestikin nopeassa kasvussa (11 % vuonna 2011).⁷ Ja vaikka viimeisen vuosikymmenen aikana venäläisten ulkomaanmatkojen määrä on jo lähes kolminkertaistunut, niin silti 70 % venäläisistä – lähes 100 miljoonaa ihmistä – ei ole ikinä matkustanut entisen Neuvostoliiton maiden ulkopuolelle. Kun ottaa Venäjän valtakuunnallisen potentiaalin lisäksi vielä huomioon sen, että 79 % pietarilaisista ei ole vielä käynyt kertaakaan Suomessa, niin rajanylitysliikenteen lähiajan kasvupotentiaali on merkittävä.

⁷ Venäjän raaka-aineiden tuotantoon painottuva talouskehitys tulee jatkossakin sisältämään nopeita nousuja ja laskuja, jotka vaikuttavat myös rajaliikenteen kehitykseen. Huomattavaa kuitenkin on, että Suomen ja Venäjän välinen henkilöliikenne pysyi jopa taantumavuonna 2009 lähes edellisvuoden tasolla, kun venäläisten muu ulkomaanmatkailu supistui samalla huomattavasti.

Matkailun kehitystä edistää myös ulkomaanpassien myöntömäärien kasvu Venäjällä, joka tulee lisäämään selvästi ulkomaanmatkailun potentiaalia tulevaisuudessa. Liikenneyhteyksien nopeutuminen – paremmat tiet ja ajoneuvot, nopeat junayhteydet ja risteilyalusliikenne – edistävät myös liikenteen kasvua. Lukumääräisesti suurin osa kasvusta keskittyy Suomen rajoilla Kaakkois-Suomen suurille rajanylityspaikoille, mutta suhteellisesti kasvuprosentit ovat suuria myös pohjoisemmilla rajanylityspaikoilla, kuten Lapissa. Rajaliikenteen kasvulle on siis yhä huomattavaa potentiaalia rajan molemmin puolin. Lisäksi on selvää, että EU:n ja Venäjän viisumivapaus vahvistaisi entisestään rajaliikenteen kasvua.

EU:n ja Venäjän välistä viisumivapautta on valmisteltu jo usean vuoden ajan. Viisumivapauden vaikutusten hallinta tulee olemaan Suomelle suuri haaste. Viisumivapauden toteutumiseen kuluu vielä useita vuosia, mutta hanke on edennyt tasaiseen tahtiin viime vuosina. Vuoden 2011 lopussa EU ja Venäjä sopivat askelmerkeistä, eli viisumivapauden toteutumisen ehdoista, joiden toimeenpano on ehtona sille, että voidaan sopia mahdollisten viisumivapausneuvottelujen aloittamisesta. Yhteisillä askelmerkeillä pyritään varmistamaan mm. se, että rajaturvallisuusjärjestelmät molemmin puolin rajaa olisivat valmiina vastaamaan viisumivapauden haasteisiin. Viisumivapaus on valmisteltava huolellisesti ja viisumivapauden toteutusaikataulu riippuu siitä, miten edistytään viisumivapaudelle asetettujen ehtojen toimeenpanossa.⁸

Venäjän viisumivapauden koittaessa tulisi Suomi Venäjän rajanaapurina kohtaamaan viisumivapauden suurimmat vaikutukset välittömästi. Viisumivapaus tulisi näkymään erityisesti Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoilla nopeasti kasvavina rajanylitysmäärinä. Pietarin läheisyys ja sujuva junayhteys tekisivät Suomesta myös houkuttelevan kauttakulkumaan. Tämä lisäisi liikennettä myös Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Viisumivapauden myötä myös matkustaja-alusliikenne ja huviveneily tulisivat lisääntymään.

Viisumijärjestelmä on tärkeä osa EU:n rajaturvallisuusjärjestelmän (IBM) nelitasoisen maahanpääsyn valvontamallin ulointa tasaa. Kun viisumimenettely ei ole käytössä, tämä ennakkotarkastus poistuu ja matkustaja kohtaa ensimmäistä kertaa viranomaisen saapessaan rajatarkastukseen ulkorajalla. Työkaluvalikoimasta poistuisi yksi merkittävä työkalu torjuttaessa laitonta maahantuloa ja rajat ylittävää rikollisuutta. Viisumivapaus vaikuttaisi siten koko rajaturvallisuusjärjestelmään ja sen kaikkiin tasoihin yhdysmiestöimintaan, kansainväliseen yhteistoimintaan, rajatarkastuksiin ja sisämaan valvontaan. Kasvava rajaliikenne on tässä koko järjestelmän kannalta merkittävin tekijä.

Venäjän tavaratuonnin kasvu jatkuu kulutuskysynnän kasvun vauhdittamana. Pitkällä tähtäimellä Venäjä integroituu maailmantalouteen ja tarve ihmisten ja tavaroiden liikkuvuudelle kasvaa edelleen. Yhtenä tärkeänä tekijänä voidaan pitää Venäjän WTO-

⁸ Ulkoasiainministeriö, 6.11.2012.

jäsenyyttä, joka tulee edistämään Venäjän ulkomaankauppaa erityisesti tuonnin, mutta osin myös viennin (esim. raakapuu) osalta.

Venäjän talouskehityksen lisäksi tavaraliikenteen määriin vaikuttaa suoraan myös sen omien Suomenlahden satamien kehitys. Nyt rakenteilla olevat logistiikkahankkeet ovat Suomen kapasiteettiin verrattuna mittavia; esimerkkinä Ust-Lugan rahti- ja öljysatama, jonka suunniteltu kapasiteetti on 120 miljoonaa tonnia.

Suomen satamien ja transito-liikenteen kilpailukyvyyn yhtenä avaintekijänä voidaan pitää Suomen ja Venäjän rajan toimivuutta. Ongelmana on ollut lähinnä Venäjän tullin hidas toiminta ja Venäjän rajanylityspaikkojen riittämätön infrastruktuuri. Rosgranitsan suunnittelemissa rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittämishankkeilla on suuri merkitys raskaan liikenteen kehitykselle. Kuinka suuren osan Venäjän omat satamat rahdista jatkossa ottavat, riippuu Venäjän talouskehityksen ja satamakapasiteetin muodostamasta yhtälöstä, jonka kehitystä on nopeasti muuttuvassa taloustilanteessa vaikea arvioida.

Matkailijamäärien ja kuljetusten kasvun odotetaan tuovan huomattavaa taloudellista hyötyä erityisesti Itä-Suomeen. Yksi edellytys näiden odotusten realisoitumiselle on se, että liikenneinfrastruktuurin kehittäminen ja rajanylitykset pystytään hoitamaan sujuvasti. Lainkuuliaisten maahantulijoiden – joita ylivoimainen enemmistö rajanylittäjistä on – tulee päästä sujuvasti ja vaivatta maahan. Sujuvuuden yhdistäminen Schengen-säännösten mukaiseen rajaturvallisuuden ylläpitoon vaatii merkittäviä etupainotteisia investointeja itärajan rajanylityspaikkojen infrastruktuuriin ja henkilöstöön. Hyvän liikenneinfrastruktuurin ja liikennejärjestelmän avulla turvataan sujuvat ja turvalliset matkat ja kuljetukset elinkeinoelämän ja asukkaiden tarpeiden mukaisesti.⁹

2.1. Neljä skenaariota rajaliikenteen kasvusta

Henkilöliikenteen kasvu Suomen ja Venäjän rajalla on ollut ennätysmäisessä nousussa viime vuosien aikana. Vuonna 2011 liikenne kasvoi 27 % ja kuluvana vuonna liikenne on kasvanut n. 18 % vauhtia. Rajanylitysten kokonaismäärä tulee suurella todennäköisyydellä ylittämään tänä vuonna 12 miljoonan rajan. Venäläisten rajanylitysten kasvu on tässä ratkaisevaa, koska he muodostavat jo 75–80 % osuuden rajanylittäjistä.

Aiemmissä ennusteissa tulevan vuosittaisen kasvun skaalaksi on arvioitu 5-15 %. Näissä skenaarioissa ennusteita on kuitenkin osin korotettu, koska monet indikaattorit, kuten venäläisten palkkatason ja ostovoiman nousu sekä ulkomaan passien ja viisumimyöntöjen kasvava määrä, viittaavat siihen, että viime vuosien vahva kasvutrendi voi jatkua myös seuraavien vuosien aikana. Lisäksi on huomattava, että liikenteen kasvun jatko riippuu osin myös Suomen omista toimista rajaliikenteen edistämisessä.

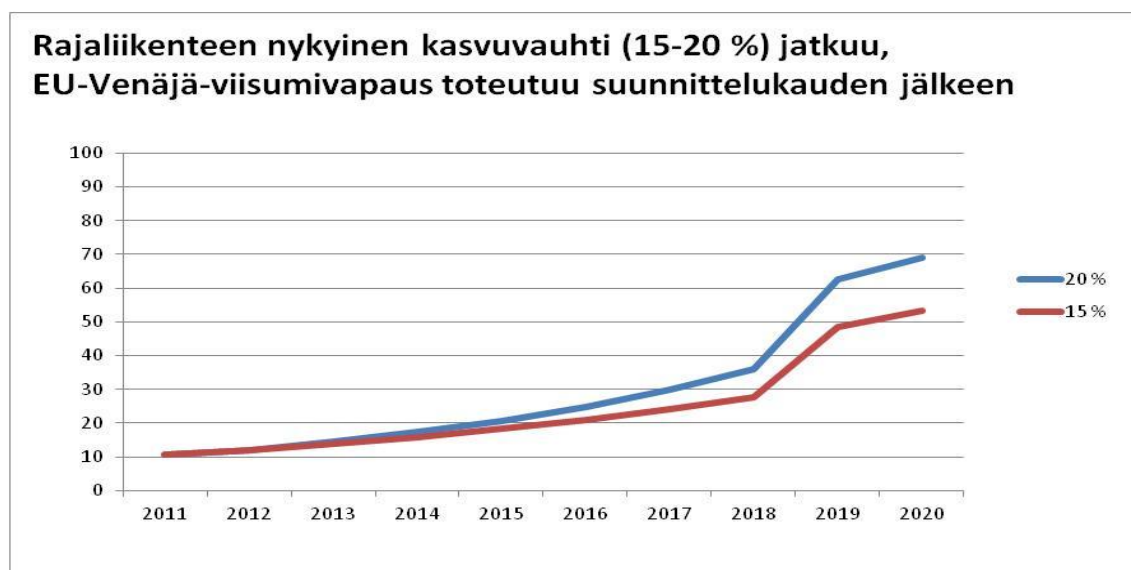
⁹ Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko eduskunnalle 2012.

Yksittäisistä muutoksista mahdollinen EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus olisi seurauksiltaan merkittävin. Viisumivapaus lisäisi suurella varmuudella matkustushalukkuutta sekä Venäjältä Suomeen että Suomesta Venäjälle. Viisumihakuprosessin poistussa rajanylittäjien joukkoon tulee lisäksi enemmän selvittelyitä ja jatkotoimia vaativia tapauksia. Konsulaattien työn poistuminen lisäisi siten selvästi rajavartiolaitosviranomaisten vastuuta maahanpääsyn edellytysten arvioinnissa ja aiheuttaisi haasteita rajaturvallisuusjärjestelmän kaikille tasoille sekä ulkomailla (yhdyshenkilöt), rajanylityspaikoilla että sisämaassa.

Skenaarioissa 1, 3 ja 4 viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden (2013-2017), eli vuoden 2017 jälkeen. Skenaariossa 2 viisumivapaus astuu voimaan jo suunnittelukauden aikana. Todennäköisesti viisumivapaus toteutuu aikaisintaan vuosikymmenen lopulla, mutta nopeampaankin aikatauluun on syytä varautua.

2.1.1. Skenaario 1

Ennuste: liikenteen kasvu jatkuu nykyisellä tahdilla, viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden jälkeen



Maltillinen talouden (3-5 %) ja ostovoiman kasvu Venäjällä jatkuu, Suomi pysyy suosittuna ostoskohteena, viisumimyöntöprosessit pysyvät pääosin nykyisellään, liikenneväyliä kehitetään Helsinki-Pietari-akselilla; rajan infrastruktuuria on osin uusittu, mutta rajatarkastukset ruuhkautuvat lomien ja juhlapyhien aikana:

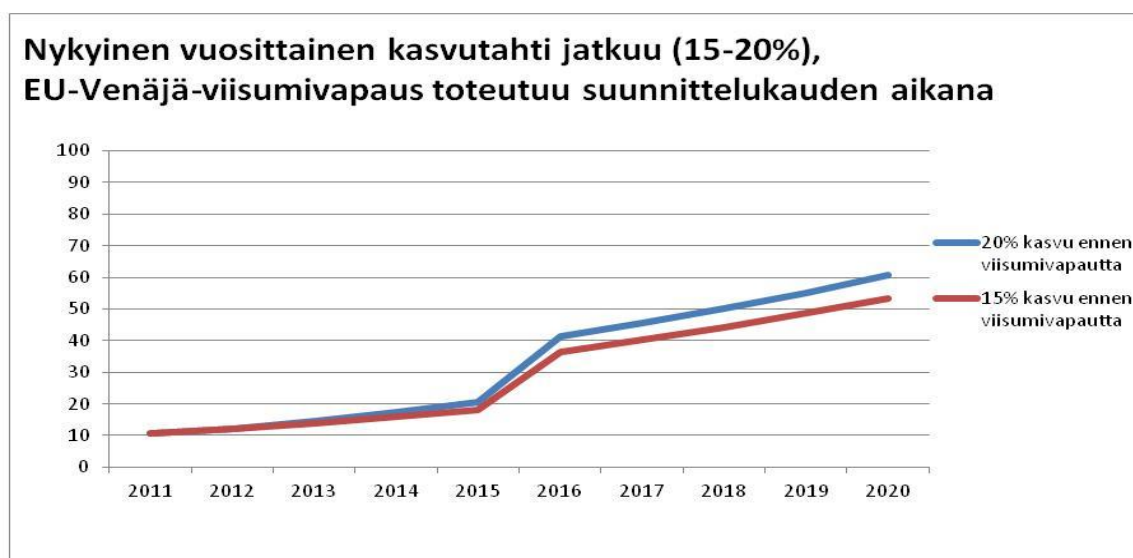
→ 15–20 % vuosikasvu + 75 % viisumivapauden toteutumivuonna.

Tässä skenaariossa rajanylitysten määrä olisi suunnittelukauden lopussa 25–30 miljoonan tasolla. Rajanylityspaikkojen kapasiteetti olisi koetuksella tässä skenaariossa jo en-

nen viisumivapauden toteutumista. Toteutuessaan skenaario vaatisi merkittävää rajanylityspaikkojen kehittämistä välittömästi nykyisten hankkeiden toteuduttua.

2.1.2. Skenaario 2

Ennuste: liikenteen kasvu jatkuu nykyisellä tahdilla (15-20 %), viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden aikana



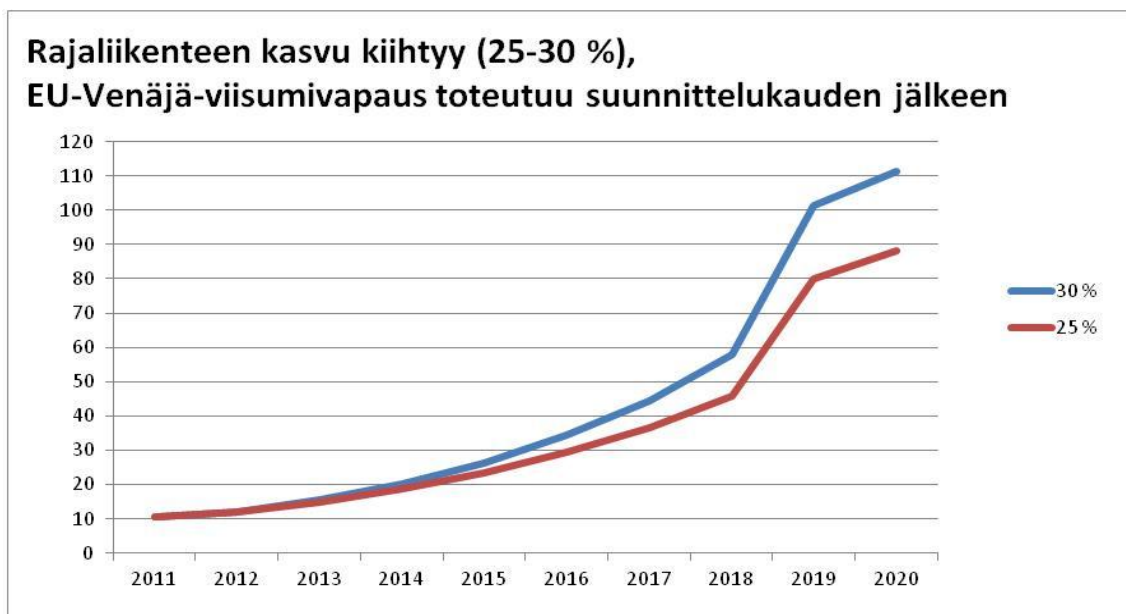
Skenaario 2:n mukainen kehitys jatkuu suunnittelukauden alkuvuosina, mutta vielä suunnittelukauden aikana voimaan tuleva viisumivapaus muuttaa tilanteen nopeasti.

→ rajanylitysmäärät kaksinkertaistuvat viisumivapauden toteutuessa. Tämän jälkeen kasvuprosentti putoaa 10 prosenttiin vuodessa.

Tämän skenaarion vaikutukset olisivat rajatarkastusten osalta erittäin haasteelliset. Nopean rajanylitysliikenteen kasvun lisäksi (40–45 milj. vuonna 2017) rajatarkastusten vaativuus lisääntyy. Viisumivapauden olosuhteissa maantierajanylityspaikoilla rajanylittäjistä ei saada enää mitään ennakkotietoja, joten maahantuloedellytysten arviointi siirtyy käytännössä rajatarkastustilanteeseen. Vaativimmat rajatarkastustapahtumat lisääntyvät voimakkaasti rajanylityspaikoilla ja aiheuttavat aiempaa enemmän viranomaistoimenpiteitä ja -yhteistyötä. Venäjän kansalaisen maahantuloedellytysten tarkastamiseen tarvittava keskimääräinen aika kasvaa. Maahanmuuton asiantuntijatehtävät lisääntyvät. Pienimuotoinen salakuljetus, harmaan talouden ilmiöt, liikenne rikkomukset ja muu rikollinen toiminta lisääntyy rajaseudulla. Valmistautuminen viisumivapauden vaikutuksiin on vielä kesken, tuloksena liikenneväylien ja rajatarkastusten ruuhkautuminen ja liikenteen kasvun hidastuminen.

2.1.3. Skenaario 3

Ennuste: liikenteen kasvu nopeutuu nykyisestä, viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden jälkeen



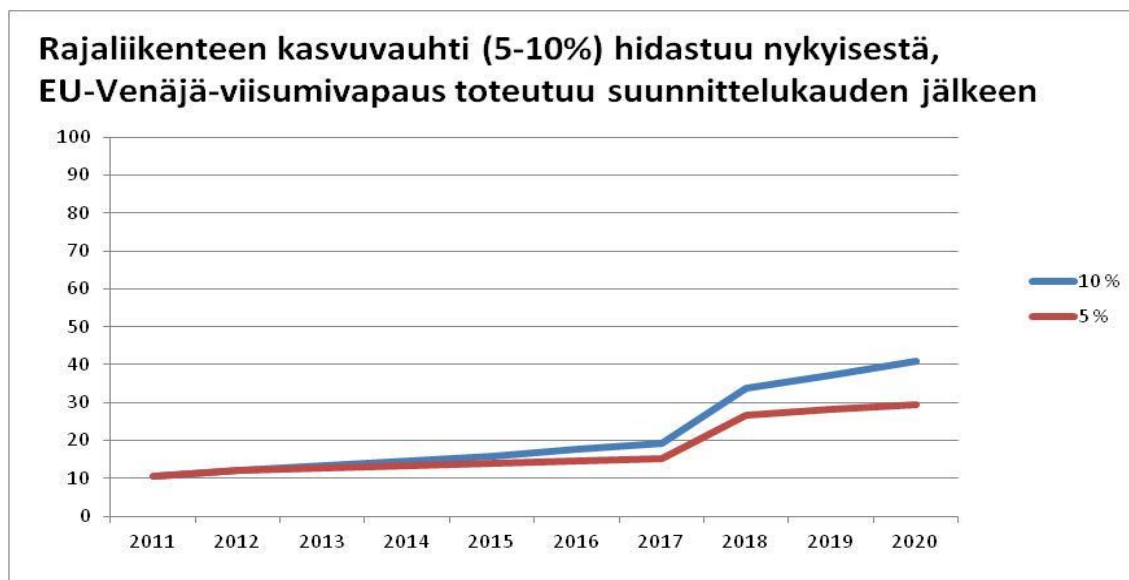
Voimakas talouskasvu (5-10 %) nostaa ostovoimaa Venäjällä öljyn hinnan noustessa uusiin ennätyksiin; keskiluokka kasvaa nopeasti ja keskipalkka ylittää 1000 euroa jo lähivuosien aikana; kumpikin osapuoli myöntää sujuvasti ja laajalti useiden vuosien pituisia viisumeja; ulkomaanpassien määrä Venäjällä kasvaa voimakkaasti; Suomeen matkustaminen yleistyy myös Moskovan alueelta; Pietarista tulee Tallinnan tapainen suomalaisten lomakohde; rajaliikenne kasvaa molempiin suuntiin kannattavan ostosmatkailun myötä; liikenneyhteydet kehittyvät nopeasti koko itärajan pituudelta sekä maantie-, raide-, ilma- ja vesiliikenteessä; itärajan infrastruktuuri on uudistettu ja tarkastusprosesseja nopeutettu: rajatarkastukset sujuvat pääosin ilman jonotusta:

→ 25–30 % vuosikasvu + 75 % kasvu viisumivapauden toteutumivuonna.

Skenaario mullistaisi täysin itärajan liikenteen. Suunnittelukauden lopussa (2017) jopa 50 miljoonaa lähestyvät rajanylitysmäärät vaatisivat rajanylityspaikkojen kehityssuunnitelmien nopeaa uusimista sekä erittäin nopeaa ja laajaa infrastruktuuriin ja henkilöstöön panostamista itärajalla. Huomattavaa on, että rajanylityspaikkojen kapasiteetti olisi erittäin kovassa paineessa jo ennen viisumivapauden toteutumista. Venäjän talouden sykliisyys ja nykyiset talouskasvuennusteet eivät tue täysin tätä skenaariota. Skenaario toteutuu vain, jos Venäjän talouskehityksessä, tullisäännöksissä, viisumimyönnoissä ym. tapahtuu samanaikaisesti nopeita rajaliikennettä edistäviä muutoksia.

2.1.4. Skenaario 4

Ennuste: liikenteen kasvu hidastuu nykyisestä, viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden jälkeen



Venäjän talouskehitys hidastuu (0-3 %) Euroopan taluskriisin kärjistymisen ja Yhdysvaltojen heikon talouskehityksen laskiessa öljyn ja muiden raaka-aineiden hintaa. Ostovoiman kasvu hidastuu ja kulutuskäyttäytyminen muuttuu varovaisemmaksi. Vuosittaisesta vaihtelusta huolimatta yleinen ulkomaanmatkailun suosion kasvu sekä ostosmatkailun kannattavuus pitävät edelleen yllä maltillista vuotuista rajaliikenteen kasvua.

→ 5-10 % vuosikasvu + 75 % kasvu viisumivapauden toteutumisvuonna

Rajanylityspaikkojen kapasiteetti olisi suunnittelukaudella pääosin riittävä, kun rajatarkastuksen toimintamallia kehitetään ja nykyiset infrastruktuurin kehityssuunnitelmat toteutetaan.

2.2. Skenaarioperusteinen vaikutusten arviointi

Selvitys on *skenaarioperusteinen vaikutusten arviointi*. Selvityksen tavoitteena on tunnistaa ja arvioida skenaarioittain rajaliikenteen hallinnan vaikutukset rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin sekä Rajavartiolaitoksen voimavaroiksi ja toimintaan suunnittelukaudella.

Kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallinta edellyttää rajainfrastruktuurin, viranomaisyhteistyön, liikenneväylien ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien kehittämistä. Kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallinnassa viranomaisten voimavarojen suhdetta

rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin kuvataan yksinkertaistetussa *rajaliikenteen hallinnan prosessimallissa*. Kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallinta edellyttää riittävän rajainfrastruktuurin ja viranomaisyhteistyön sekä riittävien liikennejärjestelyjen ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien lisäksi viranomaisten riittäviä voimavaroja.

RIITTÄVÄ	RAJALIIKENNE KANGERTELEE	RAJALIIKENNE TURVALLISTA JA SUJUVAA
VIRANOMAISTEN VOIMAVARAT	II	I
RIITTÄMÄTÖN	RAJALIIKENNE EI SUJUVAA	RAJALIIKENNE KANGERTELEE
	IV	III
	RIITTÄMÄTÖN	RIITTÄVÄ

**RAJAINFRASTRUKTUURI, VIRANOMAISYHTEISTYÖ,
LIIKENNEVÄYLÄT JA ELINKEINOELÄMÄ**

Kasvavan rajaliikenteen hallinta onnistuu erityisesti silloin, kun rajaliikenteen turvallisuudesta ja sujuvuudesta vastaavien viranomaisten voimavarat ovat riittävässä määrin mitoitettu vastaamaan kasvavan rajaliikenteen ennakoituja vaikutuksia, jolloin rajaliikenteen moninaisia vaikutuksia hallitaan tietoisesti ja johdonmukaisesti. Viranomaisten voimavarat eivät kuitenkaan yksinään riitä kasvavan rajaliikenteen hallintaan, vaan tarvitaan määrätietoista rajaliikenteen hallintaan vaikuttavien rakenteiden huomioimista ja niiden tarvittavaa kehittämistä. Viranomaisten voimavaroja ja rajaliikenteen hallintaan vaikuttavia toiminnallisia ja teknisiä rakenteita tulisi tarkastella, kehittää ja hallita yhtenä kokonaisuutena. Rajaliikenteen hallinnalla varmistetaan turvalliset ja sujuvat rajanylitykset sekä luodaan olosuhteet ja edellytykset rajaliikenteen kestäväälle kehitykselle ja taataan kasvavan rajaliikenteen positiiviset vaikutukset sisämarkkinoille ja rajat ylittävälle elinkeinotoiminnalle.

Sisäasiainministeriön suunnittelumääräyksen mukaisessa tehtävänannossa kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia tuli arvioida kahden tai kolmen eri skenaarion näkökulmasta. Työryhmä harkitsi kahden vaihtoehtoisen etenemistavan välillä. Harkittavana oli vaikutusten arviointi kahden tai useamman eri skenaarion näkökulmasta. Kahden skenaarion näkökulmaa puoltavina seikkoina pidettiin sitä, että selvitys olisi tulevaisuusnäkökulmastaan täsmällisempi ja pyrki edistämään varautumista kasvavan rajaliikenteen hallintaan todennäköisimmiksi arvioitujen tulevaisuusnäkökulmien pohjalta, sekä sitä, että selvitys antaisi täsmennyneen tiedon päätöksenteon tueksi. Toisaalta katsottiin, että kahteen skenaarioon perustuva selvitys voisi osoittautua puutteelliseksi, mikäli tulevaisuuden näkökulma ei vastoin siihen varautumista toteutuisikaan. Useamman skenaarion näkökulmaa puoltavina seikkoina pidettiin puolestaan sitä, että selvitys olisi tule-

vaisuusnäkömään osalta neutraalimpi eikä aktiivisesti pyrkisi ennustajan rooliin edistäen varautumista kasvavan rajaliikenteen hallintaan tietyn tulevaisuusnäkömään pohjalta, sekä sitä, että selvitys antaisi laaja-alaisen tiedon päätöksenteon tueksi. Liian laaja-alaisen tarkastelunäkökulman rajoitteeksi katsottiin kuitenkin se, että tällöin kasvavan rajaliikenteen hallintaan varauduttaisiin sellaisten tulevaisuusnäkömäämien pohjalta, joita ei yleensä pidettäisi kovin todennäköisinä.

Ohjausryhmä päätti, että intressitahoja kuullaan neljästä skenaariorista, mutta kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin sekä Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin ja toimintaan tarkastellaan kahden todennäköisimmäksi arvioidun skenaarion näkökulmasta.

Rajaliikenteen kasvu vaikuttaa laaja-alaisesti usean viranomaisen toimintaan sekä useampaan toimialaan. Intressitahoja kuultiin siis neljästä skenaariorista, mutta kasvavan rajaliikenteen vaikutuksia tarkastellaan kahden todennäköisimmäksi arvioidun skenaarion näkökulmasta. Arviopalaute pyydettiin 37 intressitaholta. Kaikkiaan vastaanotettiin 17 selvityksen teossa hyödynnettyä arviota rajaliikenteen kasvusta ja sen vaikutuksista. Skenaarioritarkasteluun on lisätty myös Rajavartiolaitoksen esikunnan arvio rajaliikenteen kasvuennusteesta ja kasvun vaikutuksista.

Selvitysaineisto esitellään ja tulkitaan seuraavasti:

Luvussa 3. perustellaan todennäköiset skenaariorit. Lisäksi arvioidaan kasvavan rajaliikenteen kokonaisvaikutukset rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin, ja esitetään tarvittavat hallintatoimenpiteet. Lopuksi arvioidaan rajaliikenteen hallinnan vaikutusympäristöä hallinnan rakenteiden näkökulmasta.

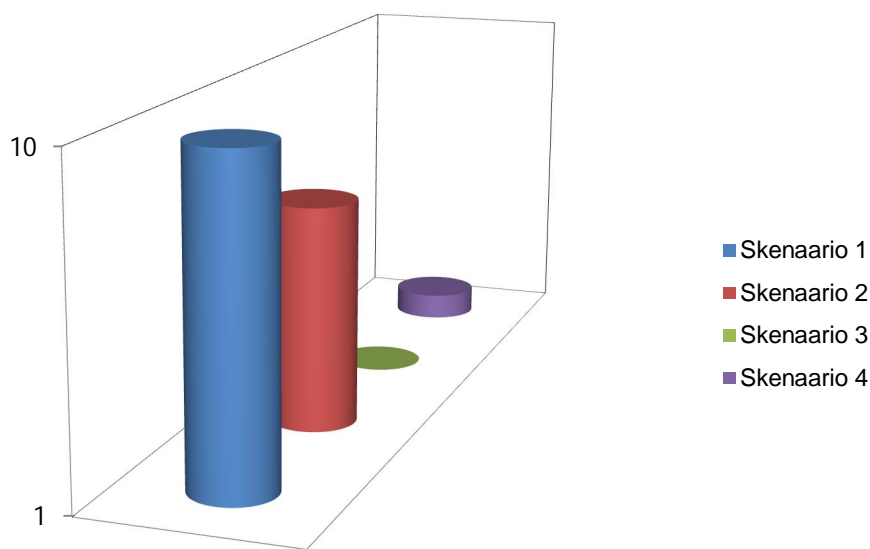
Luvussa 4. esitetään kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutukset Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin ja toimintaan suunnittelukaudella. Lisäksi esitetään kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutukset poliisiin ja Tullin rajatarkastustoimintaan.

3. Kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutukset

Yleisesti arvioidaan, että rajaliikenteen kasvun vaikutusten hallinta tulee turvata nykyaikaisella rajainfrastruktuurilla ja nykyaikaisilla rajaliikenteen liikenneväylillä. Elinkeinoelämälle on erityisen tärkeää, että rajaliikenne ja -muodollisuudet toimivat nopeasti ja tehokkaasti. Rajaliikenteen muodollisuuksien tehostaminen vaatii investointeja infrastruktuuriin ja riittävästi henkilöstöä.

3.1. Todennäköisen rajaliikenteen kasvun vaikutukset

Selvityksen toteuttamiseksi intressitahoja kuultiin sen selvittämiseksi mikä tai mitkä skenaariot koetaan todennäköisiksi, sekä arvioimaan osaltaan sekä tehtäviensä laajuudessa ja muutoinkin soveltuvien osin, miten kunkin esitetyn skenaarion katsotaan vaikuttavan selvityksen kohteena oleviin rajaliikenteen hallinnan rakenteisiin. Intressitahojen arvioiden perusteella skenaario 1 koettiin keskimäärin todennäköisimmäksi ennusteeksi rajaliikenteen kasvusta ja kasvun vaikutuksista.¹⁰



Skenaarioiden arvioitu todennäköisyys

Skenaariota, jossa rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan ja EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden jälkeen, pidetään todennäköisimpänä vaihtoehtona. Rajaliikenteen kasvun arvioidaan jatkuvan nykyisellä vauhdilla (+ 15-20 %) tai jonkin verran hidastuvan. Nykyisen rajaliikenteen kasvun jatkuessa rajanylitysten määrä

¹⁰ Intressitahoilta saatu skenaariopalaute tulkittiin asteikolla: 0 = ei todennäköinen, 2 = lähes todennäköinen, 8 = todennäköinen, 10 = todennäköisin. Skenaario 1 (81 % todennäköisin), skenaario 2 (60 % todennäköinen), skenaario 3 (50 % lähes todennäköinen), skenaario 4 (60 % lähes todennäköinen).

olisi suunnittelukauden lopussa 25–30 miljoonan tasolla. Rajanylityspaikkojen kapasiteetti olisi koetuksella jo ennen viisumivapauden toteutumista. Rajatarkastustehtävät lisääntyvät ja rajatarkastajien kielitaitovaatimukset korostuvat rajaliikenteen kasvun myötä. Toteutuessaan skenaario vaatisi merkittävää rajanylityspaikkojen kehittämistä välittömästi nykyisten hankkeiden toteuduttua. Rajanylityspaikkojen kaista- ja muissa järjestelyissä tulee varmistaa, että ne tukevat sekä Rajavartiolaitoksen että Tullin tehtävien tehokasta suorittamista. Rajavartiolaitos ja Tulli kehittävät molemmat prosessejaan osana tätä kehittämistä.

Rajavartiolaitoksen strategisena päämääränä on varmistaa kasvavan henkilöliikenteen turvallisuus ja sujuvuus itärajan ja pääkaupunkiseudun kansainvälisillä rajanylityspaikoilla. Rajaliikenteen kasvun jatkuessa, on huomioitava rajainfrastruktuurin, liikenneväylien ja tarkastushenkilöstön riittävyys. Rajaliikenteen hallinnan yhtenä tärkeänä osana nähdään myös Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteistoiminta rajanylityspaikoilla. Kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallitsemiseksi tarvitaan määrätietoisia toimia, jotta rajanylityspaikkojen läpäisykyky on asianmukaisella tasolla, eikä olla toistuvasti kapasiteetin äärirajoilla nykymalliin. Rajanylityspaikkojen kehittämissuunnitelmat olisi pyrittävä yhteen sovittamaan Venäjän viranomaisten kanssa. On pidettävä huoli, että rajanylityspaikkojen läpäisykyky riittää myös tulevaisuuteen, eivätkä pienet liikennemäärien vaihtelut aiheuta ongelmia. Mahdollisten uusien rajanylityspaikkojen avaamisen osalta arvioidaan, että nykyisen rajanylityspaikkaverkoston on arvioitu olevan riittävän tiheä myös kasvavan rajaliikenteen tarpeisiin ja myös mahdollisessa viisumivapaustilanteessa. Tärkeäksi on jo pitkään katsottu, että rajanylityspaikkojen infrastruktuuri ja muut toimintaedellytykset nykyisillä kansainvälisillä ylityspaikoilla vastaavat lisääntyvän rajanylityskäytön tarpeita. Tämän vuoksi kukin avoinna oleva rajanylityspaikka tulee kehittää sekä resursoida tehtävien ja liikennemäärien edellyttämällä tavalla.

Kauttakulkuliikenne muodostaa merkittävän osan joidenkin satamien liikenteestä. Syyinä on joko alueellinen läheisyys itärajalta tai tietyille tuotteille muodostunut vakiintunut ja kilpailukykyinen kuljetusreitti. Kauttakulkuliikenteen kuljetukset olivat historiallisen korkealla tasolla talouden taantumana 2008-2009 asti, jolloin kuljetusten taso ulkomaankaupan hiljentyessä putosi ylipäätään, niiden mukana myös kauttakulkuliikenne. Erityisesti autoviennin romahtaminen näkyi myös käytännössä rajaväylien oltua sitä ennen hyvin ruuhkaiset. Kauttakulkuliikenne on Suomen taloudelle merkityksellistä paitsi suoraan työllisyyden ja tulojen tuottamana myös epäsuoraan Suomesta suuntautuvien vienti- ja tuontikuljetusten volyymin tasapainottajana ja kuljetuksiin kustannustehokkuutta lisäävänä tekijänä. Rajaliikenteen ja -muodollisuuksien sujuvuus on seikka, joka vaatii jatkuvaa työtä ja jota voidaan kehittää sidosryhmäyhteistyötä hyödyntämällä.¹¹

Vuosikymmenen loppupuolelle ajoittuva viisumivapauden jälkeinen liikenteenkasvu voi ulottua hidastuvan kasvuskenaarion osoittamaan 30 miljoonaan matkustajaan. On arvi-

¹¹ Suomen Satamaliitto, 4.10.2012.

oitu, että voimakas kasvu tulevina lähivuosina syö viisumivapauden jälkeistä lisäpotentiaalia.¹² Toisaalta Suomen maineeseen puhtaana ja turvallisena lomailumaana sekä laadukkaana ja luotettavana ostosmatkakohteena ei ole näköpiirissä muutoksia, jolloin Suomen osalta vaikutukset voisivatkin näkyä myös siten, että venäläisten kalliimmat matkakohteet vaihtuvat halvempiin, jolloin matkailu läheiseen – ja edullisten ostosmahdollisuuksien – Suomeen voi jopa suhteellisesti lisääntyä.¹³

Varautumisen kannalta on todennäköisenä skenaariona pidetty myös tilannetta, jossa rajaliikenteen nykyinen kasvu jatkuu ja EU:n ja Venäjän viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden aikana. Viisumivapauden toteutumista skenaarion mukaisesti jo vuonna 2015 on pidetty todennäköisenä, joten siihen on määrätietoisesti varauduttava, sillä viisumivapaus on joka tapauksessa sekä EU:n että Venäjän osapuolten lähitulevaisuuden tavoiteltava. Rajatarkastustapahtuma korostuu entisestään viisumivapaustilanteessa erityisesti itärajalla, kun venäläisille rajan ylittäjille ei ole tehty normaalisti viisumimenettelyn osana tehtäviä ennakkotarkastuksia ja -puhutteluja. Vaativat rajatarkastustehtävät ja maahanmuuton asiantuntijatehtävät suurimmilla rajanylityspaikoilla lisääntyvät, mikä edellyttää rajavartijoilta monipuolista ammattitaitoa. Ulkorajoilla tavataan entisestä enemmän väärennettyjä asiakirjoja ja asiakirjojen väärinkäyttöä sekä rajanylityssääntösten kiertämistä. Erityistä huomiota viisumivapauden toteuduttua on kiinnitettävä siihen, että rajatarkastuksissa tavatut lisäselvitystä vaativat tapaukset pystytään ohjaamaan välittömästi sivuun muusta liikennevirrasta rajatarkastuksen ns. toiselle linjalle, jotta tällaisten tapausten vuoksi liikenne ei jonoudu ja jatkuvan matkustajavirran periaate kärsi. Viisumivapaus tulee lisäämään kaupankäyntiä, liikkuvuutta ja kanssakäymistä maiden välillä tuntuvasti, joten on pidettävä huoli, etteivät rajaliikenteen vaikutukset tule viranomaisille yllätyksenä, eivätkä rajamuodollisuudet tällöin muodostu hidasteeksi ja sitä kautta aiheuta ongelmia nykyisenkään suuruiselle rajaliikenteelle.

Poliisitoiminnan kannalta ei ole syytä erityiseen huoleen erityistrendien, kuten järjestäytyneen rikollisuuden, mahdollisesta lisääntymisestä, vaan vaikutukset muodostuvat matkustajamassojen tuomasta poliisin perustyon lisääntymisestä. Ulkomaalaisten tekemien rikosten määrä tulee kasvamaan ainakin ulkomaalaisväestön kasvun suhteessa. Suomen ei arvioida olevan erityisen houkutteleva maa Venäjän järjestäytyneelle rikollisuudelle. Sen sijaan muun tyyppisen rikollisuuden voidaan arvioida lisääntyvän, kuten massarikokset, hit and run -tyyppinen organisoitunut omaisuusrikollisuus, liikenneriikokset, rattijuopumukset jne. Lyhytaikaisten kiinniottojen määrän arvioidaan lisääntyvän. Tästä saattaa aiheutua tarve lisätä kiinniottetuille varattuja tiloja rajan läheisyydessä.¹⁴

Suomeen on matkustanut tähän saakka lähinnä hyvin toimeentuleva keskiluokka, mutta viisumivapauden myötä matkustajamäärät kasvavat. Viisumivapaus tulee mahdollistamaan matkustamisen myös henkilöille, joille viisuminsaanti tai viisumiin liittyvät kus-

¹² Tullihallitus, 2.10.2012.

¹³ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2.10.2012.

¹⁴ Poliisihallitus, 9.10.2012.

tannukset ovat tähän asti muodostaneet matkustamisen esteen. Elintaso- ja hintaerojen vuoksi on oletettavaa, että pienimuotoinen salakuljetus ja muut harmaan talouden ilmiöt lisääntyvät. Suomessa tehtävien ostosten rahoittamiseksi pieni osa matkustajista turvautuu savukkeiden ja alkoholin salakuljetukseen ja laittomaan myyntiin.¹⁵ Viisumivielvoitteen poistaminen voi heijastua myös yleisempään liikennekurin höltymiseen, jos Suomessa tehtävistä rikkomuksista ei enää olisi viisumiin tai viisumin saantiin liittyviä seuraamuksia.¹⁶ Erilaisiin ulkomaalaisten tekemiin liikenne rikoksiin liittyy tyypillisesti se, että epäilty on aikeissa poistua maasta. Tämän vuoksi näihin asioihin liittyy usein tarve pitää epäilty viranomaisten huostassa tuomioistuimen järjestämään pääkäsittelyyn saakka. Mahdollisuus pitää epäiltyjä tutkintavankeudessa on kuitenkin sekä oikeudellisista että käytännön syistä varsin rajallinen. Tämän rikollisuuden tehokas torjuminen edellyttää sen vuoksi, että rikosprosessissa yhä laajemmin otetaan käyttöön erilaisia nopeutettuja oikeudenkäyntimenettelyitä.¹⁷

Kasvavan rajaliikenteen ja mahdollisen viisumivapauden vaikutukset poliisin toimintaan tulisivat näkymään erityisesti sisämaassa, kun rajanylityksen jälkeen matkustajavirasta aiheutuva viranomaispalveluiden tarve siirtyy sisämaahan. Kasvava ulkomaalaisten määrä asettaa haasteita sisämaan ulkomaalaisvalvonnalle, sekä näyttäytyy myös hallinnollisten tehtävien määrän lisääntymisenä, kuten esimerkiksi erilaiset lupahakemukset ja ajo-oikeuskäsittelyt, jolloin lisääntyvä tulkkaustarve tulee hidastamaan asioiden hoitamista. Kiireellisimmiksi toimenpiteiksi voidaan nostaa tulkkaus- ja kielipalvelujen saatavuuden varmistaminen ja henkilöstön kielikoulutus.¹⁸

Viime vuosien aikana Venäjän kansalaisten jättämien oleskelulupahakemusten määrä on liikkunut 4000 ja 5000 välillä. Turvapaikanhakijoiden määrässä on ollut enemmän heittoa hakijamäärän vaihdellessa alle 200:sta yli 600 vuosittaiseen hakijaan. Kasvun voidaan arvioida olevan jyrkempi viisumivapauden aikana. Maahanmuuton kannalta arvioidaan, että Venäjältä saapuvien turvapaikan hakijoiden määrä kasvaa viisumivapauden myötä. Edelleen arvioidaan, että luvaton työnteko yleistyy. Nykyisellään jo on tullut esille tilanteita, joissa työntekijän oleskelulupaa edellyttävää työtä tehdään viisumilla.¹⁹

Viisumivapauden myötä myös suomalaisten matkailu Venäjälle ja erityisesti Pietariin tulee lisääntymään merkittävästi, joka lisää liikennettä paitsi itärajan rajanylityspaikoilla, myös rautateillä sekä laivaliikenteessä. Pietarista voi kehittyä Tukholman ja Tallinnan veroinen risteilykaupunki myös suomalaisille, jolloin yhteysvälillä liikennöisi useita laivoja. Tämä edellyttää varautumistoimia Helsingin satamassa. On myös esitetty, että Helsingin ja Pietarin välisiä junayhteyksiä lisättäisiin merkittävästi nykyisestä neljästä päivittäisestä junavuorosta suuntaansa, joka asettaa painetta erityisesti Vainikkalan

¹⁵ Tullihallitus, 2.10.2012.

¹⁶ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

¹⁷ Valtakunnansyyttäjänvirasto, 5.10.2012.

¹⁸ Poliisihallitus, 9.10.2012.

¹⁹ Maahanmuuttovirasto, 12.10.2012.

rajanylityspaikalle sekä liikkuvassa junassa suoritettaville rajatarkastuksille.²⁰ Viisumivapaus lisännee myös Saimaan kanavan matkustajaliikennettä, mikä tarkoittaa että raja- ja tullimuodollisuudet tulisi hoitaa sen osalta edelleen Lappeenrannan matkustajasatamassa.²¹

Hätäkeskustoimintaan liittyen tehtyjen hätäilmoitusten määrä korreloi melko suoraan hätäkeskuksen yhteistoiminta-alueella olevaan asukaslukuun arvioidussa suhteessa 0,6-0,7 hätäilmoitusta per asukas. Tätä seikkaa voidaan pitää vahvasti suuntaa antavana myös tilapäisesti alueella oleskelevien osalta, josta osoituksena mm. Pohjois-Suomessa loma-aikoina tapahtuvat tehtävämäärien lisäykset. Hätäkeskustoiminnan kannalta nykyinen rajaliikenteen kasvu ei todennäköisesti tule aiheuttamaan kasvavan hätäilmoitusten määrään lisäksi erityisiä muita haasteita ennen suunnittelukauden loppumista, jolloin viisumivapauden aiheuttamien yksittäisten negatiivisten vaikutusten osuus tulee kasvamaan mm. lisääntyvän rikollisuuden muodossa. Viisumivapauden vaikutukset hätäkeskustoiminnan kannalta tulisivat olemaan merkittäviä ja vaatisivat toiminnan ja resurssien uudelleen arviointia myös Hätäkeskuslaitoksessa.²²

Mikäli viisumivapaus toteutuu ja samanaikaisesti vaikuttava Venäjän WTO -jäsenyys kasvattaa kaupankäyntiä valtioiden välillä, tuo se lisäpainetta uuden rajanylityspaikan saamiselle. Parikkala-Syväoron kautta kulkeva liikenne helpottaisi Itä-Suomeen tulevaa liikennettä, helpottaisi ruuhkia ja edistäisi elinkeinoelämää ja matkailua.²³ Valtasuuntien sivussa olevan Parikkala-Syväoron tilapäisen rajanylityspaikan mahdollisella kansainvälistämisellä ei ole kuitenkaan Venäjän matkustajaliikenteen volyymiongelmia ratkaisevaa merkitystä.²⁴ Erityisesti Suomen matkailuelinkeinolle ja kaupan alalle todennäköisten skenaarioiden mukaiset liikennemäärät toisivat rajua kasvua asiakasmäärissä jo muutamassa vuodessa ja vaikutukset näkyisivät Kaakkois-Suomea ja pääkaupunkiseutua laajemmalla alueella. Palvelutarjontaa olisi pikaisesti ryhdyttävä pohtimaan rajasemien läheisyydessä uusiksi (alkaen WC-tiloista ja ruokailumahdollisuuksista). Asiakaslähtöistä toimintaa ajatellen on myös syytä laajemmin pohtia, mikä on mm. oikea kielivalikoima palveluissa. Esimerkkinä mainitaan valtatie 7:n telematiikka- ja informaatiojärjestelmien toimivuus venäjäksi.²⁵

Jokaisen rajaliikenteen kasvuennusteen osalta on kuitenkin syytä muistaa, että rajaliikenteen kasvusta realisoituvat vaikutukset riippuvat voimakkaasti myös Venäjän puolella toteutuvista väylien ja rajanylityspaikkojen kehittämishankkeista.²⁶ Tällä hetkellä Venäjällä on käynnissä useita tienparannushankkeita.

