

RAJANYLITYSPAIKKOJEN LIIKENTEEN RAJOITTAMISESTA TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN

Tausta

Valtioneuvosto teki 17.3.2020 päätöksen eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.–13.4.2020 koronaviruksen aiheuttaman covid-19-tartuntatautiepidemian laajentumisen ennalta ehkäisemiseksi ja viruksesta kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Päätökseen on tehty muutoksia ja päätöksen voimassaoloa on jatkettu 24.3.2020, 7.4.2020, 7.5.2020, 20.5.2020, 12.6.2020, 10.7.2020, 23.7.2020, 6.8.2020, 20.8.2020, 27.8.2020, 11.9.2020, 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021, 22.1.2021, 11.2.2021, 18.2.2021, 11.3.2021, 31.3.2021, 22.4.2021, 20.5.2021, 3.6.2021, 17.6.2021, 29.6.2021, 8.7.2021, 15.7.2021, 5.8.2021, 12.8.2021, 19.8.2021, 2.9.2021, 16.9.2021, 7.10.2021, 14.10.2021, 4.11.2021, 25.11.2021, 28.11.2021 ja 16.12.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on voimassa 16.1.2022 asti.

Päätösten myötä Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella on tarkennettu päätöksessä tarkoitettun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä.

Päätösehdotus

Uuden koronavirusmuunnoksen aiheuttaman uhan vuoksi valtioneuvoston 16.12.2021 tekemää päätöstä muutettaisiin 28.12.2021 klo 15.00 alkaen niin, että Schengen-alueen ulkopuolisista EU-valtioista saapuvilla sekä neuvoston ulkorajasuosituksen 2020/912 liitteessä I mainittujen maiden ja alueiden asukkailla olisi oltava Suomeen saapuessaan mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytettäisiin todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Todistuksia koskevat edellytykset koskisivat 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Todistuksia ei edellytettäisi Suomen kansalaisilta, Suomessa pysyvästi asuvilta ulkomaalaisilta, eikä henkilöiltä, joiden maahantuloon on tässä päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy.

Todistuksia koskevat edellytykset koskisivat myös EU- ja Schengen-valtioista saapuvien risteilijöiden matkustajien maissakäyntiä.

Muiden kuin neuvoston suosituksessa mainittujen kolmansien maiden osalta maahantulo rajoitukset olisivat aiemman päätöksen mukaiset.

Päätöksen sisältö olisi 28.12.2021 klo 15.00 alkaen seuraava:

Rajanylitysliikennettä rajoitetaan 16.1.2022 asti seuraavasti:

Maahantulo Suomeen liitteessä mainituista maista tai liitteessä mainittujen maiden ja alueiden asukkaille on sallittua henkilöliikenteelle avoinna olevilla rajanylityspaikoilla, jos henkilöllä on Suomeen saapuessaan mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytetään todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koskee 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä.

Todistuksia ei edellytetä Suomen kansalaisilta, Suomessa pysyvästi asuvilta ulkomaalaisilta, eikä henkilöiltä, joiden maahantuloon on tässä päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy. Välttämätön syy kuvataan muistion kohdassa ”Käytännön toimenpiteet”.

Muiden maiden osalta henkilöliikenteelle avoinna olevilla rajanylityspaikoilla sallittuja maahantulooperusteita ovat Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu sekä muu välttämätön syy. Muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvilla muilla kuin Suomen kansalaisilla ei kuitenkaan ole lentoliikennettä lukuun ottamatta oikeutta palata Suomen kautta asuinmaahansa, jos kauttakulku liittyy vapaa-ajanmatkustukseen.

Edellä mainittujen maahantulooperusteiden lisäksi Suomeen voivat saapua henkilöt, joilla on mukanaan todistus ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytetään todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koskee 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Edellä mainittu ei rajoita Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen oikeutta palata Suomeen.

Risteilyalusten satamassakäynti on sallittua ilman matkustajien maissakäyntiä. EU- tai Schengen-valtiosta saapuvan risteilyaluksen matkustajien maissakäynti on kuitenkin sallittu, jos matkustajilla on mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytetään todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koskee 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä muita kuin Suomen kansalaisia tai Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia.

Ulkorajan rajanylityspaikat ja niillä sallittu liikenne ovat seuraavat:

lentoliikenne:

- asetuksen 901/2006 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lentoasemien tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- asetuksen 901/2006 6 §:n 3 momentissa tarkoitettujen merivartioasemien henkilöliikenne (vedestä lähtevät ja veteen saapuvat lentokoneet)

vesiliikenne:

- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Helsingin, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsin, Maarianhaminan, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Sipoon, Taalintehaan, Tammisaaren, Tornion, Turun, Uudenkaupungin ja Vaasan satamat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- Ahvenanmaan, Haapasaaren, Hangon ja Helsingin merivartioasemat sekä Nuijamaan satama ja Santio: henkilöliikenne (huvialukset)

maantie- ja raideliikenne:

- Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Raja-Joosepin, Sallan, Vaalimaan, Vainikkalan ja Vartiuksen rajanylityspaikat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- Imatran, Inarin ja Parikkalan rajanylityspaikat: vain tavaraliikenne

Niiralan, Nuijamaan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkojen aukioloa rajoitetaan Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveystoimintajärjestöjä sekä muita viranomaisia. Aukioloaikojen rajoitukset eivät koske tavaraliikennettä eivätkä henkilöitä, joilla on välttämätön ja kiireellinen tarve rajan ylittämiseen rajoitetun aukioloajan ulkopuolella.

Rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittaminen ei vaikuta perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta, ellei hänen matkustus-oikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu.

Päätöksellä ei loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Lainsäädäntö

Rajavartiolain (578/2005) 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä muun muassa kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Rajavartiolaissa ei ole säännöksiä päätöksenteosta rajanylityspaikan kautta kulkevan liikenteen rajoittamisesta.

Rajanylityspaikkoja koskeva sääntely kuuluu sisäministeriön toimialaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 15 §:n perusteella. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Rajanylityspaikkojen

liikenteen rajoittaminen on merkitykseltään sellainen asia, joka tulee ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa. Rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevassa päätöksenteossa on tarkoituksenmukaista soveltaa rajanylityspaikkojen sulkemista koskevan 16 §:n asiasisällöllisiä periaatteita. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee rajanylityspaikan väliaikaiseen sulkemiseen liittyvät päätökset.

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

Toimet Euroopan unionissa

Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole varauduttu tilanteeseen, jossa henkeä uhkaava virus on levinnyt maailmanlaajuisesti. Komissio on antanut covid-19-tartuntatautiepidemiaan liittyen useita tiedonantoja ja suuntaviivoja, joilla pyritään muun muassa varmistamaan EU:n perusvapauksien toteutuminen ja tukemaan EU-kansalaisten paluuta kotimaahansa (esimerkiksi C(2020) 2050 final ja COM(2020) 399 final). Kaikki EU-maat kuuluvat EU:n sisämarkkinoihin, mutta Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros ja Romania eivät ole Schengen-maita. Lisäksi Schengen-alueeseen kuuluu neljä EU:n ulkopuolista maata (Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi).

Neuvosto antoi 30.6.2020 suosituksen (EU) 2020/912 EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta (jäljempänä *ulkorajasuositus*). Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi purkaa ulkorajoilla rajoitukset koordinoitusti ja vaiheittain. Purkamisen tulisi alkaa suosituksen liitteessä I lueteltujen kolmansien maiden asukkaiden osalta (ns. vihreä lista). Väliaikaisten rajoitusten tarpeellisuuden arvioinnissa käytettävät kriteerit liittyvät epidemiologiseen tilanteeseen, testausmäärään, positiivisten testitulosten määrään ja rajoittamistoimenpiteisiin, kuten lähikontaktien välttämiseen, sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin näkökohtiin, ja niitä sovelletaan kumulatiivisesti.

Ulkorajasuosituksen mukaan jäsenvaltio ei saisi yksipuolisesti päättää poistaa rajoituksia muiden kolmansien maiden asukkailta. Suositus perustuu komission esitykseen, jossa katsottiin, että suositusta laajempi ulkorajojen avaaminen saattaisi vaarantaa Schengen-alueen toiminnan. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa suositusta rajoitetummin ja poistaa vihreän listan maita ja alueita koskevia matkustusrajoituksia vaiheittain.

Ulkorajasuosituksen mukaan Andorran, Monacon, San Marinon ja Vatikaanin asukkaita olisi pidettävä EU:n asukkaina suositusta sovellettaessa. Niiden kolmansien maiden osalta, joihin sovelletaan edelleen matkustusrajoituksia, olisi sallittava kaik-

kien EU- ja Schengen-maiden kansalaisten, heidän perheenjäsentensä sekä pitkällä oleskeluluvalla tai pitkällä kansallisella viisumilla jossain EU- tai Schengen-maassa oleskelevien maahanpääsy matkan tarkoituksesta riippumatta. Neuvosto suosittaa myös, että välttämätön matkustaminen olisi sallittava tietyille suosituksen liitteessä II luetelluille matkustajaryhmille, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve. Komissio antoi 28.10.2020 tiedonannossaan COM(2020) 686 final, tulkintaohjeita liitteen II soveltamisesta. Tiedonannossa tarkennetaan erityisesti perheenjäsenen määritelmää sekä välttämättömiä matkustussyitä ja niiden osoittamista rajatarkastuksessa. Komissio katsoo, että liitettä II tulisi soveltaa rajoituksitta.

Komissio muistutti kirjeessään 16.2.2021 jäsenvaltioita siitä, että kaikkien rajoitustoimien tulee olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimien tulisi olla EU:n tasolla yhteensovitettuja, minkä vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan tarkasti neuvoston antamia suosituksia. Ulkorajasuositus ei kuitenkaan ole jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittava.