²⁰ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2.10.2012.

²¹ Suomen Satamaliitto, 4.10.2012.

²² Hätäkeskuslaitos, 28.9.2012.

²³ Itä-Suomen aluehallintovirasto, 3.10.2012.

²⁴ Tullihallitus, 2.10.2012.

²⁵ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2.10.2012.

²⁶ Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 5.10.2012.

Karjalan tasavallassa on suunnitelmia parantaa teiden kuntoa ja se vaikuttaa osaltaan lisäävästi rajaliikenteeseen, joka tällä hetkellä tapahtuu kokonaan tieliikenteenä.²⁷ Pietarista ja Petroskoista Sortavalaan ja edelleen Niiralan rajanylityspaikalle johtavan maantien sekä Pietari-Murmansk -valtatieltä Kostamukseen ja edelleen Vartiuksen rajanylityspaikalle johtavan maantien kunnostustyöt sekä valtatie M18 kunnostustyöt. On odotettavissa, että venäläisten Pohjois-Suomeen suuntautuvan kausiluonteisen matkailun määrä tulee kasvamaan edellä mainittujen rajanylityspaikkojen kautta. Myös Kuusamon rajanylityspaikan ja Pääjärven välistä maantietä aletaan kunnostaa.²⁸

Venäjänsä rautatiet ja VR ovat käynnistäneet selvitystyön henkilöjunaliikenteen mahdollisista uusista reiteistä. Petroskoi – Joensuu ja Petroskoi – Kostamus – Kajaani – Oulu sekä Pietari –Imatra. Uusi mahdollinen henkilöjunaliikennedyhteys edellyttäisi Vartius/Lyttä -raja-asemalla henkilöjunaliikenteen rajanylitysten valmiuksia niin rajainfrastruktuurin kuin viranomaistyön osalta. Pohjois-Suomen näkökulmasta maantieyhteyksien kehittyminen sekä uudet mahdolliset henkilöjunayhteydet merkitsisivät matkustajamäärien lisääntymistä Venäjältä Pohjois-Suomeen Vartiuksen rajanylityspaikan kautta, mikä samalla purkaisi ruuhkia Pietari-Helsinki -akselilla.²⁹

Lapin ja Murmanskin alueen välisen rajaliikenteen kasvua tulee rajoittamaan Murmanskin alueen kohtalaisen pieni väkimäärä ja asukasluvun voimakas aleneva kehitys. Kokonaisväkimäärä on noin 800 000 ja määrä on vähentynyt parin kymmenen vuoden kuluessa lähes viidenneksen. Viisumien mahdollisesti poistuessa Lapissa ei ns. päiväkävijöiden määrä voi ehkä kasvaa kovin nopeasti, koska asutus Venäjän puolella on kaukana Suomen rajasta. Asutuksen painopiste on Murmanskissa ja lähialueella, josta rajalle on noin 200 km. Toisaalta rajaliikennettä voi kasvattaa se, että Suomen suunta on Kuolan alueella lyhyin maayhteys merkittäviin läntisiin asutus- ja matkailukeskuksiin. Kilpaileva reitti on lähinnä Kirkkonie mi Norjassa. Viisumivelvoitteen poistaminen lisää jonkin verran matkailuliikennettä Lapista ja muusta Suomesta Kuolan alueelle. Venäjän eksootikka on kuitenkin kulunut 20 vuoden kuluessa ja jatkossa kävijämääriin vaikuttavat ensisijassa Kuolan alueen matkailu- ja muun palveluvarustuksen kehitys ja valuuttakursseista riippuvat ostosmahdollisuudet. Kasvu riippuu suuresti myös energian hintojen kehityksestä. Nykyisestä rajaliikenteen nopeasta kasvusta huolimatta rajaliikenteen määrä Lapin ja Murmanskin alueen välillä hidastuu ja viisumivapauden toteutuessa määrän kasvuksi arvioidaan enintään 75 %.³⁰

3.2. Rajaliikenteen kasvun kokonaisvaikutukset

Sisäasiainministeriön toimeksiannon mukaisesti sekä yllä olevaan perustuen vaikutukset rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin selvitetään skenaarioiden 1 ja 2 näkökulmasta. Ensimmäisessä

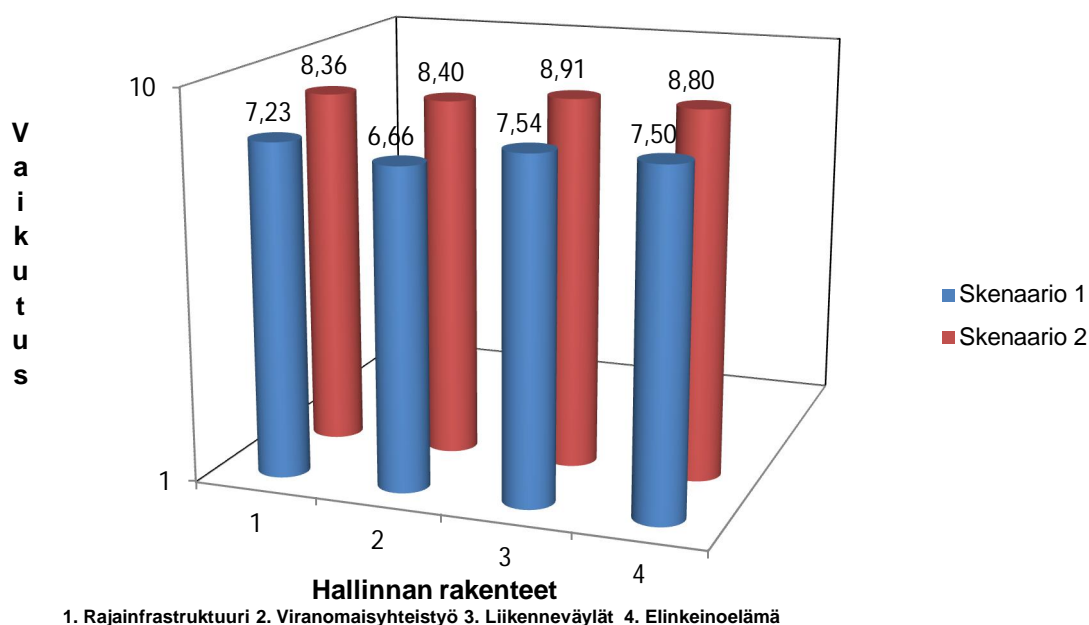
²⁷ Itä-Suomen aluehallintovirasto, 3.10.2012.

²⁸ Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, 5.10.2012.

²⁹ Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, 5.10.2012.

³⁰ Lapin aluehallintovirasto, 4.10.2012.

skenaariossa ennustetaan rajaliikenteen jatkavan nykyistä kasvuaan ja mahdollisen EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden arvioidaan toteutuvan suunnittelukauden ulkopuolella, eli 2017 jälkeen. Toisessa skenaariossa ennustetaan myös rajaliikenteen jatkavan nykyistä kasvuaan, mutta mahdollisen EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden arvioidaan toteutuvan jo suunnittelukauden aikana, eli ennen 2017.



Kasvavan rajaliikenteen kokonaisvaikutuksella tarkoitetaan tässä rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa vaikutusta intressitahojen arvioimina. Kokonaisvaikutus sisältää rajaliikenteen hallintaan vaikuttavien eri toimialojen näkökulmat. Näitä toimialoja edustavat tässä rajavalvonta sekä aluevalvonta, tullitoiminta, poliisitoiminta, maahanmuutto, liikenne, aluehallinto, hätäkeskustoiminta, tietoliikenne, syyttäjälaitos, elinkeino, kuljetus ja logistiikka, sekä liikennepaikat. Alla tarkastellaan skenaarioiden 1 ja 2 rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia rinnan. Skenaario 1. mukaiset arviot rajaliikenteen vaikutuksista koetaan yleensä *merkittäviksi*, kun taas toisen kasvuennusteen mukaiset rajaliikenteen vaikutukset koetaan *erittäin merkittäviksi*.³¹

On siis huomattava, että kasvavan rajaliikenteen kokonaisvaikutuksen näkökulmasta mahdollisesta EU:n ja Venäjän viisumivapaudesta riippumatta nykyinen rajaliikenteen kasvu edellyttää jo itsessään merkittäviä investointeja rajainfrastruktuuriin, henkilöstövoimavaroihin ja liikenneväyliin.

³¹ Tarkastelussa arvioidaan vaikutusten laajuutta ja merkittävyyttä. Tarkastelun perusteena on kokonaisvaikutus arvioituna seuraavalla asteikolla: 0 = ei vaikutusta, 2 = pieni vaikutus, 4 = vaikutus, 8 = merkittävä vaikutus, 10 = erittäin merkittävä vaikutus.

3.2.1. Rajainfrastrukturi

Kasvavaa rajaliikennettä vastaavan rajanylityspaikkojen toimintakyvyn edellytyksenä on riittävän läpäisykyvyn mahdollistava infrastrukturi. Rajavartiolaitoksen esikunta, Tulli, ja Liikennevirasto ovat yhteisesti linjanneet rajanylityspaikkojen kehittämisen prioriteeteiksi Vaalimaan, Nuijamaan ja Imatran rajanylityspaikkojen kapasiteetin parantamisen.³² Suomen ja Venäjän yhteisen pysyvän rajavartiotyöryhmän alaisuudessa laaditaan yhteinen maiden välinen rajanylityspaikkojen kehittämissuunnitelma. Nykyisen rajanylityspaikkaverkoston on arvioitu olevan riittävän tiheä myös kasvavan liikenteen tarpeisiin ja myös mahdollisessa viisumivapaustilanteessa. Tämän vuoksi kukin avoinna oleva rajanylityspaikka tulee resursoida tehtävien ja liikennemäärien edellyttämällä tavalla.

Rajanylityspaikkojen läpäisykyky edellyttää, että uuden rajainfrastruktuurin myötä myös rajatarkastuksen prosessia mukautetaan ns. jatkuvan matkustajavirran periaatteen mukaiseksi ja että Rajavartiolaitos ja Tulli saavat lisää henkilöstövoimavaroja itärajan rajanylityspaikoille. Rajavartiolaitoksen rajatarkastusten sujuvuutta ja turvallisuutta edistävää rajatarkastusmalli itärajan rajanylityspaikoilla noudattaa jatkuvan liikennevirran toimintamallia ja toteutetaan kaistoilla siten, että matkustajien ei pääsääntöisesti tarvitse nousta autosta rajatarkastuksen ajaksi. Rajanylityspaikkojen kehittämisessä tulee huomioida sekä henkilö- että tavaraliikenne.

Tulevaisuudessa osa Tullin palveluista voi muuttua sähköisiksi, jolloin rajanylitys voi nopeutua. Kasvuun vaikuttaa paljon tosiasiallinen rajan toimivuus sen molemmin puolin, koska jo nyt ollaan lähellä läpäisykyvyn rajoja. Esimerkiksi Kaakkois-Suomessa asioivat venäläiset ostosmatkustajat pitävät juuri rajanylitystä kriittisimpänä matkustushalukkuuteen vaikuttavana seikkana. Kuten skenaario 1. kuvauksessa todetaan, sen toteutuminen edellyttää merkittäviä uusia kehittämisinvestointeja heti nykyisten hankkeiden valmistuttua vuoden 2014 jälkeen. Mahdollisimman nopeasti on aloitettava jo seuraavien rajainfrastruktuurin vaiheiden ja kehittämissuuntien visiointi.³³

Rajanylityspaikoilla keskeinen merkitys tulee olemaan liikenteen eriyttämisessä omille kaistoille ja tarkastusterminaaleihin henkilö- ja tavaraliikennettä varten. Tavaraliikenteen ruuhkautuminen vaikuttaa myös henkilöliikenteen sujumiseen ja päinvastoin. Vaalimaalla liikenteen eriyttäminen on käynnissä, Nuijamaalla se on toteutettu uuden v. 2006 avatun raja-aseman myötä ja Imatralla suunnittelutyöt ovat alkamassa. Lisäksi tarvitaan pysäköintialueita sekä erilliskaistat raskaalle liikenteelle ja henkilöliikenteelle rajan yli. Hallituksen kehysriihessä maaliskuussa 2012 tekemät päätökset toteuttaa Vaalimaan rekkaparkin rakentaminen 500 ajoneuvoyhdistelmälle tulevat olennaisesti hel-

³² Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja, 523/44/2012, 19.1.2012.

³³ Tullihallitus, 2.10.2012.

pottamaan vt. 7 ruuhkaisuutta sekä parantamaan liikenneturvallisuutta. Tämä toteutunee vasta vuoden 2015 paikkeilla.³⁴

Henkilö- ja tavaraliikenne on syytä eriyttää toisistaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta tavaroiden liikkuminen rajan yli tapahtuu tehokkaasti ja Suomen asema väylänä Venäjälle säilyy Suomen talouskehitystä tukevana. Erityisesti katsotaan, että rajanylityksessä tulisi suosia sähköistä asiointia rajanylityksen nopeuttamiseksi. Tavoitteena tulisi olla, että satamista, sisämaan terminaaleista tai suoraan asiakkailta lähteviä kuljetuksia pystyttäisiin ohjaamaan uutta teknologiaa hyödyntäen. Sen käyttöönottoa voitaisiin tehostaa esimerkiksi perustamalla tavaraliikenteen osalta raja-alueelle ns. ”vihreitä rajakaistoja”, joita myöten sähköistä ympäristöä suosivien yritysten ajoneuvot pääsisivät nopeutetusti rajan yli.³⁵ Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että Venäjä siirtyy sähköiseen passitusjärjestelmään ja sitä, että EU:ssa hyväksytyt valtuutetut toimijat voitaisiin yhdessä Venäjän kanssa hyväksyä, jolloin yhteistyössä Venäjän kanssa olisi mahdollista saada aikaan nopea tulliselvitys.³⁶

Yhtenä keinona rahoittaa rajainfrastruktuurin ylläpitoa ja kehittämistä on esitetty tiemaksujen käyttöönotto. Vaikka Venäjä vastavuoroisuuden pohjalta ottaisivat maksut omalla alueellaan käyttöön, hyödyttäisivät tiemaksu myös suomalaisia, mikäli nykyinen markkinaosuusjakauma ja työkustannusten erot säilyvät jatkossakin riittävän suurina. Tiemaksujen käyttöönoton vastustajat ovat huolissaan Suomen reitin käytön kallistumisesta, millä voi olla vaikutusta logistiikkareittien valintaan. Toisaalta tiedetään venäläisten jo ilmoittaneen ottavansa käyttöön (moottori)tiemaksut, mahdollisesti jo lähivuosina rajalta Moskovaan.³⁷

Suomenlahden matkustajaliikenteen kasvu viisumivapauden myötä toisi Suomeen yhä enemmän venäläisiä laivamatkustajia ja edellyttäisi mm. Helsingin sataman matkustajaterminaalien uudistamista ja modernisointia.³⁸ Laivayhtiöt ovat suunnitelleet Pietarin ja Helsingin välisen matkustaja-alusliikenteen vuorojen lisäämistä ja uusien reittien avaamista myös muihin Suomen satamiin jo vuonna 2012. Pietarista voi kehittyä Tukholman ja Tallinnan veroinen risteilykaupunki myös suomalaisille, jolloin yhteysväylillä liikennöisi säännöllisesti useita laivoja. Tämä edellyttää varautumistoimia Helsingin satamassa.³⁹ Viisumivapaus lisäisi myös Saimaan kanavan matkustajaliikennettä, mikä edellyttäisi Lappeenrannan satamassa suoritettavien raja- ja tullitarkastustilojen asianmukaista kehittämistä.⁴⁰

³⁴ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

³⁵ Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, 4.10.2012.

³⁶ Tullihallitus, 31.10.2012.

³⁷ Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, 4.10.2012.

³⁸ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

³⁹ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2.10.2012.

⁴⁰ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012, Suomen Satamaliitto, 5.10.2012.

Rautatierajanylityspaikkojen kehittämisen esteet poistuvat, kun Suomen ja Venäjän välisen uuden rautatieyhdyshenkilöliikennesopimuksen valmistumisen myötä Imatrankosken - Svetogorskin, Niirala - Värtsilän sekä Vartiuss - Kivijärven rajanylityspaikat voidaan avata kaikelle liikenteelle, ml. matkustajaliikenne. Tämä edellyttää matkustajaliikenteen tarkastustilojen rakentamista palvelemaan sekä Niiralan että Vartiuksen matkustajaliikennettä. Venäjän puolella on paineita erityisesti Petroskoin ja mm. Joensuun välisen matkustajajunaliikenteen kehittämiseksi. Helsingin ja Pietarin välinen nopeajunayhteys on kasvattanut suosiotaan ja matkustajamäärät ovat olleet reilussa kasvussa nopean junayhteyden avauduttua Pietariin. Suomen ja Venäjän rautatieyhtiöt ovat käyneet alustavia keskusteluita nopean junayhteyden jatkamisesta jopa Moskovaan saakka. Mahdollisen viisumivapauden myötä tarvetta uusille nopeille junayhteyksille tulee olemaan entistä enemmän ja mm. nykyiseen Allegroon tarvittaneen lisävuoroja. Tämä edellyttää resursointia Suomen puolella sekä junan tarkastushenkilökuntaan että matkustajaterminaaleihin Vainikkalassa ja Helsingissä.⁴¹

Rautatieliikenteessä on huolehdittava, että tietoliikenneyhteydet erityisesti nopeajunassa ovat sellaiset, että Schengenin rajasäännösten mukaiset rajatarkastukset voidaan turvallisesti ja sujuvasti suorittaa liikkuvassa junassa. Junassa tehtävät rajatarkastukset edellyttävät toimivan langattoman tekniikan käyttöä. Viranomaisten kannalta tärkeintä on saada tietoliikenneyhteydelle 100 %:n peitto, ei suurinta mahdollista kaistaa. Viranomaisten verkon käyttö pitää turvata tilanteessa, jossa myös asiakkaat kuormittavat verkkoa omilla laitteillaan. Jatkossa erityisesti sormenjälkivertailu vaatii toimivan online-yhteyden. Syksyllä 2014 tulevat maarajojen rajanylityspaikoilla pakollisiksi EU:n yhteiseen viisumitietojärjestelmään liittyvät VIS -asetuksessa ja Schengenin rajasäännöstössä suoritettavaksi säädetyt viisuminhaltijoiden sormenjälkivertailut. Venäjän junaliikenteen matkustajatiedot otetaan käyttöön vuonna 2013, millä on rajatarkastuksia helpottava ja laitonta maahantuloa torjuva vaikutus.

Erityisesti Kiinan vaurastuminen kasvattaa tällä hetkellä lentomatkustamista Suomeen ja Suomen kautta muualle Eurooppaan sekä Pohjois-Amerikkaan. Aasian rajaliikenne ja Helsinki-Vantaan lentoasema johtavana vaihtotasemana korostuu entisestään. Lentoliikenteessä EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus lisää venäläisten matkustajamääriä Suomen lentokentillä, myös pohjoisilla lentoasemilla, mikä edellyttää uusia tarkastustiloja ja kapasiteettia. Ulkorajaliikenteen arvioidaan kasvavan kehyskauden loppuun mennessä noin kolmanneksella. Suomella on ollut keskeinen kilpailuasema naapurimaihin nähden johtuen Helsinki-Vantaan Aasian liikenteen vaihtotaseman ansiosta, mutta tämä asetelma voi muuttua, jos Pietarin Pulkovon lentokenttä ryhtyy kilpailemaan Aasian liikenteestä.⁴² Lappeenrannan lentokentän toimintamahdollisuuksiin vaikuttaa ratkaisevasti rajanylityspaikkojen (erityisesti Nuijamaan) toimivuus. Lappeenrannan lentokenttä toimii jo nykyisin käytännössä Pietarin Pulkovon halpalentokenttänä ja sillä on Venäjän läheisyyden ansiosta erinomaiset mahdollisuudet kehittyä huomattavasti ny-

⁴¹ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

⁴² Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

kyistä merkittävämmäksi lentoasemaksi, mutta tämä edellyttää monenlaisia toimia kentän palvelutason nostamiseksi vastaamaan kansainvälistä tasoa. Toisaalta myös käänteisesti, mikäli rajanylitykset eivät suju ja liikenne jonoutuu toistuvasti, pyritään tällöin hakemaan muita reittivaihtoehtoja ja matkakohteita. Varsinkin lyhyemmällä matkoilla sujuvilla rajamuodollisuuksilla on suuri merkitys.⁴³

Helsinki-Vantaan rajatarkastusten sujuvuudesta huolehditaan jatkamalla ja laajentamalla automatisoitua rajatarkastusta Euroopan Unionin, Euroopan Talousalueen ja Sveitsin (jäljempänä EU/ETA/CH) kansalaisille. Rajatarkastushenkilöstöä kohdennetaan kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastuksiin. Automatisoitua rajatarkastusta varaudutaan laajentamaan Helsingin satamassa, mikäli EU/ETA/CH kansalaisten osuus matkustajavirrasta kasvaa. Viimeistään EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden myötä säännöllinen reittiliikenne kasvanee huomattavasti, mikä edellyttää henkilöstöresurssien lisäksi asianmukaista tarkastuslaitteistoa Helsingin satamaan. Rajavartiolaitos ryhtyy vastaanottamaan lentoliikenteen ennakkotietoja (ns. API -tiedot) vuoden 2013 alusta lukien, millä on rajatarkastuksia helpottava ja laitonta maahantuloa torjuva vaikutus. Tämä sekä yleensä lisääntyneiden rajatarkastustapahtumien ja rekisterikyselyiden määrän kasvu aiheuttaa tarvittavaa varautumista rajanylityspaikkojen tietoliikenneinfrastruktuurin osalta.

Rajaliikenteen hallinnan ICT-palvelutuotannon näkökulmasta molemmissa tarkastelun perusteena olevissa skenaarioissa tulee kiinnittää huomiota olemassa olevan tietoliikennekapasiteetin fyysiseen riittävyyteen ja häiriöttömyyteen rajatarkastuspisteiden ja rajavalvontajärjestelmät sekä tietovarastot sisältävien tietovoimalojen välillä. Rajaliikenteen kasvaessa tietoliikennekapasiteetin kasvutarpeen arvioidaan seuraavan lineaarisesti rajatarkastustapahtumien tai muiden rajaliikenteen määrää osoittavien indikaattorien kehitystä. Rajaliikenteen kasvaessa huomattavasti, viimeistään EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden toteutuessa, joudutaan arvioimaan rajanylityspaikkojen ja tietovoimalojen välisten tietoliikennekapasiteettien riittävyyttä ja tarvittaessa kasvattamaan tai monistamaan niitä. Erityisesti maantieteelliset eroavaisuudet rajatarkastuspisteiden tietoliikennekapasiteeteissa on syytä tarkastella huolella. EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden aiheuttaman tiedontarpeen kasvaessa on syytä tarkastella rajatarkastustoimintaan liittyvien tietojärjestelmien liitännöitä, automaatioita ja yhteensopivuuksia muiden tarvittavien tietojärjestelmien ja -varastojen kanssa. Kasvava tiedontarve todennäköisesti aiheuttaa tarpeen tietojärjestelmäkehityksiin. Arvioidaan, että hyvin toimivalla ja rajatarkastukseen tarpeisiin automatisoidulla järjestelmien ja tietovarastojen yhteistoiminnalla ja -käytöllä rajatarkastuksessa tarvittava tieto saadaan tuotettua rajatarkastuspisteisiin mahdollisimman vähillä rajatarkastuspisteissä tehtävillä yksittäisillä kyselyillä, jolloin rajatarkastuksen läpimenoaika ICT-toiminnallisuuden kannalta minimoituu.⁴⁴

⁴³ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2.10.2012.