Ulkorajasuosituksen liitteen maaluetteloa tarkastellaan noin kahden viikon välein. Maaluetteloa on päivitetty 16.7.2020 ((EU) 2020/1052), 30.7.2020 ((EU) 2020/1144), 7.8.2020 ((EU) 2020/1186), 22.10.2020 ((EU) 2020/1551), 17.12.2020 ((EU) 2020/2169), 28.1.2021 ((EU) 2021/89), 6.5.2021 ((EU) 2021/767), 3.6.2021 ((EU) 2021/892), 18.6.2021 ((EU) 2021/992), 1.7.2021 ((EU) 2021/1085), 15.7.2021 ((EU) 2021/1170), 30.8.2021 ((EU) 2021/1346), 9.9.2021 ((EU) 2021/1451), 23.9.2021 ((EU) 2021/1721), 8.10.2021 ((EU) 2021/1782), 29.10.2021 ((EU) 2021/1896), 9.11.2021 ((EU) 2021/1945), 18.11.2021 ((EU) 2021/2022) ja 2.12.2021 ((EU) 2021/2150).

Komissio antoi 25.11.2021 ehdotuksen ulkorajasuosituksen muuttamisesta (COM(2021) 754 final). Ehdotuksen mukaan ulkorajaliikenteessä tulisi siirtyä maa- ja aluekohtaisesta arvioinnista matkustajakohtaiseen arviointiin ja sallia matkustus henkilöille, jotka ovat saaneet EU:n tai WHO:n hyväksymän rokotteen. Suositus sisältäisi myös määräykset rokotustodistusten voimassaoloajasta. Komissio ehdottaa, että EU-alueella otettaisiin käyttöön ennakkotestivaatimus EU:n ulkopuolelta tulevassa liikenteessä riippumatta henkilön lähtömaasta ja rokotusstatuksesta. Suosituksen liitteenä olevasta maaluettelosta olisi tarkoitus luopua siirtymäajan jälkeen. Ehdotus on parhaillaan neuvoston käsittelyssä. Valtaosa EU-maista on katsonut, että suosituksen päivittämistä ei tule kiirehtiä omikronmuunnoksen aiheuttaman uhan vuoksi. EU-tasoisista koordinoituista toimista ei ole päästy vielä sopuun.

EU:n kriisinhallintamekanismin kuuluva IPCR-kokoonpano (poliittisen kriisitoiminnan integroidut järjestelyt) suositti 26.11.2021, että jäsenvaltiot aktivoivat uuden B.1.1.529-koronavirusmuunnoksen vuoksi ulkorajasuositukseen sisältyvän hätäjarumekanismin ja asettavat kiireellisesti väliaikaisia rajoituksia eteläisestä Afrikasta saapuvaan liikenteeseen (Botswana, Eswati, Lesotho, Mosambik, Namibia, Etelä-Afrikka ja Zimbabwe). Toimenpiteisiin tulisi kuulua muun muassa kaiken lentoliikenteen keskeyttäminen kyseisistä maista. Jäsenvaltioiden tulisi myös antaa suositus välttää matkustamista näihin maihin.

Muiden maiden toimenpiteitä

Alla olevat kuvaukset perustuvat 28.12.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Neuvoston ulkorajasuosituksen toimeenpano

Komission 21.12.2021 toimittamien tietojen mukaan enemmistö jäsenvaltiosta on avannut ulkorajansa kaikkien neuvoston suosituksessa mainittujen maiden asukkaille. Kiinan osalta noudatetaan yleisesti vastavuoroisuusperiaatetta tai muita rajoituksia. Bulgaria, Irlanti, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Malta, Puola, Ranska, Saksa, Slovenia, Sveitsi, Tanska ja Tšekki soveltavat suositusta rajoitetummin. Bulgaria, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Slovenia, Unkari ja Viro ovat poistaneet maahantulorajoitukset myös joiltakin suosituksen ulkopuolisten maiden asukkailta.

Useat jäsenvaltiot ovat aktivoineet neuvoston ulkorajasuosituksen mukaisen hätäjarumekanismen eteläisen Afrikan maiden osalta IPCR:n suosituksen mukaisesti.

Venäjä

Venäjä keskeytti 16.3.2020 tehdyllä hallituksen päätöksellä väliaikaisesti ulkomaiden kansalaisten ja ilman kansalaisuutta olevien henkilöiden, mukaan lukien Valko-Venäjän alueelta saapuvien henkilöiden ja Valko-Venäjän kansalaisten, maahantulon Venäjälle 18.3.2020 alkaen. Päätöstä ei sovelleta muun muassa ulkomaisten valtioiden diplomaattisten edustustojen ja konsulaattien Venäjän federaatioon akkreditoituihin ja lähetettyihin työntekijöihin, kansainvälisen maantieliikenteen autonkuljettajiin, lento-, meri- ja jokialusten miehistöön, kansainvälisen rautatieliikenteen juna- ja veturihenkilöstöön.

Venäjä keskeytti 27.3.2020 kaikki charter- ja reittilennot ulkomaille, ja 30.3.2020 Venäjän maaraja suljettiin Venäjän omilta kansalaisilta. Venäjä keskeytti 4.4.2020 kaikki lentoyhteydet ulkomaille. Lentoyhteyksiä on sittemmin palautettu Venäjältä useisiin maihin.

Matkustusrajoituksiin on tehty myöhemmin lievennyksiä eräiden henkilöryhmien osalta, esimerkiksi niiden, jotka asuvat Venäjällä, matkustavat lähisukulaistensa luokse, saapuvat Venäjälle saadakseen lääkintähoitoa tai ovat tiettyjen tuotanto- ja teollisuussektoreiden työntekijöitä.

Venäjän hallitus teki 2.12.2021 päätöksen, jolla se sallii Suomen ja Venäjän federaation kansalaisten matkustamisen matkustajajunalla maiden välillä.

Tilanne Suomessa ja muissa maissa

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle 27.12.2021 päivätyn asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Arvio on tämän muistion liitteenä.

Covid-19-epidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Uusin huolta aiheuttava virusmuunnos on omikron (B.1.1.529), joka havaittiin Etelä-Afrikassa ja Botswanassa ja josta raportoitiin ensimmäisen kerran 24.11.2021. Omikron on levinnyt no-

peasti eri puolille maapalloa kansainvälisen matkustajaliikenteen mukana. Suurin osa toistaiseksi raportoiduista tapauksista liittyy matkustamiseen ja erityisesti matkustamiseen eteläisen Afrikan maihin. Useat maat ovat kuitenkin raportoineet myös matkailuun liittymättömistä tartuntaketjuista. Muunnoksen on arvioitu tarttuvan herkemmin kuin aikaisempien muunnosten, ja se onkin useassa maassa runsastunut erittäin nopeasti. Muunnoksen on alustavissa arvioissa todettu voivan tarttua aiempia muunnoksia herkemmin myös täysin rokotettuihin.

Suomessa covid-19-infektio leviää kotoperäisesti koko maassa. Tilanne on ollut samankaltainen ja ilmaantuvuus kasvussa jo lähes kahden kuukauden ajan. Suomen 14 päivän ilmaantuvuus oli seurantajaksolla 6.–19.12.2021 438 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Ennen joulua Suomessa todettiin päivittäin noin 2 500–3 000 uutta covid-19-tapausta, joista valtaosa on kotoperäisiä tartuntoja. Suomessa on 23.12.2021 mennessä todettu 124 varmistettua omikron-tartuntaa. Helsingin ja Uudenmaan alueella jo noin 70 % päivittäisistä todetuista tapauksista on seulontatestin perusteella omikronmuunnoksen aiheuttamia, ja osuus on päivä päivältä lisääntynyt. Sama havainto on tehty myös Varsinais-Suomen alueella, jossa yli 50 % uusista tautitapauksista on ollut omikronmuunnoksen aiheuttamia.

Suomessa 27.12.2021 12 vuotta täyttäneestä väestöstä ensimmäisen rokoteannoksen oli saanut 87,8 %, toisen rokoteannoksen 83,6 % ja kolmannen rokoteannoksen 19,7 %. Tutkimuksissa on todettu, että rokotteiden suojateho infektiota vastaan heikkenee ajan myötä. Suojateho vakavaa koronavirustautia vastaan näyttää tutkimusten perusteella säilyvän paremmin ja pidempään. Joissakin tutkimuksissa on kuitenkin havaittu, että myös suojateho sairaalahoitoa vaativaa koronavirustartuntaa vastaan heikkenee merkittävästi. Kolmannet rokoteannokset vähentävät koronaviruseräilyksen määrää ja estävät tartuntoja leviämistä. Alustavien tutkimustulosten mukaan kaksi rokoteannosta ei anna kuitenkaan riittävää suojaa omikronmuunnosta vastaan erityisesti yli 60-vuotiailla ja riskiryhmään kuuluvilla. Kolmas rokoteannos taas nostaa suojaa ja antaa sitä todennäköisesti myös oireista tartuntaa vastaan. Tällä hetkellä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos suosittelee kolmatta rokoteannosta riskiryhmiin kuuluville. Lisäksi Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos suosittelee, että kolmatta rokoteannosta tarjotaan kaikille muille 18-vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille henkilöille. Kunnat vastaavat käytännössä rokotusten antamisesta, ja niiden kyky käynnistää kolmannet rokotukset koko aikuisväestölle vaihtelee käytettävissä olevien resurssien puutteiden vuoksi.

Covid-19 on tartuntatautilain (1227/2016) 4 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallinen tartuntatauti, sillä se leviää herkästi, aiheuttaa vakavia taudinkuvia ja sen leviämistä voidaan estää tartunnalle altistuneeseen tai tartunnan saaneeseen kohdistettavilla toimenpiteillä. Tautiin ei ole toistaiseksi kehitetty tehokasta parantavaa hoitoa. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 3 luvussa säädetään sairastuneiden ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyjen tunnistamisesta ja tartunnan jäljityksestä, esimerkiksi vapaaehtoisista, kohdennetuista ja pakollisista terveystarkastuksista (14–16 §). Lain 6 luvussa säädetään puolestaan tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi karanteenista (60 §) ja eristämisestä (63 §).