⁴⁴ Hallinnon tietotekniikkakeskus, 5.10.2012.

3.2.2. Viranomaisyhteistyö

Kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallinta edellyttää toimivaa ja laaja-alaista viranomaisyhteistyötä. Toimivan viranomaisyhteistyön merkitys korostuu entisestään Venäjän viisumivapauden myötä. Kaikissa, myös muuttuvissa, skenaarioissa on varmistettava riittävä yhteistyö eri viranomaisten kanssa, myös Venäjän suuntaan.

Rajavartiolaitos ja Tulli ja ovat viime vuosina toteuttaneet useita yhteistoiminnan tehostamiseen tähtäviä hankkeita itärajan rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitos ja Tulli kehittävät toimintamalleja, joissa tekemällä toisen lukuun ja ohella rutiiniluonteisia toimenpiteitä voidaan edistää liikenteen sujuvuutta, kustannustehokkuutta ja valvonnan vaikuttavuutta. Tullilla on kuitenkin jatkossakin palvelu- ja valvontatehtäviä sekä tavaraliikenteessä että henkilöliikenteessä. Viimeisimpiä näistä ovat Nuijamaalla ja Vaalimaalla toteutetut hankkeet, joissa on vahvistettu periaatteet mm. yhteisille valvontaryhmille sekä toisen lukuun tehtäville toimenpiteille. Nuijamaalla Tulli tekee tavaraliikenteen tulliselvityksen yhteydessä yhdistelmäajoneuvokuljettajille rajatarkastuksen Rajavartiolaitoksen lukuun ns. yhden luukun periaatteella. Tämä toimintamalli sujuvoittaa liikennettä ja vapauttaa Rajavartiolaitoksen resursseja mm. henkilöliikenteen rajatarkastustehtäviin. Syksyllä 2011 tehdyssä Schengen-ulkorajojen tarkastuksessa tämä malli todettiin hyväksi mm. resurssien tehokkaan käytön kannalta. Syyskuussa 2012 Nuijamaalla alettiin valmistella kokeilua, jossa Rajavartiolaitos tarkastaa Tullin ohella ja lukuun saapuvassa henkilöliikenteessä liikennevakuutukset sekä eräiden lemmikkieläinten maahantuloedellytykset.⁴⁵ Rajavartiolaitos tarkastaa henkilöliikenteessä matkailijamyynnin kauppalaskut ja leimaa ne. Epäselvät ja toimenpiteitä edellyttävät tapaukset siirretään Tullille. Kokeilu jatkuu vuoden 2013 toukokuun loppuun, johon mennessä päätetään nyt koikeiltavan yhteistoiminnan jatkosta ja mahdollisesta laajentamisesta muille rajanylityspaikoille. Rajavartiolaitoksen ja Tullin on myös varauduttava siihen, että rajanylityspaikoilla nähdään yhä enemmän autoja, jotka eivät ole tieliikennekelpoisia johtuen erityisesti renkaiden huonosta kunnosta, mikä osaltaan lisää ao. viranomaisten työtä rajanylityspaikoilla.

Toimivan rajanylityspaikoilla tapahtuvan yhteistyön lisäksi, on kansallisella tasolla oleellista, että viranomaisyhteistyö toimii saumattomasti myös muissa rakenteissa. Suomen poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR-viranomaiset) välinen yhteistoiminta on saanut sekä kansallista että kansainvälistä tunnustusta. PTR -yhteistoiminnalla tarkoitetaan rikostorjuntaan, valvontatoimintaan tai kansainväliseen yhteistyöhön liittyvän toimenpiteen suorittamista toisen PTR-viranomaisen puolesta tai apuna tämän tehtäväalueella sekä toimimista yhteistyössä PTR-viranomaisten yhteisellä tehtäväalueella.⁴⁶ PTR-yhteistoiminta on vakiinnuttanut asemansa PTR-viranomaisten keskuudessa ja yhteistoiminta on hyvin organisoitu.

⁴⁵ Tullihallitus, 2.10.2012.

⁴⁶ Laki poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta 687/2009.

Poliisitoiminnan osalta arvioidaan, että tulisi perustaa poliisiin 24/7 taustatoiminto, jonka kautta PTR-viranomaiset suorittaisivat Venäjän viranomaisille osoitettuja operatiivisia tarkastuksia. Resursoinnissa olisi huomioitava myös PTR-keskusten kokonaistymäärän ja erityisesti rekisteritarkistusten ja analyysipalvelujen kasvu. Erittäin tärkeää on, että nopean ja ajantasaisen tiedonvaihdon keinot Venäjän eri viranomaisten kanssa varmistetaan kaikkien PTR-viranomaisten käyttöön. Poliisitoiminnan osalta viisumivapauden mukanaan tuomien uhkien torjunta edellyttää kahdenvälisen tiedonvaihdon tehostamista, yhteydenpidon lisäämistä sekä lisääntyvää läsnäoloa ainakin lähialueilla, jotta turvataan ajantasainen poliisialan tiedonvaihto ja tarvittavat poliisitoimenpiteet. Lisääntyvän liikkuvuuden vastapainoksi tulisi aloittaa neuvottelut Venäjän lainvalvontaviranomaisten kanssa nopeamman, perusteellisemmän ja ajantasaisemman tiedonvaihdon aikaansaamiseksi, jotta rajat ylittävästä rikollisuudesta saadaan ennakkotietoa ja ylläpidetään ajantasaista tilannekuvaa lähialueiden rikospotentiaalista. Yhteistyön nopeuttamiseen ja parantamiseen Venäjän eri viranomaisten kanssa tulee osoittaa korkeaa poliittista tukea.⁴⁷

Suomen ja Venäjän rajavartioyhteistyöjärjestelmä on jo pitkään taannut suorat ja tiiviit yhteydet Venäjän FSB:n rajavartiopalvelun kaikille tasoille. Olemassa oleva toimiva järjestelmä ei vaadi rakenteellisia muutoksia, vaan jo olemassa olevia rakenteita hyödyntämällä voidaan vastata osaan viisumivapauden aiheuttamista muutoksista. Järjestelmä (erityisesti rajavaltuutettuorganisaatio) muodostaa erinomaisen rakenteen esimerkiksi Venäjän kanssa tehtävän PTR -yhteistoiminnan kehittämiseksi.

Lisääntynyt matkustus ja sen voimakas lisääntyminen viimeistään viisumivapauden toteutuessa tulee vaikuttamaan syyttäjän toimintaan ja rikosprosessiin yleensä. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että lisääntynyt matkustaminen lisää erityyppistä rikollisuutta, kuten 2. skenaarion yhteydessä on todettu. Tilanteessa, jossa matkustajamäärät lisääntyvät mahdollisesti radikaalistikin, on rikosprosessin toimivuuden ja rikostorjunnan kannalta ensiarvoisen tärkeää, että esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuimien välillä voidaan sopia tämänkaltaisten nopeutettujen menettelyiden riittävän laajasta käyttämisestä. Nopeutetun menettelyn perusmallina (poliisi-syyttäjä –kaksikantamalli) voidaan pitää yksinkertaisia ja/tai vähäisiä rikosasioita koskevaa menettelyä, jossa esitutkinta suoritetaan välittömästi kiinnioton tms. jälkeen ja jossa varallaolotehtävässä toimiva syyttäjä toimittaa syyteharkinnan vastaavasti välittömästi esitutkinnan valmistuttua niin, että syyttäjähäaste voidaan antaa tiedoksi epäiltynä olevalle, kun hän vielä on viranomaisten huostassa. Nopeutetun menettelyn laajennettuna mallina (poliisi-syyttäjä-tuomioistuin –kolmikantamalli) voidaan pitää menettelyä, jossa edellä mainittujen asioiden lisäksi tuomioistuimessa varallaolotehtävässä toimiva tuomari järjestää pääkäsittelyn tarvittaessa kiinniotto- tai ainakin pidätysaikojen puitteissa. Pääkäsittely voidaan silloin toimittaa myös niin, että vastaaja on viranomaisten huostassa kiinniotettuna tai pidätettynä pääkäsittelyn alkamiseen saakka.⁴⁸

⁴⁷ Poliisihallitus, 9.10.2012.

⁴⁸ Valtakunnansyyttäjänvirasto, 5.10.2012.

Maahanmuuton kannalta arvioidaan, että viisumivapaus lisää Suomessa jätettyjen ensimmäistä oleskelulupaa koskevien hakemusten määrää. Tämä tarkoittaa nyt voimassa olevien ulkomaalaislain toimivaltasäännösten nojalla myös hakemusten vireillepanoon ja päätösten tiedoksiantoon liittyvien asiointien kasvua poliisissa. Venäläisten ja Venäjän kautta Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrän voidaan arvioida kasvavan vielä tavanomaista maahanmuuttoa voimakkaammin. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun lisäksi muutosta voidaan arvioida tapahtuvan hakijaprofiileissa siten, että Venäjän etnisten vähemmistöjen suhteellinen osuus hakijoista kasvaa.

Viisumivapauden arvioidaan myös lisäävän erityisesti laittomasti maassa oleskelevien ja rikoksesta epäiltyjen ja rikoksiin syyllistyneiden käännättämissä. Viranomaisyhteistyössä ja erityisesti Maahanmuuttoviraston, poliisiin ja Rajavartiolaitoksen kesken mainittujen asioiden määrän kasvu tulee näkymään käännättämisesitysten ja käännättämisten täytäntöönpanojen määrän kasvuna. Luvattoman työnteon riski kasvanee samoin. Tästä johtuu tarve kehittää viranomaisyhteistyötä entisestään ulkomaalaislain noudattamisen valvonnassa.⁴⁹

Sisäasiainministeriö on asettanut hankkeen maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallin (MPR) käyttöönottamiseksi. Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamallin edellyttämä valmistelu ja sisäasiainministeriön päätökset tarvittavista jatkotoimista on tarkoitus tehdä siten, että mallin käyttö on mahdollista syksystä 2013 alkaen.⁵⁰

Hätäkeskustoiminnan kannalta kasvava rajaliikenne Venäjältä lisää venäjänkielisten hätäpuheluiden määrää hätäkeskuksissa koko valtakunnassa pääpainon ollessa Kaakois-Suomen alueella. Kyseinen seikka asettaa haasteita hätäkeskustoiminnalle ja siihen liittyen erityisesti onnettomuuspaikkojen paikantamiselle ja tehtävien riskinarvioinnille. Koska venäjänkielentaitoisten päivystäjien määrä ei todennäköisesti tule olemaan riittävä, joudutaan hätäkeskuksissa turvautumaan käytössä olevaan tulkkipalveluun siihen liittyvine lisätehtävineen. Kasvava hälytystehtävien määrä lisää myös hätäkeskustoiminnan haasteita siltä osin, mikäli tehtäviä hoitavien viranomaisten määrä ei ole riittävä niille välitettäviin tehtäviin nähden. Edellä mainittu seikka saattaa johtaa tehtävien jonoutumiseen hätäkeskuksissa ja hidastaa niiden toimintaa. Tämä edellyttäisi yhteistyöviranomaisilta omiin johtamisjärjestelmiin liittyviä toimenpiteitä, joilla niiden omien resurssien ohjaus ja tehtävien odotuksella pitäminen tapahtuisi ko. viranomaisten, eikä Hätäkeskuslaitoksen toimesta.⁵¹

Rajaliikenteen kasvulla ei nähdä olevan merkittäviä vaikutuksia aluevalvontaan. Sillä voi kuitenkin olla joitain vaikutuksia alueelliseen ja keskushallintotason viranomaisyhteistyöhön. Vaikutukset voivat ilmetä viranomaisten välisten tiedonvaihdon, puolustus-

⁴⁹ Maahanmuuttovirasto, 12.10.2012, 31.10.2012.

⁵⁰ Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto, 31.10.2012.

⁵¹ Hätäkeskuslaitos, 28.9.2012.

voimien antaman virka-apun ja pelastustoimintaan osallistumisen lisääntymisenä. Vaikutukset viranomaisyhteistyölle, kuten toisen viranomaisen tukemisen tarpeet, virka-apuun soveltuvat ja käytettävissä olevat suorituskyvyt sekä toimintamallit on kuitenkin mahdollista selvittää osana puolustusvoimien normaalia suunnittelua. Puolustusvoima-uudistuksen seurauksena mm. puolustusvoimien johtamis- ja hallintorakenteen muutos aiheuttaa yhteistyösopimusten tarkistamistarpeen, jolloin mahdolliset muiden viranomaisten tukemistarpeet puolustusvoimien suuntaan ja viranomaisyhteistyön yksityiskohdat otetaan huomioon viranomaisten välisessä suunnittelussa ja sovitaan erikseen laadittavissa yhteistyösopimuksissa.⁵²

Rajaliikenteen hallinnassa tulisi vahvistaa harva-alueiden mukaista yhteistyötä poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin kesken. Tämä yhteistyön ohella tarvitaan kuitenkin lisää poliisin resursseja, jotta Rajavartiolaitoksen resurssit voidaan turvata rajaturvallisuustehtävissä.⁵³ Keskeiset viranomaiset pitävätkin tärkeänä sitä, että samaan aikaan kun rajanylityspaikkojen läpäisykykyä parannetaan ja rajatarkastushenkilöstöä lisätään, on varmistettava, että myös muiden kuin rajatarkastuksia tekevien viranomaisten toimintaedellytykset turvataan. Rajaliikenteen kasvu vaikuttaa myös erityisesti Tullin tehtäviin ja resurssitarpeeseen sekä tavara- että henkilöliikenteessä. Tulli esittää kasvavan rajaliikenteen ja rajanylityspaikkojen liikenteen eriyttämisen johdosta resurssilisäystä Venäjän rajan rajanylityspaikoille 40 henkilötyövuotta vuosille 2014-15 ja arvioi lisäystarpeeksi 40 henkilötyövuotta vuosille 2016-17. Samanaikaisesti Tulli pyrkii vastaamaan liikenteen kasvuun sisäisillä resurssikohdennuksilla sekä kehittämällä edelleen työprosesseja ja viranomaisyhteistyötä.⁵⁴ Kasvavan rajaliikenteen ja mahdollisen viisumivapauden vaikutukset poliisin toimintaan tulisivat näkymään sisämaassa. Poliisi arvioi, että täysimääräinen EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus edellyttäisi noin 200 henkilötyövuoden lisäämistä poliisin eri toimintoihin.⁵⁵ Arviot Rajavartiolaitoksen sekä rajatarkastusten voimavaratarpeista esitetään yksityiskohtaisesti jäljempänä.

Kasvavan rajaliikenteen hallinnan kannalta on tärkeää, että rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseen osallistuvat viranomaistahot tekevät yhdessä arviointityötä rajaliikenteen hallinnan osalta. Muuttuvaan tilanteeseen tulee tarvittaessa voida reagoida tiivistämällä yhteistyötä ja yhteen sovittamalla toimintatapoja erityisesti rajanylityspaikoilla.⁵⁶ Rajaliikenteen hallinnan tulisi olla ennakoivaa ja muutoskykyistä. Rajaliikenteen vaikutusten hallinta edellyttää kokonaistilannekuvaa rajaliikenteen kehittymisestä. Rajaliikenteen hallinnan kokonaistilannekuvan ylläpitoon soveltuisi erityisesti ministeriöiden kansliapäällikkökokous, Venäjä-asioiden ministeriryhmä sekä Suomen ja Venäjän välillä toimiva Hallitustenvälinen talouskomissio.

⁵² Puolustusministeriö, 5.10.2012, 30.10.2012.

⁵³ Itä-Suomen aluehallintovirasto, 3.10.2012.

⁵⁴ Tullihallitus, 2.10.2012.

⁵⁵ Poliisihallitus, 9.10.2012.

⁵⁶ Valtiovarainministeriö, 9.10.2012.

3.2.3. Liikenneväylät

Kasvavan rajaliikenteen hallintaan vaikuttavat parantuvat liikenneyhteydet koko itärajan pituudelta, millä tulee olemaan vaikutuksensa Helsinki-Pietari -akselin ulkopuolella olevien rajanylityspaikkojen rajanylityksiin. Rajanylityspaikoille johtavia tieyhteyksiä olisi parannettava sekä Suomen että Venäjän puolella.

Itä-Suomen ja erityisesti Kaakkois-Suomen kaupunkien kannalta rajaliikenteen kasvu on strateginen alueen elinvoimaa merkittävästi lisäävä tekijä. Kaakkois-Suomen alueella on varauduttu liikennekapasiteetin nostoon kaikilla rajanylityspaikoilla. Eritoten Kaakkois-Suomen rajanylityspaikoilla on jo nykyisillä matkustajamäärillä jonotilanteita, jotka hidastavat matkailutulojen kerryttämistä ja yritysten kaupankäyntiä. Kaakkois-Suomi - Venäjä ENPI- ohjelman rahoituksella kehitetään Imatran ja Nuijamaan raja-aseman liikennejärjestelyjä sekä Simola-Vainikkala tieyhteyttä. Hankkeet toteutetaan v. 2014 loppuun mennessä. Vuosille 2012-2014 ajoittuu myös Vaalimaan tavaraliikenneaseman eriyttämishanke. Kaakkois-Suomen ELY- keskus osallistuu tiiviisti kehittämishankkeiden suunnitteluun ja rahoitushakemusten laadintaan muiden alueen toimijoiden ja Venäjän viranomaisten kanssa myös tulevilla EU:n naapurisuusohjelmakaudella (ENI, 2014-2020). Esitetyissä skenaarioissa liikenne kasvaa voimakkaimmin skenaarioissa 2 ja 3. Edellä mainitut kapasiteettia ja välityskykyä parantavien toimenpiteiden mitoitus ja toteutusaikataulu eivät riitä vastamaan näin voimakkaaseen henkilöliikenteen kasvuun. Tällöin rajaliikenteen sujuvuus kärsii etenkin raja-asemien välittömässä läheisyydessä. Häiriöiden heijastuminen laajemmalle rajoille johtavalle tieverkolle riippuu paljolti tavaraliikenteen kehittymisestä. Mikäli pitkiä rekkajonoja muodostuu vuosien 2007-2008 tapaan säännöllisesti valtateille, on henkilöliikenteen sujuvuus ja turvallisuus vaarassa myös rajoille johtavilla päätteillä. Matkustajamäärien kasvuun tulee kuitenkin vaikuttamaan parantuvat liikenneyhteydet koko itärajan pituudelta, millä tulee olemaan vaikutuksensa Helsinki-Pietari -akselin ulkopuolella olevien rajanylityspaikkojen rajanylityksiin.⁵⁷

Maantieliikenteen ruuhkautumista voidaan lieventää lisäämällä matkustajalaivayhteyksiä sekä rautatieliikenteen matkustajaliikennettä. Rajanylityspaikoille johtavia tieyhteyksiä on parannettava sekä Suomen että Venäjän puolella. Nuijamaalta Viipuriin johtava tieyhteys, joka on Saimaan kanavan huoltotie, tulisi kokonaan uusia kansainvälisen tieyhteyden edellyttämälle laatu- ja turvallisuustasolle.⁵⁸ Suomessa E-18-moottoritie tulee valmistuessaan v. 2017 palvelemaan kasvavia rajaliikenteen matkustajamääriä. Myös Venäjä on parantamassa Pietarin ja Viipurin välistä tieyhteyttä ja se tulee teemmään tiestä moottoritietasoisen. On erittäin tärkeää, että myös Viipurin ja Torfjanovkan rajanylityspaikan välinen tieyhteys kunnostettaisiin moottoritietasoiseksi, sillä siitä tulee muuten kasvavan liikenteen pullonkaula. Venäjän-puoleisissa tieyhteyksissä suurin paine on kuitenkin Nuijamaan ja Viipurin välisen tieyhteyden parantamisessa. Nykyinen

⁵⁷ Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 5.10.2012.

⁵⁸ Suomen Satamaliitto, 5.10.2012.

Saimaan kanavan huoltotie on jo nyt välityskapasiteettinsa ääri rajoilla, eikä se voi palvella kasvavaa liikennettä. Venäjän tulisi rakentaa uusi tieyhteys Viipurista Brusnitshonon rajanylityspaikalle. Suomen puolella tulee parantaa lisäksi Nuijamaan ja valtatie 6 –välistä tieosuutta ja tälle ollaan jo nyt suunnittelemassa liikenneturvallisuutta parantavia toimenpiteitä mm. raskaan liikenteen jonotuskaistojen pidentämistä.⁵⁹

Pääteiden suurten kehittämishankkeiden suunnitteluprosessi on monivaiheinen ja kestoltaan suhteellisen pitkä (yleissuunnittelusta rakentamisvalmiuteen yleensä vähintään 2-3 v.). Suunnitelmavalmiutta on ylläpidettävä etupainotteisesti jo ennen kuin väylien palvelutaso laskee kohtuuttoman alas. Kehittämisinvestoinnit toteutetaan budjettirahoituksella valtion talousarvion kautta, mikä myös osaltaan lisää epävarmuutta tarkasta toteutusajankohdasta. Rajaliikenteen kannalta merkittävien pääteiden kehittäminen painottuu lähivuosina vahvasti E18-tien suunnalle. Koskenkylä-Kotka osuus ja Haminan ohikulkutien kohta ovat jo rakenteilla. Haminan ja Vaalimaan välinen osuus on tiesuunnitelmavaiheessa ja rakentaminen ajoittunee vuosille 2016-2018. Valtatielle 13 Lappeenrannan ja Nuijamaan välille on käynnistetty yleissuunnitelman laadinta kesällä 2012.⁶⁰ Venäjällä järjestettävät mm. Sotšin talviolympialaiset (2014) ja jalkapallon maailmanmestaruusottelut (2018) edellyttävät logistiikan osalta Venäjältä investointeja lentoliikenteeseen, tieverkostoon, uusiin junayhteyksiin ja tietoliikenteen järjestelmiin. Suomen puolella tämä tarkoittaa mm. E18-hankkeen loppuun saattamista.⁶¹

Liikennemäärien kasvaessa tulee älyliikenteen ratkaisulla olemaan yhä keskeisempi rooli sekä rajaliikenteen hallinnassa sekä jonojen ohjaamisessa että rajanylitysten sujuvoittamisessa. E18-moottoritien Hamina-Vaalimaa osuuden suunnittelussa tulee älyliikenne olemaan merkittävässä roolissa kehitettäessä palveluita tienkäyttäjille. Sekä raskaan- että henkilöliikenteen käyttöön on suunnitteilla jonotusjärjestelmiä, jotka ohjaavat ajoneuvojen tuloa rajanylityspaikoille. E-18 kasvukäytävähankkeessa on painopisteenä ollut mm. palvelukokonaisuuksien luominen yhdessä alueen elinkeinoelämän kanssa palvelemaan rajanylittäviä matkustajia. Jonottamisen sijaan matkustaja voi kuluttaa aikaa hyödyntämällä alueen palveluita. Myös Venäjän puolella on suunnitelmia älyliikenteen palveluiden ml. sähköisten jonotusjärjestelmien kehittämiseksi.⁶²

Myös rajanylityksen ennakkovaraus-/vuoronumerojärjestelmän soveltuvuutta Suomen olosuhteisiin tulisi selvittää. Järjestelmän avulla matkustajat voisivat varata itselleen aikaikkunan, minkä aikana heidän olisi tarkoitus ylittää raja. Mainitun kaltainen kaupallisin perustein toimiva järjestelmä on käytössä Virossa. Järjestelmän tarkoituksena ei ole ollut lisätä rajanylityspaikkojen kapasiteettia, vaan poistaa rajanylityspaikalla jonottaminen. Viranomaisen näkökulmasta pyritään järjestelmän avulla poistamaan jonot tienvarsilta ja rajanylityspaikalta. Matkailija puolestaan voi suunnitella matkantekonsa ja käyttää aikansa joustavammin.

⁵⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

⁶⁰ Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 5.10.2012.

⁶¹ Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, 4.10.2012.