Tartuntatautilakiin on lisätty väliaikaiset säännökset, joilla pyritään ehkäisemään ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviäminen Suomeen. Lain 16 a §:n mukaan ulkomaalaisella, joka ei asu vakinaisesti Suomessa, on covid-19-taudin leviämisen estämiseksi oltava Suomeen saapuessaan mukanaan lain 16 g §:ssä tarkoitettu luotettava todistus:

- 1) vähintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta;
- 2) hänelle enintään 72 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta; tai
- 3) enintään kuusi kuukautta aikaisemmin sairastetusta laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista.

Jos Suomen kansalaisella tai Suomessa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on mukanaan todistus vähintään 7 vuorokautta ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai enintään kuusi kuukautta aikaisemmin sairastetusta laboratoriovarmistetusta covid-19-taudista, hänen ei tarvitse osallistua 16 b §:ssä tarkoitettuun covid-19-testiin. Jos hänellä on mukanaan todistus hänelle enintään 72 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta, hänen on osallistuttava 16 d §:ssä tarkoitettuun covid-19-testiin.

Lain 16 c §:ssä säädetään poikkeuksista todistuksen esittämisvelvollisuuteen. Todistusta ei edellytetä:

- 1) henkilökohtaista koskemattomuutta nauttivilta ulkovaltojen edustustojen tai kansainvälisten valtioidenvälisten järjestöjen jäseniltä ja heidän perheenjäseniltään eikä muualle kuin Suomeen akkreditoitujen diplomaatti- tai virkapassin haltijoilta heidän kulkiessaan Suomen kautta virkapaikalleen tai kotimaahansa;
- 2) kuljetus- tai logistiikka-alalla toimivilta matkustaja- tai tavaraliikenteen kuljettajilta, alusten, ilma-alusten tai junien miehistöiltä heidän työtehtävissään eikä vaihtomiehistöiltä heidän siirtyessään työtehtäviin tai työtehtävistä;
- 3) henkilöiltä, joiden maahantulon peruste on äkillisen terveyttä tai turvallisuutta uhkaavan yhteiskunnan infrastruktuuriin kohdistuvan vaaran torjunta;
- 4) lentoliikenteessä matkustavilta, jos he eivät poistu lentoasemalta;
- 5) Suomen ja Norjan rajalla toimivilta tulliviranomaisilta välttämättömissä virkatehtävissä.

Lain 16 d §:ssä säädetään covid-19-testistä maahan saapumisen jälkeen. Lain 16 d §:n mukaan henkilön, jolla ei ole 16 a §:n mukaista todistusta rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista eikä hän ole saanut 16 b §:n mukaisesta covid-19-testistä positiivista testitulosta, on osallistuttava covid-19-testiin aikaisintaan 72 tuntia ja viimeistään 120 tuntia maahan saapumisensa jälkeen. Kunnan tai kuntayhtymän on järjestettävä pykälässä tarkoitettut testit. Tartuntatautilain väliaikaisten säännösten voimassaoloa on jatkettu 30.6.2022 asti (1221/2021).

Tartuntatautilaki ei sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois mahdollisuutta ulkorajaliikenteen rajoittamiseen rajavartiolain 16 §:n mukaisesti.

Päätöksen perusteet

Julkisen vallan on turvattava hengen ja terveyden suojaaminen kaikin käytettävissä olevin riittävin keinoin, joiden arvioitavissa olevat haitat eivät ole suurempia kuin saavutettavat hyödyt, ja perustettava päätöksenteko parhaaseen saatavilla olevaan tietoon.

Useassa maassa ilmaantuvuus on Suomen ilmaantuvuutta suurempi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna suuremman covid-19-tartunnan riskin. Matkustajien myötä syntyvää riskiä taudin leviämiseksi Suomessa ei voida täysin poissulkea. Vaikka osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, ulkorajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske. Myös eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on todennut mietinnössään StVM 6/2021 vp, että covid-19-epidemia on käytännössä osoittanut, että rajat ylittävällä matkustuksella on keskeinen merkitys tartuntatautien leviämisessä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajat ylittävän henkilöliikenteen aiheuttama riski epidemian kiihtymiselle ja uusien muuntuneiden viruskantojen leviämiseksi on yhä merkittävä (PeVL 35/2021 vp – HE 131/2021 vp).