⁶² Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

Rajanylityksen ennakkovarausjärjestelmän soveltavuudesta Suomeen todetaan kuitenkin, ettei Viron käytössä oleva järjestelmä voida sellaisenaan istuttaa Suomeen, koska Viron ja Venäjän maarajan tavaraliikenteen logistiikkaan liittyvät toimintatavat sekä liikennemäärät ovat erilaiset verrattuna Suomeen.⁶³

Poliisitoiminnan kannalta on tärkeää kehittää rajanylityspaikoille johtavia pääliikenneväyliä. Liikenneväylien parantamisella on suuri merkitys liikenneturvallisuuden kannalta. Matkustajaliikenteen lisääntyminen tulee näkymään liikennemäärien lisääntymisen mukana tuomien liikenneonnettomuuksien määrän kasvuna. Tieliikenteen sujuvuuden kannalta on tärkeää, että viranomaiset voivat hyödyntää liikennejärjestelmän tilannekuvan kautta ajantasaista näkymää tieliikenteeseen. Lisäksi eripituisten liikenteen häiriönhallintatilanteiden vaatima liikenteen ohjaus raja-asemien lähiteillä tulee voida hoitaa älyliikenteen sovellusten avulla, jotta poliisin resurssit voidaan tältä osin suunnata liikenteen valvontaan ja liikennerikosten tutkintaan.⁶⁴

Hätäkeskustoiminnan näkökulmasta kasvavan rajaliikenteen myötä erityisesti rajanylitysalueilla tulee alueella oleskelevien henkilöiden määrä kasvamaan runsaasti. Tämä puolestaan johtaa myös lisääntyviin hätäilmoitusten määrään erityisesti koskien tieliikennettä. Alueellisesti arvioituna suurin todennäköisyys kasvavalle henkilöliikennemäärälle tulee olemaan Kaakkois-Suomen alue, johtuen rajan takana olevasta suuresta asukaskeskittymästä Pietarista, sekä suorista liikenneyhteyksistä. Raideliikenteen osalta vaikutusten voidaan arvioida kohdistuvan eniten pääkaupunkiseutuun johtuen suorasta junayhteydestä Pietari-Helsinki.⁶⁵

Nykyisten merikuljetusten lisäksi lisääntynyt matkustaja-alusliikenne Helsingin ja Pietarin välillä entisestään liikennöintiä Suomenlahden merialueella. Viisumivapauden myötä myös huviveneliikenne ja muu vapaa-ajanvietto saaristossa ja rannikolla voi lisääntyä, millä myös on vaikutusta meripelastusvalmiuteen.

Itämeren alusten vuonna 2015 tiukentuvat rikkipäästö määräykset leikannevat transitoikuljetuksia Suomen satamien kautta. Venäjän WTO-jäsenyys mukaan lukien siitä johdettava puuntuonnin mahdollinen vilkastuminen, öljynhinta ja Venäjän oman talouden kasvu sekä teollisuustuotteiden lisääntyvä tuonti voivat yhdessä aiheuttaa merkittävää lisäystä Suomen ja Venäjän väliseen tavaraliikenteeseen. Tavaraliikenteessä Venäjän rautatiekuljetuksilla on tulevaisuudessa nykyistä suurempi merkitys.⁶⁶ Imatrankosken rajanylityspaikan avaaminen kansainväliselle liikenteelle tulee parantamaan rajanylityspaikan kapasiteettia ja parantamaan Vainikkalan kautta kulkevan nopean henkilöliikenteen sujuvuutta. Venäjän rakenteilla oleva Kannaksen tavaraliikenne rata vapauttaa myös kapasiteettia Venäjän puoleisella rataverkolla ja helpottaa syöttöliikennettä Svetogors-

⁶³ Tullihallitus, 31.10.2012.

⁶⁴ Poliisihallitus, 9.10.2012.

⁶⁵ Häätäkeskuslaitos, 28.9.2012.

⁶⁶ Tullihallitus, 2.10.2012.

kin kautta Suomen rataverkolle.⁶⁷ Kansainvälisen junaliikenteen aloittamisella Imatra-Svetogorskissa pyritään siirtämään viennin ja transiton maantiekuljetuksia enemmän kiskoille.⁶⁸ Massiivisen vientiliikenteen suuntaaminen Imatran rajaylityspaikan kautta edellyttää investointeja myös Suomen puolella.⁶⁹ Elinkeinoelämän kannalta on toivottavaa, että Imatran kautta kulkevan tavaraliikenteen ratayhteyksiä parannetaan ripeästi.⁷⁰

3.2.4. Elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet

Rajaliikenteen kehitys riippuu monista tekijöistä, rajaliikenteen kannalta erityisesti Venäjän ja Suomen talouskehityksestä. Venäjän talouskasvu lisää henkilö- ja tavaraliikennettä kokonaisuutena koko itärajan pituudelta. Lisäksi rajaliikenne kasvaa laiva- ja rautatieliikenteessä sekä lentoliikenteessä. Suomen on säilytettävä houkuttelevuutensa kiinnostavana ja turvallisena matkailumaana. Rajaliikenne kulkee kuitenkin myös toiseen suuntaan. Suomalaisten matkailuun vaikuttaa Suomen talouskehitys sekä myös viisumiesteiden poistuminen.

Venäjä on Suomen suurin kauppakumppani jo viidettä vuotta peräkkäin. Sen merkitys Suomen elinkeinoelämälle ja kansantaloudelle on kiistaton. Erityisesti Euroopan talouskasvun hyytyessä on Suomen pystyttävä hyödyntämään sijaintinsa Venäjän rajanaapurina täysimääräisesti. Jo pelkästään venäläisten lomailun ja ostosmatkailun lasketaan synnyttäneen Suomeen 5000 - 10 000 työpaikkaa ja viime vuonna venäläismatkailijat toivat Suomeen yli miljardi euroa. Vaikka Suomen ja Venäjän välillä on paljon päivänmittaista ostosmatkailua, niin venäläiset ovat myös ylivoimaisesti suurin ulkomaalaisryhmä suomalaisten majoitusliikkeiden yöpymistilastoissa.⁷¹

Talouskasvun myötä paikallinen kulutus lisääntyy Venäjän markkinoilla ja Venäjälle vietävät tavaramäärät kasvavat. Suomen pankki on ennustanut, että vaikka Venäjän kasvun ennakoitaan hidastuvan, Venäjä säilynee silti yhtenä Suomen nopeimmin kasvavista vientimarkkinoista. Pitkällä tähtäimellä myös WTO -jäsenyydellä on positiivista vaikutusta Venäjän talouteen ja tätä kautta lisää tuontia Venäjälle. Transitoliikenne on Suomen kannalta tärkeä asia, koska se tuo mm. logistiikka-alalle työpaikkoja ja alentaa Suomesta vietävän tavaran kuljetuskustannuksia (tyhjät kontit). Vastapainona puolestaan on erityisesti Kaakkois-Suomen teiden tukkiutuminen, päästöjen määrän lisääntyminen ja liikenteen ruuhkautumisesta aiheutuvat paikalliset haitat. Myös raakapuun tuonti Suomeen voi alkaa taas elpyä, kun puutullien taso putoaa ja puun hankintaa varten tarvittava infrastruktuuri ja hankintajärjestelmät Venäjällä saadaan palautetuiksi.⁷²

⁶⁷ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

⁶⁸ Tullihallitus, 2.10.2012.

⁶⁹ Liikenne- ja viestintäministeriö, 4.10.2012.

⁷⁰ Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 4.10.2012.

⁷¹ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2.10.2012.

⁷² Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, 4.10.2012.

Tullin tilastoimat kaikkien rajanylittäneiden maantieajoneuvojen määrät ovat tammielokuussa 2012 lisääntyneet + 14 %. Kasvu on kertynyt henkilöautoista, sillä raskas liikenne on supistunut Itäisen tullipiirin alueella 5 % viime vuodesta. Nuijamaa ja Vaalimaa ovat henkilöliikenteessä tällä hetkellä samansuuruisia rajaylityspaikkoja, joilla molemmilla tulee tänä vuonna olemaan 3,4 – 3,5 miljoonaa rajanylittäjää. Imatran rajanylityspaikka yltänee 2 miljoonaan rajanylittäjään. Rekkaliikenteen vähentymiseen vaikuttaa juuri nyt Euroopan taantuva talous, sekä jo vuosia jatkunut transitoliikenteen siirtyminen Venäjän omiin satamiin Pietariin ja Ust-Lugaan. Erityisesti uusien autojen kauttakuljetus Suomen läpi on vähentynyt Venäjän oman autoteollisuuden kasvun myötä. Rekkojen määrät ovat vähentyneet – 40 % huippuvuodesta 2008, mutta ovat edelleen 16 % suuremmat kuin maailmantalouden kriisivuonna 2009. Suomesta vietyt rekkojen tavaratonnit ovat kasvaneet viime vuodesta, mutta vaatimattomasti 2 %. Vaalimaa on raskaan Venäjän liikenteen vilkkain rajanylityspaikka; sen osuus 45- 50 % koko rajan rekkaliikenteestä. Vaalimaalla rekkoja on kuluneen vuoden aikana ollut 4 % vähemmän kuin viime vuonna. Nuijamaalla on tänä vuonna ollut pientä kasvua rekkojen määrässä ja siellä on ajoittain ollut saapuvassa liikenteessä Suomen puolella jono-ongelmia.⁷³

Kappaletavaraliikenteen osalta iso kysymys on, mitä reittiä tavarat Venäjälle tuodaan eli onko Suomen satamista Venäjälle vievä reitti jatkossa riittävän toimintavarma ja kilpailukykyinen, kun viisumivapaus ja sen mukanaan tuoma rajaliikenteen kasvu lähtee kunnolla käyntiin. Tähän kehitykseen toki vaikuttaa Venäjän satamien ja muiden Venäjälle suuntautuvien kuljetusreittien kehitys. Myös älyteknologian hyödyntäminen liikenteessä tulee vaikuttamaan liikennevirtoihin ja liikenteen sujuvuuteen. Erityisesti Viron suunnalla jonotus- ja tullausprosessien sähköistäminen haastaa Suomen reitin toimivuudessaan. Vaikka Suomen reitti olisikin jatkossa edelleen kilpailukykyinen, kysymykset koskien kuljetuskaluston mittoja- ja massoja sekä ADR -erikoislupamaksuja (eivät ADR -sopimuksen mukaisia) ovat kysymyksiä, jotka vaikuttavat siihen, suoritetaanko ko. kuljetuksia EU -kalustolla vai venäläisellä kalustolla.⁷⁴

Luoteis-Venäjältä on muodostumassa myös entistä useammalle suomalaisyritykselle erittäin tärkeä ja luonnollinen markkina-alue, jolloin sujuvat rajamuodollisuudet ovat myös Suomen elinkeinoelämän etu. Ongelmat rajalla ja kapasiteetin riittämättömyys eivät saa muodostua jarruksi kehitykselle. Venäjän liityttyä maailmankauppajärjestykseen (WTO) tulee liiketoiminta ja kauppa maiden välillä vain kasvamaan ja monipuolistumaan. Myös tuotannollinen yhteistyö on selvästi lisääntynyt jo viime vuosina.⁷⁵ Liikenneyhteyksien parantuminen luo uusia toimintamahdollisuuksia myös suomalaisille matkailualan yrityksille. Yritykset voivat tarjota kansainvälisille asiakkailleensa myös Luoteis-Venäjän matkoja.⁷⁶

⁷³ Tullihallitus, 2.10.2012.

⁷⁴ Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, 4.10.2012.

⁷⁵ Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, 2.10.2012.

⁷⁶ Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, 5.10.2012.

Rajaliikenteen kasvusta ja mahdollisesta viisumivapaudesta seuraa Rajavartiolaitoksen ja Tullin tehtävien lisääntyminen rajanylityspaikoilla. Rajanylityspaikkojen kapasiteetin turvaaminen sekä henkilö- että tavaraliikenteessä on välttämätöntä elinkeinoelämän toimintaedellytysten kannalta.⁷⁷

Kasvavan rajaliikenteen tarpeisiin tulisi kehittyä nykyistä monipuolisempi ja joustavampi elinkeino- ja palvelurakenne. Rajaliikenteelle suunnattu palvelutarjonta tulisi entistä enemmän olla ympärivuorokautista, mikä osaltaan tasaisi rajaliikenteen ruuhka- huippuja sekä mahdollistaisi erityisesti venäläismatkailijoille entistä joustavamman matkanteon ja kulutuskäyttämisen.

Venäläisten matkailun lisääntyminen Suomeen parantaa paikoin merkittävästi Suomen palveluelinkeinojen toimeentuloa ja työllisyyttä. Kaupunkien läheisyydessä ja myös syrjäisemmillä alueilla sijaitsevat matkailu-, ravitsemus- ja majoitusliikkeet saavat toimintaansa aktiviteettia kasvavista matkailijamääristä ja kaupat puolestaan lisää kysyntää maksukykyisten venäläisten tehdessä ostoksia Suomessa.⁷⁸ Laivayhtiöt ovat myös suunnitelleet vuorojen lisäämistä Pietarin ja Helsingin välisessä matkustaja- alusliikenteessä, ja viisumivapaus lisääisi suurella todennäköisyydellä risteilyliikennettä edelleen. Vaikkakin Venäjän talouskehitys on yksi tärkeimpiä tekijöitä rajaliikenteen kehityksen ja Suomen elinkeinoelämän kannalta, on myös otettava huomioon erityisesti Kiinan vaurastuminen, mikä kasvattaa lentomatkustamista Suomeen ja Suomen kautta muualle Eurooppaan sekä Pohjois-Amerikkaan.

3.3. Toimenpiteet ja vaikutusten hallinta

Seuraavassa esitetään keskeisimmät havainnot ja toimenpiteet koskien kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksista rajainfrastruktuurin, viranomaisyhteistyön ja liikenneväylien sekä elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksien osalta ja edelleen skenaarioiden 1 ja 2 mukaisesti.

3.3.1. Rajainfrastrukturi

- Rajanylityspaikkojen läpäisykyky edellyttäisi, että suunnitellut rajanylityspaikkojen kehittämishankkeet toteutetaan ja, että Rajavartiolaitos ja Tulli saavat lisäresursseja rajanylityspaikoille.
- Henkilö- ja tavaraliikenne olisi syytä eriyttää toisistaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta tavaroiden liikkuminen rajan yli tapahtuu tehokkaasti ja Suomen asema väylänä Venäjälle säilyy Suomen talouskehitystä tukevana.

⁷⁷ Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 4.10.2012, Tullihallitus, 2.10.2012.

⁷⁸ Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, 4.10.2012.

- Suunniteltujen rajanylityspaikkojen kehittämishankkeiden jälkeen tulisi aloittaa seuraavien rajainfrastruktuurin vaiheiden hahmottaminen ja kehittämissuuntien visiointi.
- Rautatieliikenteessä olisi huolehdittava, että tietoliikenneyhteydet erityisesti nopeajunassa ovat sellaiset, että Schengenin rajasäännöstön mukaiset rajatarkastukset voidaan turvallisesti ja sujuvasti suorittaa liikkuvassa junassa.
- Erityisesti Kiinan vaurastuminen kasvattaa lentomatrustamista, minkä vuoksi Aasian rajaliikenne ja Helsinki-Vantaan lentoasema korostuu entisestään. Helsinki-Vantaan asema johtavana vaihtoasemana Aasian lentoliikenteessä tulisi huomioida rajatarkastusjärjestelyissä.
- Helsinki-Vantaan lentoaseman ja Helsingin sataman rajatarkastusten sujuvuudesta tulisi huolehtia jatkamalla automatisoitua rajatarkastusta EU/ETA/CH kansalaisille.
- Rajaliikenteen kasvaessa huomattavasti tulisi arvioida rajanylityspaikkojen ja tietovoimaloiden välisten tietoliikennekapasiteettien riittävyttä ja tarvittaessa kasvattaa tai monistaa niitä.
- Nykyisen rajanylityspaikkaverkoston on arvioitu olevan riittävän tiheä kasvavan rajaliikenteen tarpeisiin ja myös mahdollisessa viisumivapaustilanteessa. Tämän vuoksi kukin avoinna oleva rajanylityspaikka tulisi kehittää sekä resursoida tehtävien ja liikennemäärien edellyttämällä tavalla.

3.3.2. Viranomaisyhteistyö

- Rajaliikenteen hallinnan tulisi olla ennakoivaa ja muutoskykyistä, mikä edellyttäisi kokonaistilannekuvaa rajaliikenteen kehittymisestä.
- Suomen ja Venäjän viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa rajaliikenteen hallintaan vaikuttavilla aloilla tulisi johdonmukaisesti tiivistää.
- Suomen ja Venäjän rajavartiolaitosyhteistyöjärjestelmää tulisi hyödyntää aktiivisesti maiden välisessä yhteistoiminnassa rajaliikenteen hallintaa koskevissa asioissa.
- Venäjälle ja muualle sijoitettuja yhdyshenkilöitä tulisi hyödyntää joustavasti kasvavan rajaliikenteen hallinnan edellyttämässä tehtävissä.
- PTR-yhteistoimintaa ja sen rakenteita tulisi hyödyntää johdonmukaisesti ja täysimääräisesti valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallitsemiseksi.

- Nopean ja ajantasaisen tiedonvaihdon keinot tulisi varmistaa kaikkien PTR-viranomaisten käyttöön.
- Rajaliikenteen sujuvuuden ja valvonnan tehostamiseksi tulisi kehittää edelleen Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteistoimintaa rajanylityskenttien valvonnassa.
- Maahanmuuton hallinnassa tulisi hyödyntää Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen (MPR-viranomaiset) yhteistoimintaa.
- PTR- ja MPR-viranomaisten tulkkaus- ja kielipalvelujen saatavuus ja henkilöstön kielikoulutus tulisi turvata.
- Hätäkeskustoiminnan kannalta olisi erityisen tärkeää, että turvattaisiin riittävä venäjänkielentaitoisten päivystäjien määrä hätäkeskuksissa tai tulkkipalvelujen saatavuus.
- Rajaliikenteen kasvaessa rikosprosessin toimivuuden ja rikostorjunnan kannalta olisi tärkeää, että esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuimien välillä sovittaisiin nopeutettujen menettelyiden riittävän laajasta käyttämisestä.
- Samaan aikaan kun parannetaan rajanylityspaikkojen läpäisykykyä ja turvataan rajaliikenteen tarkastushenkilöstö, olisi varmistettava, että myös muiden kuin rajatarkastuksia tekevien viranomaisten toimintaedellytykset turvataan.

3.3.3. Liikenneväylät

- Pääteiden suurten kehittämishankkeiden suunnitteluprosessi on monivaiheinen ja kestoaltaan suhteellisen pitkä. Suunnitelmavalmiutta olisi ylläpidettävä etupainotteisesti jo ennen kuin liikenneväylien palvelutaso laskee.
- Rajanylityspaikoille johtavia pääliikenneväyliä olisi kehitettävä. Liikenneväylien parantamisella on rajaliikenteen sujuvuuden lisäksi suuri merkitys liikenneturvallisuuden kannalta.
- Rajaliikenteen kasvaessa tulisi älyliikenteen ratkaisulla olemaan yhä keskeisempi rooli sekä jonojen ohjaamisessa että rajanylitysten sujuvoittamisessa.
- Rajanylityksen ennakkovaraus-/vuoronumerojärjestelmän soveltuvuutta Suomen olosuhteisiin tulisi selvittää.

- Tieliikenteen sujuvuuden kannalta olisi tärkeää, että viranomaiset voivat hyödyntää liikennejärjestelmän tilannekuvan kautta ajantasaista näkymää tieliikenteeseen.
- Liikenteen häiriönhallintatilanteiden vaatima liikenteen ohjaus raja-asemien lähteillä tulisi hoitaa älyliikenteen sovellusten avulla, jotta poliisin resurssit voidaan tältä osin suunnata liikenteen valvontaan ja liikennerikosten tutkintaan.

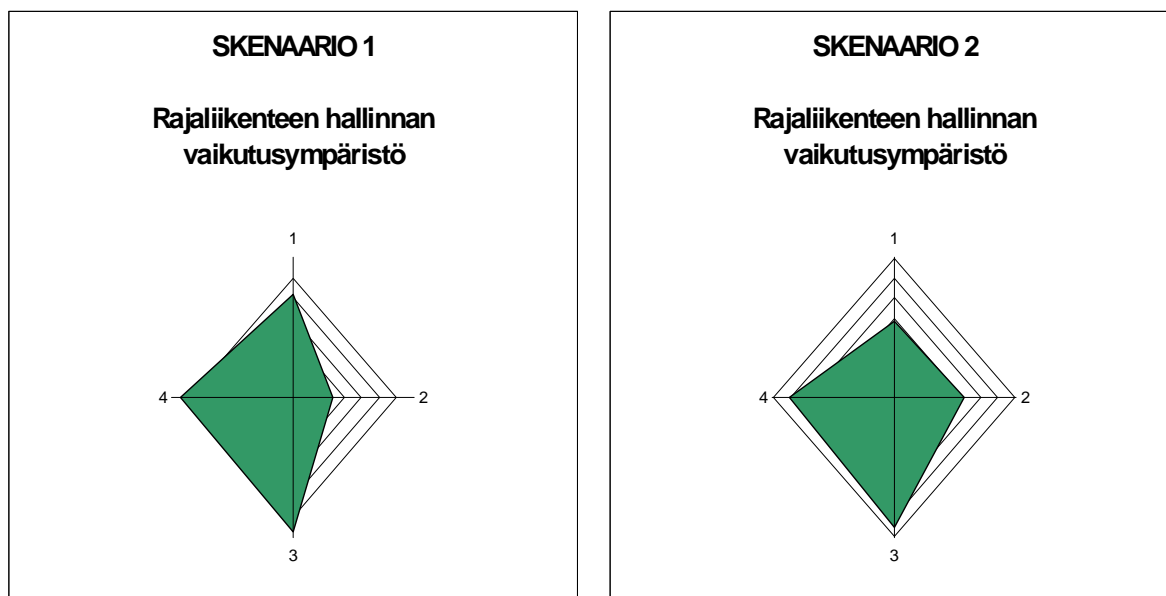
3.3.4. Elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet

- Elinkeinoelämän kannalta on välttämätöntä, että rajanylityspaikkojen kapasiteetti sekä henkilöliikenteessä että tavaraliikenteessä turvattaisiin.
- Rajaliikenteen sujuvuutta tulisi edistää, sillä matkailun lisääntyminen Suomeen parantaa paikoin merkittävästi palveluelinkeinon toimeentuloa ja työllisyyttä.
- Kasvavan rajaliikenteen tarpeisiin soveltuvan nykyistä monipuolisemman ja joustavamman elinkeino- ja palvelurakenteen kehittymistä tulisi tukea.
- Kaikissa liikennemuodoissa viranomaisten, liikennepitäjien ja liikenteenharjoittajien tulisi yhdessä ennakoivasti ottaa huomioon mahdolliset kasvut ja muutokset rajaliikenteessä.

3.4. Rajaliikenteen hallinnan vaikutusympäristö ja havaintoyhteenveto

Sisäasiainministeriön toimeksiannon mukainen selvitystehtävä oli arvioida kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin. Käytännössä selvitystehtävä edellyttää paitsi yllä esitettyjen kokonaisvaikutusten sekä tarvittavien hallinnan toimenpiteiden selvittämistä myös vaikutusympäristön arvioimista hallinnan rakenteiden näkökulmasta.

Vaikutusympäristön tarkastelulla on merkitystä, kun arvioidaan kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia, ei yksinomaan rajaliikenteen kasvun vaikutuksia. Näkökulma kuvaa sitä, mihin hallinnan rakenteeseen rajaliikenteen kasvu vaikuttaisi eniten ilman selvityksessä esitettyjä hallinnan toimenpiteitä.



1. Rajainfrastruktuuri 2. Viranomaisyhteistyö 3. Liikenneväylät 4. Elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet

Rajaliikenteen hallinnan vaikutusympäristö havainnollistetaan yllä olevilla kuvioilla.⁷⁹ Molempien tarkastelussa käytettyjen skenaarioiden mukaisesti kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutusalue ulottuu laajalle rajainfrastruktuuria, liikenneväyliä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia kuvaaville alueille. Erityisesti skenaario 2. mukainen hallinnan vaikutusalue ulottuu myös laajalle viranomaisyhteistyötä kuvaavalle alueelle.

Rajaliikenteen hallinnan vaikutukset ulottuvat laajalle rajainfrastruktuurin vaikutusalueella myös 1. skenaarion osalta, mikä merkitsee sitä, että jo nykyisen rajaliikenteen kasvun jatkuminen edellyttäisi rajainfrastruktuurin saattamista kasvavan rajaliikenteen edellyttämälle tasolle. Rajanylityspaikkojen läpäisykykyä parantavilla hallinnan toimenpiteillä vaikutetaan paitsi ihmisten kanssakäymiseen ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin myös keskeisesti rajaturvallisuuden sekä sisäisen turvallisuuden ylläpitoon. Rajanylityspaikkojen läpäisykykyyn vaikuttaa puolestaan riittävät henkilöstövoimavarat, joka kuvataan yksityiskohtaisesti käsiteltäessä jäljempänä rajatarkastusten hallintakokonaisuutta. Liikenneväylien parantamisella on puolestaan keskeinen vaikutus paitsi liikenteen sujuvuudelle myös liikenneturvallisuudelle. Eri liikennemuodoissa tulisi yhdessä ennakoivasti ottaa huomioon mahdolliset kasvut ja muutokset rajaliikenteessä. Itärajan rajaliikenteen vaikutusten ohella on pidettävä mielessä Aasian rajaliikenteen korostuva merkitys lentoliikenteessä. Samoin on pidettävä mielessä kasvavan merirajaliikenteen vaikutukset paitsi rajatarkastusten niin erityisesti myös meripelastusvalmiuden ylläpitämisen osalta.

⁷⁹ Skenaario 1 skaalassa merkittävä (8), skenaario 2 skaalassa erittäin merkittävä (10).

Rajaliikenteen hallinnalla on vaikutuksensa myös viranomaisyhteistyöhön. Viranomaisyhteistyön osalta voidaan vaikutusalueen osoittama ulottuvuus tulkita siten, että Suomen käytössä olevat viranomaisten yhteistoimintarakenteet ovat pääosin kunnossa ja riittäviä nykyiseen rajaliikenteen kasvuun nähden ja osin myös EU-Venäjä - viisumivapaustilanteessa. Nykyisen kasvun jatkuessa Suomen viranomaisten yhteistoimintarakenteella kyettäisiin vastaamaan kasvavan rajaliikenteen vaikutuksiin. PTR-viranomaisten yhteistoiminta on kansainvälisestikin arvostettua. Myös eurooppalaista tunnustusta saanut Rajavartiolaitoksen ja Tullin välinen yhteistyö rajanylityspaikoilla on hyvällä tasolla ja yhteistyön kehittäminen kasvavan rajaliikenteen varalta jo pitkälle edennyttä. Hallintatoimenpiteiden osalta kyseeseen tulee kokonaistilannekuvan korostumisen lisäksi lähinnä yhteistoimintarakenteiden sisällä suoritettavia järjestelyjä ja toimintatapojen organisointia tiedonkulun ja -käsittelyn tehostamiseksi. Skenaario 2. mukainen viisumivapaustilanne suunnittelukauden aikana vaikuttaa kuitenkin viranomaisyhteistyöhön 1. skenaariota enemmän. Viisumivapaustilanteessa korostuisi Suomen ja Venäjän välinen viranomaisyhteistyö entisestään, ja edellyttäisi erityisesti sen varmistamista, että tarvittavat viranomaisyhteydet ovat tosiasiallisesti toimivia ja viranomaistoimintaa palvelevia.

4. Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeet ja rajaturvallisuus-toiminta

Rajavartiolaitoksen esikunta on arvioinut kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutukset Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin.⁸⁰ Rajavartiolaitoksen esikunnan arviota tarkennetaan seuraavien hallinnan osa-alueiden osalta:

- rajatarkastusprosessi;
- rajanylityspaikkojen kehittämiskustannukset (ml. rajatarkastustekniikka);
- rajatarkastushenkilöstön lisätarve; sekä
- rajatarkastuskoiratoiminnan tehostaminen.

4.1. Rajatarkastusten hallinta

Turvalliset ja sujuvat rajatarkastukset turvataan *rajatarkastusten hallinnalla*, joka muodostuu riittävästä rajatarkastushenkilöstöstä, toimivasta rajatarkastusprosessista, tehokkaista rajanylityspaikoista sekä soveltuvasta rajatarkastustekniikasta.

RIITTÄVÄ	RAJATARKASTUS KANGERTELEE	RAJATARKASTUS TURVALLISTA JA SUJUVAA
	II	I
RAJAVARTIOLAITOKSEN VOIMAVARAT	IV	III
RIITTÄMÄTÖN	RAJATARKASTUS EI SUJUVAA	RAJATARKASTUS KANGERTELEE
	RIITTÄMÄTÖN	RIITTÄVÄ

**RAJATARKASTUSPROSESSI, RAJANYLITYSPAIKAT,
RAJATARKASTUSTEKNIikka**

Kasvavan rajaliikenteen tilanteessa rajatarkastusten hallintakokonaisuus edellyttää rajatarkastusprosessin ja rajanylityspaikkojen kehittämistä, henkilöstövoimavarojen vahvistamista sekä ulkorajavalvonnan edellyttämien tarkastuslaitteiden hankintaa.

Rajavartiolaitos on johtava rajaturvallisuusviranomaisena. Kasvava rajaliikenne vaikuttaa kuitenkin myös muiden rajatarkastusviranomaisten voimavaratarpeisiin ja toimintaan.⁸¹ Poliisihallitusta ja Tullihallitusta pyydettiin arvioimaan kasvavan rajaliikenteen vaikutukset poliisiin ja Tullin rajatarkastustehtävään kohdennettavaan henkilöpanokseen henkilötyövuosina. Myös nämä arviot esitetään osana rajatarkastusten hallintaa.

⁸⁰ Rajavartiolaitoksen lausunto, Dno/2012/1614, 10.8.2012.

⁸¹ Rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä säädetään valtioneuvoston asetuksessa (901/2006).

4.1.1. Rajatarkastusprosessi

Rajanylityspaikkojen läpäisykykyyn liittyy keskeisesti toimiva tarkastusprosessi. Rajavartiolaitoksen rajanylityspaikkojen kehittämishankkeen⁸² yhteydessä kehitettiin uusi rajatarkastusmalli itärajan rajanylityspaikoille. Uusi rajatarkastusmalli perustuu kaistoilla tapahtuviin tarkastuksiin. Matkustajat voivat pääsäännön mukaan pysyä ajoneuvoissaan tarkastuksen aikana. Menettely on sekä turvallinen ja sujuva että Schengenin raja-säännösten mukainen.

Läpivirtauksen parantamiseksi tulisi rajanylityspaikkojen rakenteet saattaa vastaamaan uutta rajatarkastusten toimintamallia. Myös Tullin toiminta tulisi yhteen sovittaa rajatarkastusmallin kanssa, ettei tulliasiointi muodosta hidastetta niille henkilöille, joilla ei ole tulliselvitettävää. Kaistoilla tapahtuvan rajatarkastusmallin myötä rajanylityspaikkojen rakenteisiin liittyvät ylläpito- ja vuokratustannukset eivät ole yhtä korkeita, kuin mitä ne olisivat, jos rajatarkastukset suoritettaisiin itärajalta terminaaliolosuhteissa.

Uuden rajatarkastusmallin käyttöönotto itärajan rajanylityspaikoilla tapahtuu viimeistään silloin, kun suunnitellut rajanylityspaikkakohtaiset infrastruktuurien kehittämistyöt on saatu valmiiksi. Jäljempänä olevat laskelmat perustuvat itärajan rajanylityspaikkojen osalta uuteen rajatarkastusmalliin.

4.1.2. Rajanylityspaikkojen kehittäminen

Henkilöliikenteen kasvu Suomen ja Venäjän rajalla on ollut ennätysmäisessä nousussa viimeisten vuosien aikana. Kaakkois-Suomen alueen rajanylityspaikkojen rajaliikenteen jatkuvasti lisääntyessä on olemassa olevien kansainvälisten rajanylityspaikkojen kehittäminen välttämätöntä kasvavan rajaliikenteen hallinnan varmistamiseksi. Kehittämistyö on tarpeen jo nykyisillä matkustajamäärillä. Vuosikymmenen lopulla todennäköisesti toteutuva EU:n ja Venäjän viisumivapaus korostaa entisestään nykyisten kansainvälisten rajanylityspaikkojen laajaa kehittämistarvetta. Rajanylityspaikkojen toimintakyvyn edellytyksenä on – toimivan prosessin ja riittävien henkilöstöressurssien lisäksi – riittävän läpäisykyvyn mahdollistava infrastruktuuri ja toimiva rajatarkastustekniikka.

4.1.2.1. Rajanylityspaikkojen läpäisykyvyn parantaminen

Rajavartiolaitos, Tullihallitus ja Liikennevirasto ovat yhdessä valmistelleet suunnitelman itärajan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kehittämiseksi. Suunnitelmassa määritetään rakentamisen prioriteetit ja aikataulut.⁸³ Suomen ja Venäjän yhteisessä pysyvässä rajavartiotyöryhmässä on vuoden 2012 alussa perustettu rajatarkastusalatyöryhmä,

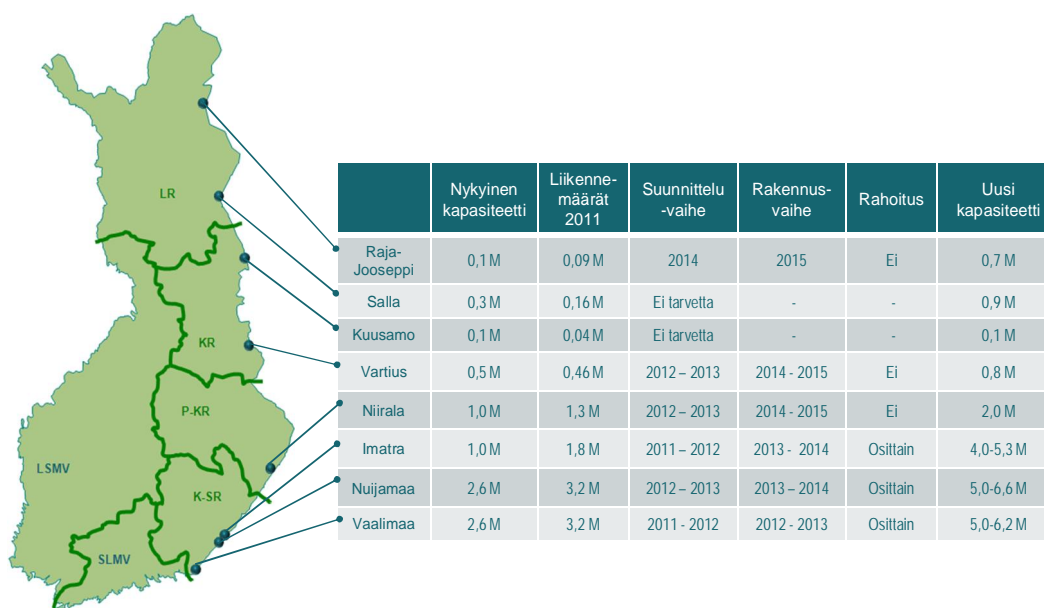
⁸² Rajanylityspaikkojen kehittämishanke perustettiin 1.2.2012 lukien (Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja 904/20/2012).

⁸³ Rajavartiolaitoksen esikunnan asiakirja, 523/44/2012, 19.1.2012.

jonka keskeisenä tehtävänä on maiden välisen yhteisen rajanylityspaikkojen kehittämissuunnitelman laatiminen asiaan liittyvien yhteistyötahojen (molempien osapuolten tulliviranomaiset, Suomen Liikennevirasto ja Venäjän Rosgranitsa (Rajavarusteluvirasto)) kanssa.

Nykyisen rajanylityspaikkaverkoston on arvioitu olevan riittävän tiheä myös kasvavan liikenteen tarpeisiin ja myös mahdollisessa viisumivapaustilanteessa. Tämän vuoksi kukin avoinna oleva rajanylityspaikka tulee resursoida tehtävien ja liikennemäärien edellyttämällä tavalla.

Itärajan kansainvälisten rajanylityspaikkojen infrastruktuurin kehittäminen



Nykyisillä suunnitelluilla itärajan rajanylityspaikkojen kehittämistoimenpiteillä saavutettaisiin Vaalimaalla ja Nuijamaalla kussakin *vähintään* 5 miljoonan, Imatralla 4 miljoonan ja Niiralassa noin 2 miljoonan matkustajan vuotuinen kapasiteetti. Kokonaiskapasiteetti nousisi siis kyseisillä rajanylityspaikoilla yhteensä 16 – 17 miljoonaan matkustajaan. On huomattava, että laskelmien perusteella on uuden rajatarkastusmallin käyttöönotolla *mahdollista ylittää* Vaalimaalla noin 6,2 miljoonan ja Nuijamaalla noin 6,6 miljoonan sekä Imatralla noin 5,3 matkustajan vuotuisen kapasiteettiin, jolloin kokonaiskapasiteetti nousisi kyseisillä kolmella rajanylityspaikalla yli 18 miljoonaan matkustajaan. Yllä kuvattu kokonaiskapasiteetti riittäisi nykyarvion mukaan kuitenkin vain viisumivapauden alkuvaiheeseen.

Rajanylityspaikkojen kehityshankkeiden toteutus on pitkä prosessi ja hankkeet on saatava toteutettua pääsääntöisesti ennen viisumivapaustilannetta. Prioriteettihankkeina kansallisesti on suunniteltu Vaalimaan, Nuijamaan ja Imatran rajanylityspaikkojen laajaa kehittämistä. Edellä mainittujen rajanylityspaikkojen kehittämishankkeet ovat välttämättömiä rajatarkastusten turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamiseksi sekä tullivarmuuden turvaamiseksi. Myös muiden itärajan rajanylityspaikkojen kehittäminen on turvattava rajanylityspaikkojen kehittämissuunnitelman mukaisesti. Pääkaupunkiseudun kansainvälisillä rajanylityspaikoilla (Helsinki-Vantaan lentoasema sekä Helsingin satamat) tulisi turvata rajaturvallisuuden edellyttämät toimitilavaatimukset. Muiden lentoasemien ja satamien osalta tulisi ottaa ennakkoivasti huomioon rajatarkastukset sekä liikennemäärien mahdolliset kasvut yhdessä liikennepaikan pitäjän kanssa.

4.1.2.2. Rajatarkastustekniikan hyödyntäminen

Automatoitu rajatarkastus soveltuu terminaaliympäristöön sekä erityisesti EU/ETA/CH kansalaisille. Automatoituja rajatarkastuksia ja niiden kehittämistä tulee jatkaa Helsinki-Vantaan lentoasemalla, missä toiminnan on todettu olevan kustannustehokasta. Automatoitua rajatarkastusta varaudutaan laajentamaan Helsingin satamassa, mikäli EU/ETA/CH kansalaisten osuus matkustajavirrasta kasvaa, ja toiminta säilyy kustannustehokkaana. Viimeistään EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden myötä säännöllinen reittiliikenne kasvaneen huomattavasti, mikä edellyttää henkilöstöresurssien lisäksi asianmukaista tarkastuslaitteistoa Helsingin satamaan. Automatoitua rajatarkastusta voidaan ottaa käyttöön tapauskohtaisesti myös muilla lentoasemilla ja muissa satamissa ruuhkahuippujen tasaamiseen.

Itärajan rajanylityspaikoilla käyttöönotettava uusi rajatarkastusmalli ei tue automatoitujen rajatarkastusten käyttöönottoa. Uuden rajatarkastusmallin mukaisesti tarkastukset suoritetaan kaistoilla ja matkustajat pysyvät pääsääntöisesti autoissaan tarkastuksen aikana. Mobiililaitteiden käytöllä voidaan tukea uuden rajatarkastusmallin mukaisia tarkastuksia itärajan rajanylityspaikoilla. Mobiililaitteita voidaan myös käyttää terminaaliolosuhteissa, satamissa, ulkomaalaisvalvonnassa, muuttuvissa olosuhteissa ja tilapäisjärjestelyissä, risteily- ja huvialusliikenteen rajatarkastuksissa sekä tilanteissa, joissa raja- valvonta on tilapäisesti palautettu sisärajoille. Mobiililaitteiden hankinnassa tulee huomioida käytössä olevien laitteiden käyttökokemukset sekä langaton sormenjälkilukutoiminnallisuus. Edellä mainittu toiminnallisuus tarvittaisiin suunnittelukaudella viimeistään syksyllä 2014, kun EU:n VIS -asetuksen mukaiset sormenjälkitodentamiset rajatarkastuksissa tulevat pakollisiksi maa- ja merirajan rajanylityspaikoilla.

Rajavartiolaitos ryhtyy vastaanottamaan lentoliikenteen ennakkotietoja (ns. API -tiedot) sekä Venäjän junaliikenteen matkustajatietoja vuonna 2013, millä on rajatarkastuksia helpottava ja laitonta maahantuloa torjuva vaikutus. Muutoinkin kehitetään rajatarkastusten tilannekuvaa.

Kasvavan rajaliikenteen myötä rajatarkastusten suorittamiseksi ja kirjaamiseksi tarpeellisia tietoja talletetaan kansalliseen rajanylitystietojärjestelmään yhä enemmän. Samoin erityisesti kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastustapahtumaan liittyen suoritetaan yhä enemmän rekisterikyselyjä moneen eri sekä kansalliseen että kansainväliseen tietokantaan. On huomioitava, että EU:n yhteiseen viisumitietojärjestelmään liittyvät VIS -asetuksen mukaiset sormenjälkitodentamiset rajatarkastuksissa tulevat pakollisiksi maa- ja merirajan rajanylityspaikoilla viimeistään syksyllä 2014. Tämä edellyttää tarvittavaa järjestelmätason varautumista tietoliikennekapasiteetin riittävyuden ja häiriöttömyyden turvaamiseksi. EU:n yhteinen rajanylitystietojärjestelmä toteutunee vasta suunnittelukauden ulkopuolella. Siihen varaudutaan kuitenkin osin jo suunnittelukaudella.

4.1.2.3. Rajanylityspaikkojen kehittämiskustannukset

Oheisessa taulukossa on skenaarioperusteisesti arvioitu muiden toimintamenojen lisätarve Rajavartiolaitoksen rajanylityspaikkojen (ml. rajatarkastustekniikka) kehittämiskustannusten osalta.

RVL:n muiden toimintamenojen lisätarve rajanylityspaikkojen kehittämiskustannusten osalta (milj. euroa)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen		6,6	7,7	7,2	5,1	26,6
- Pysyvä vaikutus muihin toimintamenoihin (vuokrat, tietotekniikka, muut vuosittaiset kustannukset)		2,7	4,2	4,9	4,9	
- Kertaluonteiset investoinnit rajanylityspaikkojen kalustoon ja materiaaliin		3,9	3,5	2,3	0,2	
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017		11,5	14,0	13,5	13,5	52,5
- Pysyvä vaikutus muihin toimintamenoihin (vuokrat, tietotekniikka, muut vuosittaiset kustannukset)		3,5	6,0	7,5	8,5	
- Kertaluonteiset investoinnit rajanylityspaikkojen kalustoon ja materiaaliin		8,0	8,0	6,0	5,0	

4.1.3. Rajatarkastushenkilöstö

Kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallinta ja rajanylityspaikkojen läpäisykyvyn parantaminen edellyttäisi myös sitä, että uudistetuille itärajan rajanylityspaikoille, Helsingin satamaan ja Helsinki-Vantaan lentoasemalle lisätään rajatarkastajia.

Rajavartiolaitoksen rajatarkastushenkilöstön pysyvään lisäämiseen ei ole osoitettu rahoitusta. Oheiseen taulukkoon on arvioitu skenaarioperusteinen toimintamenojen lisätarve vuoden 2012 tasoon verrattuna rajatarkastushenkilöstön osalta.

RVL:n rajatarkastushenkilöstön lisätarve (htv/ yhteensä)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	80	120	140	160	200	200
Lisäys	80	40	20	20	40	200
Vaikutus toimintamenoihin (milj. euroa)	4,8	7,4	8,9	10,5	13,5	13,5
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	80	180	280	360	400	400
Lisäys	80	100	100	80	40	400
Vaikutus toimintamenoihin (milj. euroa)	4,8	11,1	17,8	23,6	27,0	27,0

Skenaario 1. mukainen rajatarkastushenkilöstön lisätarve vuoden 2012 tasoon verrattuna on **200** henkilötyövuotta vuoteen 2017 mennessä. Mikäli vuoden 2013 talousarvioesityksessä esitetty 40 htv:n lisäys toteutuu, vähenee lisätarve vastaavalla määrällä.

Skenaario 2. mukainen rajatarkastushenkilöstön lisätarve vuoden 2012 tasoon verrattuna on **400** henkilötyövuotta vuoteen 2017 mennessä. Mikäli vuoden 2013 talousarvioesityksessä esitetty 40 htv:n lisäys toteutuu, vähenee lisätarve vastaavalla määrällä.

4.1.4. Rajatarkastuskoiratoiminta

Kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallinta edellyttäisi täydentävänä rajaturvallisuustoimenpiteenä rajatarkastuskoiratoiminnan tehostamista. Rajatarkastuskoiratoiminta tukisi itärajan rajatarkastusprosessin mukaisesti kaistoilla tapahtuvia tarkastuksia.

Ajoneuvojen tarkastustoiminta erityisesti ajoneuvojen tavaratilaan kätkeytyneiden henkilöiden sekä matkustajien hallussa olevien tavaroiden tarkastus kiellettyjen ja vaarallisten esineiden ja aineiden varalta voitaisiin sekä parantaa että nopeuttaa rajatarkastuskoiratoiminnalla. Rajatarkastuskoiratoiminta tukisi myös Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteistoimintaa rajanylityspaikoilla.

Rajatarkastuskoirien ja koiranohjaajien lisätarve	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	-	4	4	4	4	4
- Henkilötyövuodet (milj. euroa)		0,26	0,26	0,26	0,26	
- Muut toimintamenot (milj. euroa)		0,02	0,02	0,02	0,02	
- Yhteensä (milj. euroa)		0,28	0,28	0,28	0,28	1,12
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	-	8	8	8	8	8
- Henkilötyövuodet (milj. euroa)		0,52	0,52	0,52	0,52	
- Muut toimintamenot (milj. euroa)		0,04	0,04	0,04	0,04	
- Yhteensä (milj. euroa)		0,56	0,56	0,56	0,56	2,24

Yhden rajatarkastuskoiran kustannukseksi koiranohjaajineen lasketaan 70.000 euroa/vuosi.

Skenaario 1. mukainen suunnittelukauden lisätarve on 4 rajatarkastuskoiraa. Kustannukset vuositasolla **0,28** milj. euroa. Suunnittelukauden kustannukset yhteensä **1,12** milj. euroa.

Skenaario 2. mukainen suunnittelukauden lisätarve on 8 rajatarkastuskoiraa. Kustannukset vuositasolla **0,56** milj. euroa. Suunnittelukauden kustannukset yhteensä **2,24** milj. euroa.

4.1.5. Poliisin rajatarkastuksiin kohdennettavat resurssit

Poliisi huolehtii matkustajalentoliikenteen rajatarkastuksista Hallin, Jyväskylän, Kauhavan, Kuopion, Mikkelin, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan, Utin ja Varkauden lentoasemilla.

Poliisin vastuulla oleviin rajatarkastustehtäviin kohdentuva resurssivaikutus kasvavan rajaliikenteen seurauksena on marginaalinen verrattuna muuhun poliisitoimintaan kohdentuviin vaikutuksiin. Poliisihallituksen arvion mukaan rajatarkastustehtäviin käytetään vuosittain poliisissa alle 7 henkilötyövuotta.

Oheisessa taulukossa on nykyiseen tasoon verrattuna Poliisihallituksen arvio skenaarioperusteisesta rajatarkastustehtäviin kohdistuvasta lisätarpeesta rajatarkastustehtäviä suorittavan henkilöstön osalta.