Omikronvirusmuunnoksen herkan tarttuvuuden vuoksi jokainen Suomeen ulkomailta tuotu tartunta lisää tautitaakkaa Suomessa. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä saadun tiedon mukaan Suomen terveydenhuoltojärjestelmä on tällä hetkellä erittäin kuormittunut. Epidemiologinen tilanne on heikentynyt merkittävästi, ja myös sairaalahoidon ja tehohoidon tarve on kasvanut. Tehohoidossa paine oli korkea jo ennen omikronmuunnoksen vaikutusta. Potilaat jakaantuvat tällä hetkellä hyvin tasaisesti ympäri maata väestömäärien mukaisessa suhteessa. On odotettavissa, että nykyisillä tartuntamäärillä tehohoidon tarve tulee entisestään kasvamaan lähiviikkoina. Testaus- ja jäljityskapasiteetti on useilla alueilla todettu riittämättömäksi, ja jäljitystä on jouduttu priorisoimaan.

Jäljempänä kuvataan päätöksen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ulkorajaliikenteen rajoitusten katsotaan vallitsevassa poikkeuksellisessa tilanteessa olevan niiden haittavaikutuksista huolimatta välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, kun otetaan huomioon jäljempänä kuvatut perustuslaissa ja Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa turvatut perus- ja ihmisoikeudet.

Päätöksen sisältö

Schengen-alueeseen kuulumattomat EU-maat ja eräät muut maat

Komission ja neuvoston suositusten mukaan Schengen-alueeseen kuulumattomia EU-maita (Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros ja Romania) sekä Andorraa, Monacoa, San Marinoa ja Vatikaania olisi kohdeltava rajaliikenteen rajoitusten osalta samoin kriteerein kuin Schengen-alueeseen kuuluvia EU-maita. Käsitteellisesti Suomen ja edellä mainittujen maiden välinen liikenne on ulkorajaliikennettä. Sisärajavaltontaa

koskevan aiemman päätöksen voimassaolo päättyi 25.7.2021. Andorrasta, Bulgariasta, Irlannista, Kroatista, Kyprokselta, Monacosta, Romaniasta, San Marinosta ja Vatikaanista saapuva liikenne on ollut siten rajoituksitta sallittua 26.7.2021 alkaen.

Tämän päätöksen kanssa samanaikaisesti tehtäisiin päätös sisärajalvannon palauttamisesta uudelleen 28.12.2021 klo 15.00 alkaen. Sisärajalvontaa palautettaisiin kattavasti Suomen ja kaikkien Schengen-maiden väliseen liikenteeseen. Päätös olisi voimassa 16.1.2022 asti. Päätöksen mukaan sisärajaliikenteessä edellytettäisiin, että henkilöllä on Suomeen saapuessaan mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytettäisiin todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koski 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Todistuksia ei edellytettäisi Suomen kansalaisilta, Suomessa pysyvästi asuvilta ulkomaalaisilta, eikä henkilöiltä, joiden maahantuloon on sisärajalvontaa koskevassa päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy. Välttämättömiksi katsottavat syyt kuvataan muistion kohdassa *Käytännön toimenpiteet*. Päätöksen tarkemmat perustelut on esitetty sisärajalvannon palauttamista koskevan päätöksen liitteenä olevassa muistiossa.

Vastaavat muutokset olisi tehtävä myös tähän päätökseen Andorran, Bulgarian, Irlannin, Kroatian, Kyproksen, Monacon, Romanian, San Marinon ja Vatikaanin osalta. Päätöksen liitettä muutettaisiin tämän mukaisesti.

Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut EU:sta 1.2.2020. Siirtymäkausi päättyi 31.12.2020. Siirtymäkauden jälkeen 1.1.2021 lukien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin on sovellettu kolmansien maiden kansalaisia koskevia säännöksiä rajatarkastuksissa (ks. kohta *Muut maat*). Rajatarkastuksissa on tällöin varmistettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen täyttää kaikki Schengenin rajasäännöstössä säädetty kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytykset.

Muut maat

Neuvoston 2.12.2021 päivitetyn suosituksen (EU) 2020/912 mukaan jäsenvaltioiden olisi purettava EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen rajoitus koordinoitusti vaiheittain seuraavien kolmansien maiden asukkaiden osalta (niin sanottu vihreä lista):

- Argentiina
- Australia
- Bahrain
- Kanada
- Chile
- Kolumbia
- Indonesia
- Kuwait
- Uusi-Seelanti
- Peru
- Qatar
- Ruanda

- Saudi-Arabia
- Etelä-Korea
- Yhdistyneet arabiemiirikunnat
- Uruguay
- Kiina (edellyttäen, että vastavuoroisuus vahvistetaan)

Vastaava koskee seuraavien alueiden asukkaita:

- Hongkongin erityishallintoalue
- Macaon erityishallintoalue
- Taiwan

Neuvoston suositus mahdollistaa kuitenkin nimenomaisesti myös sen, että jäsenvaltiot poistavat luettelossa mainittujen maiden ja alueiden asukkaisiin kohdistuvia rajoituksia vaiheittain.

Valtioneuvosto linjasi 11.9.2020 tekemässään periaatepäätöksessä (VNK/2020/114), että epidemiologisesti korkeamman ilmaantuvuuden maiksi katsotaan ne maat, joissa covid-19-ilmaantuvuus on yli 25 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Suomi käytti neuvoston suosituksen soveltamisessa 17.10.2021 asti periaatepäätöksen mukaista raja-arvoa 25. Valtioneuvosto päätti 14.10.2021, että raja-arvon noudattamisesta luovutaan ja että neuvoston suositusta sovelletaan sellaisenaan 18.10.2021 alkaen. Päätöksen mukaan neuvoston suosituksen päivityksiä ei kuitenkaan huomioida automaattisesti kansallisesti, vaan valtioneuvosto tekee aina erikseen päätöksen maiden tai alueiden lisäyksistä ja poistoista tämän päätöksen liitteenä olevaan maaluetteloon. Päätökseen ei ole tarpeen tehdä muutoksia maiden ja alueiden osalta.

Maailman terveysjärjestö WHO on 26.11.2021 nostanut uuden Botswanassa ja Etelä-Afrikassa alkuaan todetun omikronkoronavirusmuunnoksen (B.1.1.529) huolta aiheuttavien koronavirusmuunnosten listalle (VOC, variant of concern). Euroopan tautienhäikäisy- ja valvontakeskus (ECDC) on 26.11.2021 julkaisemassaan riskiarviossa todennut omikronvirusmuunnoksen aiheuttavan merkittävän tai erittäin merkittävän terveysuhan EU:n ja Euroopan talousalueen maiden kansalaisille.

ECDC on 15.12.2021 tehnyt uuden riskinarvion perustuen sen hetkiseen saatavilla olevaan tieteelliseen tutkimustietoon omikronvirusmuunnoksen ominaisuuksista, ja korostaa siinä testausta riippumatta henkilöiden rokotusstatuksesta. Vaikka omikronin aiheuttama taudin vakavuus olisi vastaava tai vähemmän vakava kuin deltavirusmuunnoksen, sen korkea tarttuvuus ja siitä aiheutuva tapausmäärien eksponentiaalinen kasvu tulevat todennäköisesti ylittämään terveydenhuollon kantokyvyn. ECDC arvioi omikronin aiheuttaman riskin kansanterveydelle erittäin korkeaksi.¹

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tarkemman tutkimustiedon vielä puuttuessa omikronmuunnoksen aiheuttamaan uhkaan tulee varovaisuusperiaatteen

¹ ECDC. Assessment of the further emergence of the SARS-CoV-2 Omicron VOC in the context of the ongoing Delta VOC transmission in the EU/EEA, 18th update. 15.12.2021. Saatavilla: <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-assessment-further-emergence-omicron-18th-risk-assessment>.

mukaisesti vastata tehokkailla toimenpiteillä, joilla pyritään tunnistamaan kaikki henkilöt, joilla voi olla kyseisen virusmuunnoksen aiheuttama tartunta, estämään mahdolliset jatkotartunnat ja estämään näin virusmuunnoksen aiheuttaman taudin leviäminen. Tuoreimman asiantuntijatiedon perusteella omikron väistää rokotesuojaa ja aiheuttaa tartunnan myös kaksi kertaa rokotetuilla. Omikron todennäköisesti aiheuttaa oireisen tartunnan jo aiemmin koronan sairastaneilla. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusten mukaan ennakkotestin edellyttäminen myös kahdesti rokotetuilta ja taudin sairastaneilta on välttämätöntä, jotta terveystieteiden resurssit voidaan kohdentaa kotimaan epidemiologisen tilanteen hoitoon. Suomen sairaalahoitoon kapasiteetin nykyisessä tilanteessa tulee pyrkiä kaikin mahdollisin keinoin ehkäisemään tilannetta, jossa ulkomaalainen tarvitsisi Suomeen saapumisensa jälkeen sairaalahoitoa tai tehohoitoa.

Edellä todetun vuoksi päätöstä muutettaisiin 28.12.2021 klo 15.00 alkaen niin, että myös ulkorajasuosituksen liitteessä I mainittujen maiden ja alueiden asukkailla olisi oltava Suomeen saapuessaan mukanaan todistus hyväksytyistä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytettäisiin todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta.

Todistuksia koskevat edellytykset koskisivat 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Todistuksia ei edellytettäisi Suomen kansalaisilta, Suomessa pysyvästi asuvilta ulkomaalaisilta, eikä henkilöiltä, joiden maahantuloon on tässä päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy. Välttämättömiksi katsottavat syyt kuvataan muistion kohdassa *Käytännön toimenpiteet*.

Ennakkotestitodistukseen perustuvaa menettelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena keinona suojella väestön terveyttä ja elämää. Covid-19-testejä on globaalisti laajasti saatavilla myös ulkomaille suuntautuvaa matkustamista varten. Covid-19-testaus on ollut yksi keino osoittaa vähentynyttä tartunnan riskiä rajat ylittävässä liikenteessä, ja testitodistus on ollut rinnakkainen todistustyyppi matkailussa edellytettäville covid-19-tautia koskeville todistuksille. EU:n digitaalista covid-19-todistuksesta annetussa asetuksessa (EU) 953/2021 suositellaan, että matkustamista varten otettavien testien tulisi olla kustannuksiltaan matkustajille kohtuullisia. Testauksella voidaan tehokkaasti pienentää riskiä tartuntojen leviämiseksi rajat ylittävässä liikenteessä erityisesti omikronvirusmuunnoksen aiheuttaman uuden uhan edessä.