Poliisin rajatarkastushenkilöstön lisätarve (htv/ yhteensä)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	3	3	3	3	3	3
Lisäys	3	0	0	0	0	3
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Lisäys	3,2	0	0	0	0	3,2

Skenaario 1. mukainen poliisin rajatarkastushenkilöstön lisätarve vuoden 2012 tasoon verrattuna on **3** henkilötyövuotta vuoteen 2017 mennessä.

Skenaario 2. mukainen poliisin rajatarkastushenkilöstön lisätarve vuoden 2012 tasoon verrattuna on **3,2** henkilötyövuotta vuoteen 2017 mennessä.

Poliisin vastuulla oleviin rajatarkastustehtäviin liittyen Poliisihallitus esittää harkittavaksi rajatarkastustehtävien keskittämistä Rajavartiolaitokselle, jonka perustehtäviin rajatarkastukset kuuluvat ja jolla on toimivat rakenteet ja ammattitaitoinen henkilöstö suorittamaan tätä vaativaa tehtävää. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tehtävien keskittäminen auttaisi toisaalta poliisia kohdentamaan resursseja poliisin perustehtäviin, kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen sekä syytteeseen saattamiseen. Toisaalta keskittäminen mahdollistaisi nykyistä yhdenmukaisempien toimintamallien käyttöönoton rajatarkastuksissa ja varmistaisi tulevaisuudessakin ammattitaidon säilymisen korkealla tasolla rajatarkastustehtävissä.⁸⁴

Rajavartiolaitoksen kannalta asian tekee ongelmalliseksi Rajavartiolaitoksen päätehtävien ja pysyvien toimipisteiden sijoittautuminen valtakunnan raja-alueille ja toisaalta poliisin rajatarkastusvastuulla olevien lentoasemien sijainti sisämaassa. Jos Rajavartiolaitos ottaisi vastuulleen poliisin rajatarkastusvastuulla olevat lentoasemien rajatarkastukset, se tarkoittaisi joko uusien yksiköiden perustamista taikka komennusmenettelyin tapahtuvaa toimintaa. Ratkaisu olisi valtion kannalta huomattavasti nykyistä kalliimpi ratkaisu. Lisäksi kyseessä olisi muutos Rajavartiolaitoksen lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä korostettuun Rajavartiolaitoksen toiminnan alueelliseen painottumiseen. Rajavartiolaitoksen lainsäädäntöä uudistettaessa⁸⁵ oli yhtenä lähtökohtana olla muuttamatta Rajavartiolaitoksen toiminnan maantieteellistä painottumista. Tavoitteena oli myös helpottaa Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin voimavarojen entistä tehokkaampaa kohdentamista mm. säätämällä poliisille ja Tullille Rajavartiolaitoksen lisäksi samansisältöinen toimivaltuus rajatarkastusten suorittamiseen.

⁸⁴ Poliisihallitus, 9.10.2012.

⁸⁵ HE 6/2005 vp.

4.1.6. Tullin rajatarkastuksiin kohdennettavat resurssit

Tulli huolehtii rahti- ja kalastusalusten rajatarkastuksista sekä pienkoneiden rajatarkastuksista Turussa, Tampereella, Mikkelissä, Savonlinnassa ja Varkaudessa.

Vuonna 2011 Tulli suoritti 213 660 rajatarkastusta, 49 725 hallinnollista rajatarkastusta, sekä myönsi 1732 viisumia vaihtomiehistöjen jäsenille. Mahdollinen EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus poistaisi Tullilta viisumien myöntötehtävät venäläisten miehistönjäsenten osalta. Rahti- ja kalastusalusten rajatarkastustehtävä kuitenkin säilyy, samoin viisumien myöntäminen sitä tarvitseville.

Tullihallituksen mukaan rajatarkastustehtäviin käytetään nykyisin vuosittain 6,3 henkilötyövuotta. Oheisessa taulukossa on nykyiseen tasoon verrattuna Tullihallituksen arvio skenaarioperusteisesta rajatarkastustehtäviin kohdistuvasta lisätarpeesta rajatarkastustehtäviä suorittavan henkilöstön osalta.

Tullin rajatarkastushenkilöstön lisätarve (htv/ yhteensä)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	0	0	0	0	0	0
Lisäys	0	0	0	0	0	0
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Lisäys	0,2	0	0	0	0	0,2

Skenaario 1. mukaisessa tilanteessa Tullille ei muodostu lisätarvetta rajatarkastushenkilöstön osalta.

Skenaario 2. mukainen Tullin rajatarkastushenkilöstön lisätarve vuoden 2012 tasoon verrattuna on **0,2** henkilötyövuotta vuoteen 2017 mennessä.

Tullihallitus huomauttaa, että esitetty HTV-määrä on arvioitu Tullin nykyisen rajatarkastuksen toimintamallin perusteella. Tullin arvion mukaan Suomessa 2011 tehdyn Schengen-tarkastuksen arviointi saattaa nostaa resurssitarpeen nykyisestä 6,3 htv:stä noin 18 htv:hen.⁸⁶

⁸⁶ Tullihallitus, 2.10.2012, 31.10.2012.

4.2. Rajavartiolaitoksen toiminta suunnittelukaudella

Seuraavassa esitetään selvityksen perusteella keskeiset toimenpiteet koskien Rajavartiolaitoksen toimintaa, joilla kasvavan rajaliikenteen vaikutuksia kyetään hallitsemaan skenaarioiden 1. ja 2. mukaisesti.

4.2.1. Rajatarkastusprosessi ja -henkilöstö

- Itärajan rajanylityspaikoilla tulisi ottaa käyttöön uusi rajatarkastusmalli. Käytönotto tapahtuisi viimeistään silloin, kun suunnitellut rajanylityspaikkakohtaiset infrastruktuurien kehittämistyöt on saatu valmiiksi.
- Rajavartiolaitokselle tulisi osoittaa lisää henkilöstövoimavaroja rajatarkastusten asianmukaiseksi toteuttamiseksi.
- Erityisesti itärajan rajatarkastushenkilöstön riittävästä venäjänkielen taidosta tulisi huolehtia, jotta kielitaidon puute ei estä rajatarkastusten turvallista ja sujuvaa suorittamista. Tästä huolimatta tulisi myös venäjänkielen tulkkauspalveluiden saatavuus rajatarkastuksissa turvata.
- Helsinki-Vantaan lentoaseman rajatarkastusjärjestelyt tulisi jatkossakin vastata kansainvälisten lentoasemien edellyttämää korkeaa laatutasoa. Kiinankielen tulkkauspalveluiden saatavuus tulisi rajatarkastuksissa turvata.
- Rajatarkastuksia tulisi tukea täydentävillä rajaturvallisuustoimenpiteillä, mm. riskianalyysillä, rajatarkastuskoiratoiminnalla ja rikostorjunnalla.
- Kaistoilla tapahtuvia rajatarkastuksia tulisi tukea mobiililaitteilla rajaliikenteen ruuhkahuippujen tasoittamiseksi sää- ja muiden olosuhteiden salliessa. Mobiililaitteet soveltuvat myös muihin rajatarkastusympäristöihin.
- Pääkaupunkiseudun kansainvälisillä rajanylityspaikoilla tulisi korostaa rajatarkastushenkilöstön joustavaa ja nopeaa käyttöä eri rajanylityspaikoilla ja -pisteissä.
- Tuetaan poliisia ja Tullia rajatarkastuksen toimintamallin kehittämisessä.

4.2.2. Rajanylityspaikat

- Toimeenpannaan Rajavartiolaitoksen, Tullihallituksen ja Liikenneviraston yhteinen suunnitelma itärajan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kehittämiseksi.

- Jatketaan Suomen ja Venäjän yhteisen pysyvän rajavartiotyöryhmän rajatarkastusalityöryhmässä maiden välisen yhteisen rajanylityspaikkojen kehittämissuunnitelman laatimista.
- Rajanylityspaikkojen sekä niihin liittyvissä liikenneväylien suunnittelussa tulisi ottaa huomioon uusi rajatarkastusmalli.
- Pääkaupunkiseudun kansainvälisillä rajanylityspaikoilla (Helsinki-Vantaan lentoasema sekä Helsingin satamat) tulisi turvata rajaturvallisuuden edellyttämät toimitilavaatimukset.
- Muiden lentoasemien ja satamien osalta tulisi ottaa ennakoivasti huomioon rajatarkastukset sekä liikennemäärien mahdolliset kasvut yhdessä liikennepaikan pitäjän kanssa.
- PTR-rajatarkastustyöryhmän tehtävää tulisi esittää tarkistettavaksi siten, että se seuraisi ja vaikuttaisi valtakunnallisella tasolla rajanylityspaikkojen infrastruktuurien kehittämiseen ilma- ja merisektoreilla.

4.2.3. Rajatarkastustekniikka

- Jatketaan EU/ETA/CH kansalaisten automatisoitua rajatarkastusta Helsinki-Vantaan lentoasemalla ja Helsingin satamassa. Automatisoitu rajatarkastus voidaan ottaa käyttöön tapauskohtaisesti myös muilla lentoasemilla ja muissa satamissa ruuhkahuippujen tasaamiseen.
- Ryhdytään vastaanottamaan lentoliikenteen ennakkotietoja (ns. API -tiedot) sekä Venäjän junaliikenteen matkustajatietoja vuonna 2013, millä on rajatarkastuksia helpottava ja laitonta maahantuloa torjuva vaikutus.
- Automatisoitujen rajatarkastusten jatkokehittämisessä tulisi ottaa huomioon EU:n VIS- ja Entry/Exit -järjestelmien kehitys- ja käyttöönottoaikataulut.
- Rajatarkastuksia ja ulkomaalaisvalvontaa tulisi tukea langattomaan tekniikkaan perustuvien laitteiden ja -verkoin. Mobiililaitteet ja -sormenjälkilukijat tulee olla käytettävissä vuodesta 2014 alkaen.

4.2.4. Rajavartiolaitoksen muu toiminta

- Rajanylitysliikenteen valvonnassa tulisi pyrkiä enenevässä määrin soveltamaan ns. yhden luukun periaatetta. Rajaliikenteen sujuvuuden ja valvonnan tehostamiseksi tulisi kehittää edelleen Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteistoimintaa rajanylitysliikenteen valvonnassa.

- Rajaliikenteen hallintaa koskevissa asioissa tulisi ylläpitää tiivis vuorovaikutus ja yhteistyö Venäjän FSB:n rajavartiopalvelun kanssa. Suomen ja Venäjän rajavartioyhteistoiminnassa tulisi käsitellä aktiivisesti rajaliikenteen hallintaa koskevia ja siihen vaikuttavia asioita.
- PTR- sekä MPR-yhteistoimintaan tulisi osallistua aktiivisesti osana kasvavan rajaliikenteen hallintaa.
- Henkilöliikenteen osalta tulisi ylläpitää ajantasainen valtakunnallinen tilannekuva rajaliikenteen kehittymisestä. Rajatarkastusten tilannekuvaa tulisi kehittää edelleen.

5. Kohti kestäväää rajaliikenteen hallintaa

Esitettyjen skenaarioiden toteutuminen on vahvasti riippuvainen Venäjän kehityksestä. Asiaan vaikuttavat kuitenkin myös Suomen omat toimet. Suomen on oltava turvallinen, houkutteleva ja kiinnostava matkailumaana. Turvallinen ja sujuva rajaliikenne on tätä kokonaisuutta selkeästi tukeva seikka.

Todennäköisimpänä rajaliikenteen ennusteena on pidetty sitä, että rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan ja että, EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus toteutuu suunnittelukauden jälkeen. Tästä huolimatta on huomattava, että osana kestäväää rajaliikenteen hallintaa on perusteellinen valmistautuminen näköpiirissä olevaan EU:n ja Venäjän väliseen viisumivapauteen aloitettava jo suunnittelukaudella, selkeästi ennen sen toteutumista.

5.1. Keskustelua

Selvitysluonnos lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle ennen sen julkaisemista. On huomattava, että intressitahoja on jo ennen lausuntokierrosta pyydetty antamaan arvionsa rajaliikenteen kehittymisestä ja vaikutuksista. Selvitysluonnoksesta vastaanotettiin yhteensä 30 lausuntoa, joista osassa todettiin, ettei erityistä lausuttavaa ollut tai toivottiin vain joiltain osin tarkennettavan selvityksen valmisteluvaiheessa jo lausuttua, ja osassa esitettiin terminologiaan liittyviä teknisiä tarkennuksia. Keskustelunomaisessa lausuntoyhteenvedossa keskitytään kuitenkin selvityskokonaisuuden kannalta oleellisiin lausumiin.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että rajaliikenteen hallintaan liittyviä eri viranomaisten toimintaan liittyviä kehityshankkeita ja niihin liittyviä viranomaisten resurssitarpeita suunnitellaan tasapainoisesti ja samanaikaisesti tehokkaan rajaliikenteen hallinnan ja viranomaisten välisen yhteistyön turvaamiseksi. Rajaliikenteen sujuvuuden ja sen tulevan hallinnan kannalta on erityisen tärkeää, että kaikilla rajaliikenteen kanssa toimivilla viranomaistahoilla on yhteinen näkemys sekä toistensa suunnitelmat huomioiva tahtotila siitä, millä toimenpiteillä rajaliikenne nykyisellään ja tulevaisuudessa hoidetaan tehokkaasti ja turvallisesti. Tämä koskee niin toimintatapoja raja-asemilla kuin rajaliikenteen hoitamisessa tarvittavia investointeja ja muita rajaliikenteen sujuvuutta parantavia resursointejä. Valtiovarainministeriö tulee ottamaan erikseen kantaa selvityksessä hahmoteltuihin lisämäärärahatarpeisiin tulevissa kehys- ja budjettiprosesseissa.

Valtiovarainministeriö katsoo lisäksi, että poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen välisellä PTR-yhteistyöllä ja sen jatkuvalla kehittämisellä voi myös olla viranomaisten resurssitarpeiden merkittävää kasvamista hillitsevä vaikutus ja siksi PTR-yhteistyön kehittäminen kasvavan rajaliikenteen tuomiin haasteisiin vastaamiseen ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseen on hyvin tärkeää.

Valtiovarainministeriö toteaa lopuksi, että selvityksessä on käsitelty toimeksiannon mukaisesti ainoastaan rajatarkastuksen resursointitarpeita, mutta valtiovarainministeriö pitää yhtä lailla välttämättömänä, että tulevan päätöksenteon pohjaksi saadaan aikaan kaikkia raja-asemilla toimivia viranomaisia koskeva toimintasuunnitelma vaikutusarviointineen rajaliikenteen määrän eri kehitysskenaarioita koskien. Tällöin on mahdollista pyrkiä hyödyntämään tehokkaasti myös käytettävissä olevaa EU-rahoitusta.⁸⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää selvityksessä tehtyjä havaintoja ja valittuja todennäköisiä skenaariomalleja kokonaisuudessaan perusteltuina ja oikeasuuntaisina. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä tehtyä johtopäätöstä siitä, että rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseen osallistuvien viranomaistahojen tulisi yhdessä tehdä arviointityötä rajaliikenteen hallinnan osalta, jotta rajaliikenteen hallinta olisi ennakoivaa ja muutосkykyistä. Laajan ja ajantasaisen kokonaistilannekuvan muodostamisen kannalta on erittäin tärkeää, että myös relevantit ministeriöt ovat tiiviisti mukana työryhmissä, joissa valmistellaan kansallisia suunnitelmia rajanylityspaikkojen ja niiden liikenneyhteyksien kehittämiseksi sekä valmistaudutaan neuvotteluihin Venäjän osapuolen kanssa.⁸⁸

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto painottaa lausunnossaan maahanmuuttoviranomaisten moniviranomaismallia (MPR). Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintamallin edellyttämä valmistelu ja sisäasiainministeriön päätökset tarvittavista jatkotoimista on tarkoitus tehdä siten, että mallin käyttö on mahdollista syksystä 2013 alkaen. Lisäksi todetaan, että rajaliikenteen kasvaessa myös Maahanmuuttovirastolla voi olla rajanylityspaikkoihin kohdistuvia resurssitarpeita.⁸⁹

Valtakunnansyyttäjänvirasto on selvityksen valmistelussa kiinnittänyt huomiota siihen, että lisääntyvän rajaliikenteen aiheuttaman rikollisuuden tehokas torjuminen edellyttää erilaisten nopeutettujen oikeudenkäyntimenettelyiden yhä laajempaa käyttöönottoa rikosprosessissa. Valtakunnansyyttäjänvirastosta todetaan tyytyväisyydellä, että edellä mainittu näkökohta on tuotu esiin selvityksessä, ja muutoinkin, että laadittu selvitys on hyvä. Lisäksi Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että nopeutettujen oikeudenkäyntimenettelyjen laajempi käyttö on mahdollista aikaansaada esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuinelaitoksen välisin sopimuksin siltä osin kuin on kysymys voimassa olevan lainsäädännön tuntemista keinoista oikeudenkäynnin nopeuttamiselle. Tämä ei kuitenkaan poissulje mahdollista tarvetta harkita esimerkiksi erilaisten summaaristen menettelyiden käyttöalan laajentamista lainsäädäntötoimin.⁹⁰

Poliisihallitus toteaa, että sen esittämät näkökulmat on selvityksessä huomioitu hyvin. Poliisihallituksen aikaisemmassa lausunnossa ilmoittama resurssin lisätarve perustui paikallispoliisin ilmoittamiin omiin arvioihin. Poliisilaitosten lausunnoissa tuotiin esiin,

⁸⁷ Valtiovarainministeriö, 5.11.2012.

⁸⁸ Liikenne- ja viestintäministeriö, 31.10.2012.

⁸⁹ Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto, 31.10.2012.

⁹⁰ Valtakunnansyyttäjänvirasto, 31.10.2012.

että kasvava rajaliikenne ei välttämättä kohdistuisi merkittävästi poliisin vastuulla oleviin rajatarkastuspisteisiin.⁹¹

Tullihallitus toteaa, että selvityksessä on kattavasti otettu huomioon Tullin esiintuomat seikat. Tullin toiminnan kannalta keskeisiä selvityksessä esiintuotuja asioita ovat henkilö- ja tavaraliikenteen huomioiminen rajanylityspaikkojen kehittämisessä (ml. henkilö- ja tavaraliikenteen eriyttäminen), sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin välinen yhteistyö rajanylityspaikoilla. Tullilla on valvontavastuu kansainvälisen tavaraliikenteen osalta, samoin kuin vastuu rikostorjunnasta ja esitutkinnasta salakuljetus- ja muun tullirikollisuuden osalta. Rajanylityspaikoilla on kyse kahden tasa-arvoisen turvallisuusviranomaisen yhteistyöstä. Tullihallitus kannattaa myös erillisen rekkaparkin rakentamista Vaalimalle, koska liikenteen sujuvuus on riippuvainen kahden valtion yhtäaikaista toimenpiteistä ilmasto-olosuhteita unohtamatta.

Tullihallitus toteaa, että selvityksessä esitetyt Tullin rajatarkastuksiin kohdennettavat henkilötyövuodet on arvioitu Tullin nykyisen rajatarkastuksen toimintamallin perusteella. Tullin arvion mukaan Suomessa 2011 tehdyn Schengen-tarkastuksen arviointi saattaa nostaa resurssitarpeen nykyisestä 6,3 henkilötyövuodesta noin 18 henkilötyövuoteen. Lopuksi Tullihallitus toteaa osallistuvansa suomalais-venäläisen rajavartiotyöryhmän alaisen rajatarkastustyöryhmän työhön, jonka tärkeänä tehtävänä on laatia maiden välinen yhteinen rajanylityspaikkojen kehittämissuunnitelma. Rajan toimivuuden kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi myös tavaraliikenteessä Suomen ja Venäjän välinen yhteistyö rajanylityspaikkojen kehittämisessä voitaisiin antaa tehtäväksi myös Suomen ja Venäjän Hallitustenväliselle talouskomission alaiselle rajaliikennetyöryhmälle, mikäli se sopisi Venäjän osapuolelle.⁹²

Liikennevirasto toteaa lausuntonaan, että Rajavartiolaitoksen laatima selvitys kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksista on varsin kattava ja ottaa hyvin huomioon sen, että rajaliikenteen hallintaan osallistuvat useat eri viranomaiset hallinnon eri tasoilta. Myös selvityksen lähtökohta, viisumivapauteen ja sen myötä vielä nykyistä voimakkaampaan henkilöliikenteen kasvuun varautuminen, on oikea. Liikennevirasto toteaa, että kansainvälisten rajanylityspaikkojen riittävällä läpäisykyvyllä turvataan se, että Suomen ja Venäjän välinen rajaliikenne toteutuu turvallisesti ja sujuvasti, ja samalla luodaan edellytykset koko Suomen taloudelliselle kilpailukyvyllä. Liikennevirasto on asettanut omaksi Venäjä-yhteistyön tavoitteekseen varmistaa sekä maarajat ylittävän että Suomenlahdella kulkevan liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden varmistamisen. Liikenteen hallinnonalalla on tämän selvityksen kanssa samaan aikaan ollut menossa Suomen ja Venäjän välinen liikenne-ennustetyö. Viranomaisten tulisikin yhdessä arvioida liikenteen kehitysennusteita, ja pyrkiä niiden pohjalta muodostamaan yhteinen perusteltu näkemys rajaliikenteen kehityksestä tarkemman suunnittelun pohjaksi. Tavoit-

⁹¹ Poliisihallitus, 29.10.2012.

⁹² Tullihallitus, 31.10.2012.

teltavaa on myös yhteisen näkemyksen muodostaminen liikenteen kehityssuunnusteista Suomen ja Venäjän viranomaisten välille.⁹³

Lapin rajavartiosto pitää välttämättömänä toteuttaa selvityksessä mainitut keskeiset toimenpiteet koskien Rajavartiolaitoksen toimintaa kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallitsemiseksi. Rajanylityspaikkojen kehittämisen painopiste on Kaakkois-Suomen isoilla rajanylityspaikoilla, mutta myös muiden itärajan rajanylityspaikkojen kehittäminen on turvattava rajanylityspaikkojen kehittämissuunnitelman mukaisesti.⁹⁴

Pohjois-Karjalan rajavartioston näkemyksen mukaan selvitys on asiallinen ja selvitystehtävän mukainen. Rajanylityspaikkojen ja rajatarkastusprosessin kehittämisen rinnalla tulisi myös varmistaa toimivat viranomaisprosessit. Kasvavan rajaliikenteen hallinnassa korostuu yhteistoiminta Rajavartiolaitoksen ja Tullin kesken sekä erityisesti Venäjän viranomaisten kanssa. Pohjois-Karjalan rajavartiosto toteaa myös, että Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeet ja toiminta suunnittelukaudella on esitetty johdonmukaisesti.⁹⁵

Kaakkois-Suomen rajavartiosto pitää hyvänä, että selvitystä on valmisteltu laaja-alaisesti eri viranomaisten ja sidosryhmien näkemykset huomioiden. Kaakkois-Suomen rajavartiosto kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että koska uuden rajatarkastusmallin mukaisista kaistoilla tapahtuvista tarkastuksista ei ole vielä laaja-alaisia kokemuksia Suomen olosuhteissa, olisi resurssitarpeita varauduttava tarkastelemaan uudestaan sen jälkeen, kun uuden toimintamallin vaikutukset ovat käytännössä todettavissa. Rajatarkastuskoiratoiminnan osalta todetaan, että koirien käyttötaktiikkaa olisi kehitettävä tulevaisuudessa, koska uuden rajatarkastusmallin mukaisesti henkilöt eivät pääsääntöisesti nouse ajoneuvoista rajatarkastusta tehtäessä. Rajatarkastuskoiratoiminnalle asetettavat tavoitteet ja koirille koulutettavat osaamisvaatimukset tulisi määrittellä valtakunnallisesti. Kaakkois-Suomen rajavartiosto toteaa lopuksi, että koska merkittävä osa arvioidusta kasvavasta rajaliikenteestä kohdistuu Kaakkois-Suomen rajanylityspaikkoihin, pidetään tärkeänä sitä, että kasvavan liikenteen hoitamiseen mahdollisesti kohdennettavat lisäresurssit jaetaan vastaavilla perusteilla ja ne pyritään varmistamaan etupainotteisesti.⁹⁶

Suomenlahden merivartiosto pitää selvitystä hyvin laadittuna ja erittäin kattavana selvityksenä kasvavan rajaliikenteen vaikutuksista. Selvitys toimii Suomenlahden merivartioston näkemyksen mukaan luotettavana pohjana asiaan liittyville kehittämishankkeille. Selvityksessä korostetaan aivan oikein ennakointia, muutoskykyisyyttä ja viranomaisyhteistyön merkitystä keskeisinä rajaliikenteen hallinnan keinoina. Suomenlahden merivartiosto kiinnittää kuitenkin lausunnossaan huomiota siihen, että meriliikennettä käsitellään selvityksessä melko vähän ja Helsinki-keskeisesti. Oletettavaa on, että viisumivapaus saisi vauhtia useiden muidenkin rannikkokaupunkien meriliikennehankkeisiin.

⁹³ Liikennevirasto, 31.10.2012.

⁹⁴ Lapin rajavartiosto, 29.10.2012.

⁹⁵ Pohjois-Karjalan rajavartiosto, 1.11.2012.

⁹⁶ Kaakkois-Suomen rajavartiosto, 1.11.2012.

Lisäksi todetaan, että erityisesti laivaliikenteen osalta tulisi jo nykytilanteessa asettaa lainsäädännössä liikenteenharjoittajille ajalliset reunaehdot uusien matkustajien rajatarkastuksia aiheuttavien reittien avaamisesta ilmoittamiseen. Tällä mahdollistettaisiin niin liikennepaikan pitäjien kuin rajatarkastusviranomaisten aikaisempaa parempi ennakointimahdollisuus niin resursoinnin kuin infrastruktuurinkin osalta.⁹⁷

Länsi-Suomen merivartioston näkemyksen mukaan selvityksessä on hyvin kattavasti esitetty kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutukset.⁹⁸

Lapin aluehallintovirasto toteaa, että selvitys antaa hyvät ja riittävät tiedot päättää Suomen ja Venäjän välillä kasvavan rajaliikenteen hallinnasta.⁹⁹

Pohjois-Suomen aluehallintovirastolla ei ole merkittävää lisättävää selvityksessä esitettyihin johtopäätöksiin kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksista. Pohjois-Suomen aluehallintovirasto toteaa kuitenkin, että myös raja-alueen maasto- ja metsäpalot saattavat olla uhka rajaliikenteelle. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston mielestä rajat ylittävän pelastustoiminnan valmiuksien ylläpitämiseksi, säännöllisten yhteisharjoitusten toteuttamiseksi sekä viranomaisten yhteistyön edistämiseksi on edelleenkin tärkeää ja tarpeellista jatkaa Venäjän ja Suomen pelastusviranomaisten välistä yhteistyötä huomioiden myös muut raja-alueen viranomaiset. Tätä yhteistyötä on toteutettu aluehallintovirastojen johdolla ja se on perustunut Suomen ja Venäjän federaation välisiin sopimuksiin. Kasvavan rajaliikenteen palvelutarjonnan kehittämisen osalta todetaan, että kauppojen aukioloaikoja säätelee laki vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista (945/2009). Aluehallintovirasto voi erityisestä syystä sallia ammattimaisen vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen harjoittamisen muinakin aikoina, mitä laki määrittelee.¹⁰⁰

Itä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että selvityksessä on otettu huomioon sen esitys harva-alueiden mukaisen viranomaisyhteistyön jatkamisesta poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin kesken. Lisäksi todetaan, että kasvavan rajaliikenteen hallinta edellyttää viranomaisyhteistyön vahvistamista lisääntyvien terveystarpeiden takia. Pelastustoimen ja sosiaali- ja terveysalan yhteistyön lähialuerahoitus on kuitenkin loppumassa ulkoasiainministeriön eri alojen lähialuerahan päättyessä vuoden 2012 lopussa. Hallinnon virkamiesten asiantuntijayhteistyö ja myös virkamiesvaihto turvallisuusaloilla ja sosiaali- ja terveydenhuollosta (mm. tartuntataudeissa) on hyvä keino lisätä osaamista rajan lähi-alueella.¹⁰¹

Etelä-Suomen aluehallintovirasto ottaa lausunnossaan kantaa kasvavan rajaliikenteen palvelutarjonnan kehittämiseen. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa sen, että poikkeus-

⁹⁷ Suomenlahden merivartiosto, 31.10.2012.

⁹⁸ Länsi-Suomen merivartiosto, 30.10.2012.

⁹⁹ Lapin aluehallintovirasto, 30.10.2012.

¹⁰⁰ Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, 31.10.2012.

¹⁰¹ Itä-Suomen aluehallintovirasto, 31.10.2012.

lupa voidaan myöntää matkailijoiden palvelukysynnän perusteella. Vuonna 2012 on myönnetty yksi ympärivuorokautinen aukiololupa Helsinki-Vantaan lentokentällä toimivalle päivittäistavarakaupalle. Edellisessä hallituksen esityksessä laiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista (HE 49/2000) raja-alue on määritetty erityisalueena, jossa poikkeusluvalle saattaa olla matkailulliset perusteet.¹⁰²

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä lausunnossa todetaan, että selvityksessä on tarkasteltu laajasti ja oikeaan osuvasti kasvavan rajaliikenteen vaikutuksia viranomaistoimintaan. Aiemmin Rajavartiolaitos on käyttänyt ennusteissaan 5-15 % vuotuista kasvua. Nyt ennusteita on korotettu, koska monet indikaattorit viittaavat kasvun jatkumiseen muutaman viime vuoden tahtiin myös jatkossa. Tätä voidaan pitää jossain määrin oikeana lähtökohtana. Voimakkaaseen kasvuun pitää varautua ja luoda sille edellytykset. Jos ei varauduta, kasvu jää toteutumatta. Silti yli 15 % vuotuinen kasvu pitkään jatkuvana tuntuu todella suurelta. Myös palvelutarjonnan rajanylityspaikkojen läheisyydessä tulisi kehittyä liikennemäärien kasvun mukana. Erityisesti tieliikenteen raja-asemien läheisyydessä on tarvetta ympäri vuorokauden avoinna oleville kaupallisille palveluille. Perusteluina sujuvan rajaliikenteen tärkeydelle on hyvä pitää esillä matkailullisen näkökulman rinnalla Venäjän suurta merkitystä suomalaiselle elinkeinoelämälle kasvavana lähimarkkina-alueena. Hiljattain lanseeratun Team Finland -hengen mukaisesti eivät julkistoimijoiden tehtävät ja toimenpiteet saisi muodostua viennin edistämisen ja vientikaupan esteiksi. Jo tämänkin vuoksi on ensiarvoisen tärkeää saada pidettyä rajaliikenne ja rajanylityspaikkojen läpäisykyky riittävän tehokkaana ja joustavana myös tulevaisuudessa. Elinkeinoelämän kannalta sujuva ja katkeamaton kuljetusketju on erityisen tärkeä, eikä se saa vaarantua rajanylityksissäkään. Syksyllä 2012 onkin käynnistymässä selvitys rajaliikenteen uudesta ohjausjärjestelmästä, jolla turvataan ensi vaiheessa elinkeinoelämän kuljetusten sujuvuus. Järjestelmän suunnittelussa pidetään mukana mahdollisuutta laajentaa se myös voimakkaasti kasvavan henkilöautoliikenteen tarpeisiin. Esimerkijärjestelmänä voidaan pitää Viron ja Venäjän rajalla toteutettua rajaliikenteen ohjausmallia. Ei kuitenkaan sellaisenaan, vaan Suomen olosuhteisiin ja säädöksiin sovellettuna.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteisessä lausunnossa todetaan lisäksi, että toimenpiteet rajan sujuvuuden turvaamiseksi on tunnustettu hyvin. Tarvitaan nopeita toimia niin rajainfrastruktuuriin kuin rajalle johtaviin väyliin. Osaan tarpeista on jo saatu tai ollaan saamassa kansallista rahoitusta ja merkittävää tukea EU:n naapurisuusohjelmasta (ENPI). Näillä toimilla turvataan infrastruktuurin osalta rajan sujuvuus joitakin vuosia eteenpäin ainakin vilkkaimmilla rajanylityspaikoilla. Kuitenkin, jos skenaarioiden mukainen kehitys jatkuu, tai vaikka vain 10 % vuotuinen kasvu, näiden toimien tuoma lisäkapasiteetti tulee kokonaan käyttöön jo vuoden 2015 paikkeilla. On siis pikaisesti käynnistettävä seuraavan vaiheen infraratkaisujen suunnittelu ja niiden toteutuksen rahoituksen selvittäminen. Valtion pitää varautua merkittävään kansalliseen rahoituspanostukseen. Merkittävänä rahoitusinstrumenttina nähdään myös tuleva EU:n naapu-

¹⁰² Etelä-Suomen aluehallintovirasto, 31.10.2012.

ruusohjelma ENI (kaudella 2014 - 2020). Erittäin tärkeää on maiden sisäisen ja maiden välisen viranomaisyhteistyön tiivistäminen kaikilla tasoilla, valtion johdosta paikallistasolle. Selvää on myös se, että tarkastusmenettelyjen, teknisen kehityksen ja automaation lisääntymisestä huolimatta rajaviranomaisten henkilöresursseja on lisättävä lähivuosina merkittävästi.¹⁰³

Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa lausunnossaan, että palvelutoiminnan mahdollisuudet on taattava vuorokaudenajasta riippumatta erityisesti rajaa lähellä olevilla alueilla, mutta myös koko Suomessa. Lisäksi nähdään hyvänä ja tehokkaana tarkastustapana selvityksessä kuvattu mobiilitekniikkaan perustuva rajatarkastus. Kyseinen tekniikka voi tuoda uutta innovaatiota (myös vientiin) koko rajatarkastusprosessiin. Elinkeinoelämä näkee tarpeellisena syventää PTR-yhteistyötä niin, että eri viranomaisten resurssit voidaan hyödyntää maksimaalisesti ja kustannustehokkaasti siellä, missä viranomaisten toimipaikat sijaitsevat luonnollisesti. Elinkeinoelämä näkee myös tarpeellisena selvittää mahdollisuudet kehittää laajamittaisempaa turvallisuusviranomaisyhteistyötä, mikä korostaa tarvetta koko viranomaiskentän yhtenäiselle tilannekuvalle.¹⁰⁴

Suomen Satamaliitto toteaa lausunnossaan, että Suomen kautta Venäjälle suuntautuvien kuljetusten kilpailuvalttina on ollut muiden maiden reittivaihtoehtoja parempi ennakoitavuus ja joutuisuus. Rajanylityksen riipeys on jatkossakin tärkeä ominaisuus. Rajanylitykselle tulisi asettaa tavoiteaika, joka osaltaan auttaisi ohjaamaan toimenpiteitä ja suunnittelua. Lisäksi todetaan, että kaupan ja palveluiden uusia palveluita ja suuryrityksiä kaavoitettaessa on tarpeen huomioida raja-alueiden liikenneväylätarpeet henkilöiden liikkumisen, asioinnin ja tavaraliikenteen logistisen tehokkuuden turvaamiseksi. Ruuhkahuippujen välttämiseen voisi olla tarkoituksenmukaista sallia raja-alueen tuntumassa sijaitsevien kaupan alan yritysten mahdollisimmat joustavat aukioajat.¹⁰⁵

Helsingin Satama toteaa lausunnossaan, että Rajavartiolaitoksen esikunnan laatimassa selvityksessä esitetyt Helsingin satamaa koskevat arviot ovat oikeansuuntaisia. Viisumivapauden myötä venäläisten laivamatkustajien määrä tulee varmasti kasvamaan merkittävästi. Risteilymatkustajien määrän lisääntymisen ohella tulee myös reittimatkustaminen kasvamaan. Liikenne ei kuitenkaan voi kasvaa ennakoimattomasti, sillä uuden laivareitin aloittaminen vaatii aina rakenteellisia muutoksia satamassa, joiden toteuttaminen voi kestää hyvinkin kauan. Laituripaikkojen määrä on myös rajoittava tekijä. Meriväylän parantaminen on niin ikään välttämätöntä riittävän liikennetiheyden saavuttamiseksi.

Suunnittelukaudella rakennettavan uuden terminaalin liikennejärjestelyissä ja matkustajavirtojen ohjaamisessa tullaan ottamaan huomioon Schengenin säännösten asettamat vaatimukset. Suunnittelu toteutetaan huomioiden viranomaisten tarpeet. Kaikkien tilo-

¹⁰³ Lapin, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Kaakkois-Suomen ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteinen lausunto, 31.10.2012.

¹⁰⁴ Elinkeinoelämän keskusliitto EK, 31.10.2012.

¹⁰⁵ Suomen Satamaliitto, 1.11.2012.

jen suunnittelussa määräävinä seikkoina ovat realistiset arviot liikenteen määrän kasvamisesta ja liiketaloudelliset periaatteet sekä liikenteen sujuvuus. Helsingin Satama toteaa lopuksi pitävänsä erittäin myönteisenä asiana Rajavartiolaitoksen suhtautumista matkustajaliikenteen sujuvuutta koskeviin seikkoihin sekä automatisoidun rajatarkastuksen lisäämistä myös Helsingin satamassa.¹⁰⁶

HaminaKotka Satama Oy:n näkemyksen mukaan selvityksessä on käsitelty lisääntyvän matkustajaliikenteen vaikutuksia varsin kattavasti. Suorien vaikutusten lisäksi lisääntyvä matkustajien määrä raja-asemilla vaikuttaa myös rahtiliikenteeseen. Raskas liikenne ja henkilöautoliikenne olisi syytä eriyttää jo varsin kaukana ennen raja-asemalle saapumista. Eri liikennetyyppien ruuhkapiikkien eriaikaisuus ja erilaiset liikkumanopeudet ovat haaste sinällään. Kuljetusketjun kannalta on tärkeää, että raja-asemista ei muodostu pullonkauloja ja hidasteita reitin varrelle. Rajanylityspaikkojen läpäisykykyä mitoitettaessa on kaikkia liikennelajeja tarkasteltava ja otettava huomioon tasapuolisesti – rahtiliikennettä siis unohtamatta. Lisäksi todetaan, että viisumivapauden tuoma matkustajamäärän lisäys laivaliikenteessä johtaa uusien laivalinjojen syntymiseen nykyisten lisäksi myös muille reiteille ja päätesatamiin – ei ainoastaan Helsinkiin. Itäisellä Suomenlahdella on käynnissä useita selvityksiä matkustaja-alusliikenteen avaamiseksi esimerkiksi Kotkasta tai Haminasta Venäjän kohteisiin. Liikenteen syntymisestä seuraa välitön tarve lisätä resursseja uusiin syntyviin matkustajaterminaaleihin.¹⁰⁷

5.2. Yhteenveto

Selvityksen tarkoituksena on sisäasiainministeriön toimeksiannon mukaisesti ollut tarkastella skenaarioperusteisesti kasvavan rajaliikenteen hallinnan vaikutuksia rajainfrastruktuuriin, viranomaisyhteistyöhön, liikenneväyliin ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksiin, sekä Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeisiin ja toimintaan suunnittelu-kaudella. Selvitys antaa kokonaisvaltaisen kuvan kasvavan rajaliikenteen vaikutuksista sekä erityisesti tarvittavista toimenpiteistä vaikutusten hallitsemiseksi. Selvitys on yksityiskohtainen Rajavartiolaitoksen voimavaratarpeiden ja toiminnan osalta, ja suuntaa antava kasvavan rajaliikenteen vaikutuksista muihin hallinnan rakenteisiin.

Kestävä rajaliikenteen hallinta noudattaa rajaliikenteen hallinnan mallia. Rajaliikenteen hallinta onnistuu erityisesti silloin, kun rajaliikenteen turvallisuudesta ja sujuvuudesta vastaavien viranomaisten voimavarat ovat riittäviä rajaliikenteen määrään ja sen ennakoituihin vaikutuksiin nähden, jolloin rajaliikenteen moninaisia vaikutuksia hallitaan tietoisesti ja johdonmukaisesti. Viranomaisten voimavarat eivät kuitenkaan yksinään riitä kasvavan rajaliikenteen hallintaan, vaan tarvitaan määrätietoista rajaliikenteen hallintaan vaikuttavien rakenteiden huomioimista ja niiden tarvittavaa kehittämistä. Viranomaisten voimavaroja ja rajaliikenteen hallintaan vaikuttavia toiminnallisia ja teknisiä rakenteita tulisi tarkastella, kehittää ja hallita yhtenä kokonaisuutena. Rajaliikenteen

¹⁰⁶ Helsingin Satama, 31.10.2012.

¹⁰⁷ HaminaKotka Satama Oy, 31.10.2012.

hallinnalla varmistetaan turvalliset ja sujuvat rajanylitykset sekä luodaan olosuhteet ja edellytykset rajaliikenteen kestäväälle kehitykselle ja taataan kasvavan rajaliikenteen positiiviset vaikutukset sisämarkkinoille ja rajat ylittävälle elinkeinotoiminnalle.

Rajanylityspaikkojen tulisi olla tehokkaita ja liikenneväylien sujuvia ja turvallisia. Sujuva rajaliikenne edistää ihmisten kanssakäymistä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia. Kansainvälisten rajanylityspaikkojen läpäisykyky tulisi saattaa rajaliikenteen edellyttämälle tasolle, jotta Suomeen ja Suomen kautta kulkeva rajaliikenne toteutuu turvallisesti ja sujuvasti. Tämä edellyttäisi nykyisten rajanylityspaikkojen kehittämistä sekä Rajavartiolaituksen ja Tullin henkilöstövoimavarojen turvaamista. Rajaliikenteen hallintaa tulee tukea toimivalla ja kustannustehokkaalla tarkastusprosessilla.

Selvityksen perusteella voidaan todeta, että kasvava rajaliikenne ei vaikuta yksinomaan rajanylityspaikoilla toimivien viranomaisten tehtäviin ja resursseihin vaan heijastaa monialaiset vaikutuksensa useamman viranomaisen toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Rajaliikenteen hallinnan lähtökohtana voidaan pitää oikeaa, laajaa ja ajantasaista kokonaistilannekuvaa. Rajaliikenteen hallinnan tulisi olla ennakoivaa ja muutoskykyistä. Rajaliikenteen sujuvuuden varmistamiseen osallistuvien viranomaistahojen tulisi yhdessä tehdä arviointityötä rajaliikenteen hallinnan osalta. Kaikilla hallinnon tasoilla olisi johdonmukaisesti tiivistettävä Suomen ja Venäjän viranomaisten välistä yhteistoimintaa ja tiedonvaihtoa rajaliikenteen hallintaan vaikuttavilla aloilla. Muuttuvaan tilanteeseen tulisi tarvittaessa voida reagoida tiivistämällä yhteistyötä ja sovittamalla yhteen toimintatapoja erityisesti rajanylityspaikoilla. Ennakoivaa tiedonvaihtoa ja vuorovaikutusta kasvavan rajaliikenteen vaikutusten hallinnassa viranomaisten ja elinkeinoelämän kesken tulisi myös jatkaa ja kehittää, jotta rajaliikenteen tarpeisiin pystytään varautumaan mahdollisimman hyvin.

Kestävä rajaliikenteen hallinta on Suomen viranomaisten yhteinen asia niin sisäisen turvallisuuden kuin elinkeinoelämän näkökulmasta. Johdonmukainen, yhteistyökykyinen ja ennakoiva rajaliikenteen hallinta on keskeinen osa Suomen visiota Euroopan turvallisimmista raja- ja merialueista.

Liite 1: Rajavartiolaituksen ja rajatarkastusten lisävoimavaratarpeet

RVL:n muiden toimintamenojen lisätarve rajanylityspaikkojen kehittämiskustannusten osalta (milj. euroa)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen		6,6	7,7	7,2	5,1	26,6
- Pysyvä vaikutus muihin toimintamenoihin (vuokrat, tietotekniikka, muut vuosittaiset kustannukset)		2,7	4,2	4,9	4,9	
- Kertaluonteiset investoinnit rajanylityspaikkojen kalustoon ja materiaaliin		3,9	3,5	2,3	0,2	
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017		11,5	14,0	13,5	13,5	52,5
- Pysyvä vaikutus muihin toimintamenoihin (vuokrat, tietotekniikka, muut vuosittaiset kustannukset)		3,5	6,0	7,5	8,5	
- Kertaluonteiset investoinnit rajanylityspaikkojen kalustoon ja materiaaliin		8,0	8,0	6,0	5,0	

RVL:n rajatarkastushenkilöstön lisätarve (htv/ yhteensä)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	80	120	140	160	200	200
Lisäys	80	40	20	20	40	200
Vaikutus toimintamenoihin (milj. euroa)	4,8	7,4	8,9	10,5	13,5	13,5
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	80	180	280	360	400	400
Lisäys	80	100	100	80	40	400
Vaikutus toimintamenoihin (milj. euroa)	4,8	11,1	17,8	23,6	27,0	27,0

Poliisin rajatarkastushenkilöstön lisätarve (htv/ yhteensä)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	3	3	3	3	3	3
Lisäys	3	0	0	0	0	3
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Lisäys	3,2	0	0	0	0	3,2

Tullin rajatarkastushenkilöstön lisätarve (htv/ yhteensä)	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	0	0	0	0	0	0
Lisäys	0	0	0	0	0	0
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Lisäys	0,2	0	0	0	0	0,2

Rajatarkastuskoirien ja koiranohjaajien lisätarve	2013	2014	2015	2016	2017	Yht.
Skenaario 1 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus 2017 jälkeen	-	4	4	4	4	4
- Henkilötyövuodet (milj. euroa)		0,26	0,26	0,26	0,26	
- Muut toimintamenot (milj. euroa)		0,02	0,02	0,02	0,02	
- Yhteensä (milj. euroa)		0,28	0,28	0,28	0,28	1,12
Skenaario 2 Rajaliikenne jatkaa nykyistä kasvuaan, EU-Venäjä viisumivapaus ennen 2017	-	8	8	8	8	8
- Henkilötyövuodet (milj. euroa)		0,52	0,52	0,52	0,52	
- Muut toimintamenot (milj. euroa)		0,04	0,04	0,04	0,04	
- Yhteensä (milj. euroa)		0,56	0,56	0,56	0,56	2,24



Kohti kestäväää rajaliikenteen hallintaa

Kestävä rajaliikenteen hallinta muodostuu viranomaisten voimavarojen ja hallinnan muiden rakenteiden – rajainfrastruktuuri, viranomaisyhteistyö, liikenneväylät ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuudet – kokonaisuudesta. Viranomaisten voimavaroja ja rajaliikenteen hallintaan vaikuttavia toiminnallisia ja teknisiä rakenteita tulisi tarkastella, kehittää ja hallita yhtenä kokonaisuutena.

Rajanylityspaikkojen tulisi olla tehokkaita ja liikenneväylien sujuvia ja turvallisia. Sujuva rajaliikenne edistää ihmisten kanssakäymistä ja elinkeinoelämän toimintamahdollisuuksia. Kansainvälisten rajanylityspaikkojen läpäisykyky tulisi saattaa rajaliikenteen edellyttämälle tasolle, jotta Suomeen ja Suomen kautta kulkeva rajaliikenne toteutuu turvallisesti ja sujuvasti. Tämä edellyttäisi nykyisten rajanylityspaikkojen kehittämistä sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilöstövoimavarojen turvaamista. Rajaliikenteen hallintaa tulisi tukea toimivalla ja kustannustehokkaalla tarkastusprosessilla.

Kasvava rajaliikenne ei kuitenkaan vaikuta yksinomaan rajanylityspaikoilla toimivien viranomaisten tehtäviin ja resursseihin vaan heijastaa monialaiset vaikutuksensa useamman viranomaisen toimintaan ja toimintaedellytyksiin. Kestävä rajaliikenteen hallinta on Suomen viranomaisten yhteinen asia niin sisäisen turvallisuuden kuin elinkeinoelämän näkökulmasta. Johdonmukainen, yhteistyökykyinen ja ennakoiva rajaliikenteen hallinta on keskeinen osa Suomen visiota Euroopan turvallisimmista raja- ja merialueista.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-792-6 (nid.)
ISBN 978-952-491-793-3 (PDF)