Tällä hetkellä Suomeen on suoria lentoja vihreän listan maista ainoastaan Etelä-Koreasta, Hongkongista, Qatarista ja Yhdistyneistä arabiemiirikunnista.

Muiden kuin neuvoston suosituksessa mainittujen kolmansien maiden osalta maahantulorajoitukset olisivat aiemman päätöksen mukaiset. Näistä maista saapuvilta edellytetään jo tällä hetkellä rokotustodistuksen tai sairastetun taudin todistuksen lisäksi negatiivista ennakkotestitodistusta. Edellä kuvatulla tavalla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä maassa oleskelu 1.1.2021 alkaen ei perustu vapaaseen liikkuvuuteen. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei myöskään ole lisätty neuvoston suosituksessa olevaan maaluetteloon.

Päätökseen ehdotettavien muutosten myötä maahantulon edellytykset olisivat käytännössä samat kaikista Schengen-alueen ulkopuolisista maista Suomeen saapuvilla. Eri maiden tilannetta ja ulkorajaliikenteen rajoitusten laajuutta tarkasteltaisiin säännöllisesti. Tavoitteena on, että EU:n päivittyvät suositukset voidaan ottaa huomioon päätöksenteossa.

Neuvoston suosituksen sisältyy mahdollisuus poistaa maa vihreältä listalta kahden viikon tarkastelua nopeammalla aikataululla, jos maan tilanne heikkenee nopeasti. Tällaisessa tilanteessa voitaisiin soveltaa rajavartiolain 16 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Sisäministeriön päätös saatettaisiin valtioneuvoston käsiteltäväksi sovitun tarkasteluvälin mukaisessa seuraavassa valtioneuvoston yleisistunnossa.

Rajanylityspaikkojen aukiolon rajoittaminen

Voimassa olevan päätöksen mukaan Niiralan, Nuijamaan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkojen aukioloa voidaan rajoittaa Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveystoimintamaisia sekä muita viranomaisia. Aukioloajan rajoitukset eivät koske kansainvälisestä tieliikenteestä Suomen Tasavallan hallituksen ja Venäjän Federaation hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (SopS 56/2001) mukaisia tavarankuljetuksia eivätkä henkilöitä, joilla on välttämätön ja kiireellinen tarve rajan ylittämiseen rajoitetun aukioloajan ulkopuolella. Päätökseen ei tehtäisi tältä osin muutoksia.

Todistus saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista sekä todistus negatiivisesta covid-19-testituloksesta

Hyväksyttävällä covid-19-rokotussarjalla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on saanut täyden rokotussarjan ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään 7 vuorokautta. Hyväksyttäviä rokotteita ovat Euroopan lääkeviraston (EMA) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet. Näiden rokotteiden voidaan olettaa käyneen läpi tehon ja turvallisuuden kannalta riittävän tieteellisen arvioinnin. Täydellä rokotussarjalla tarkoitetaan rokotevalmisteesta riippuen joko yhtä, kahta tai kolmea rokoteannosta.

Alle kuusi kuukautta sitten sairastetun covid-19-taudin voisi todistaa ainoastaan EU:n digitaalisella koronatodistuksella. EU:n digitaalinen koronatodistus on käytössä myös useissa EU:n ulkopuolisissa maissa. Kolmansissa maissa annettuihin lääkärintodistuksiin sairastetusta covid-19-taudista liittyy vielä epävarmuuksia todistusten luotettavuuden näkökulmasta. Tällaisille todistuksille ei ole esimerkiksi olemassa yhtenäistä mallia. Tällaisten todistusten hyväksyminen maahantulon perusteena voisi lisätä maahan saapuvien määrää huomattavasti. Todistusten tarkistaminen ja arvioiminen rajanylityspaikoilla edellyttäisi siten merkittävää lisätyöpanosta, mikä puolestaan voisi muodostaa uhan viranomaisien suorituskyvylle ja sitä kautta vaarantaa Suomen kansanterveyttä.

Negatiivisen testituloksen osalta hyväksyttäisiin tulos sekä PCR- että antigeenitestistä. Antigeenitestistä suositellaan erityisesti covid-19-taudin vastikään sairastaneille, jos PCR-testitulos on positiivinen. Vastikään sairastettu covid-19-tauti voi näkyä PCR-

testissä jopa kolme kuukautta. Antigeenitesti antaa tällaisessa tilanteessa varmemman kuvan taudin olemassaolosta. Todistusten sisällöstä säädetään tarkemmin tartuntatautilain 16 g §:ssä.

Risteilyalusten matkustajien maissakäynti

Voimassa olevan päätöksen mukaan risteilyalusten satamassakäynti on sallittua ilman matkustajien maissakäyntiä. EU- tai Schengen-valtiosta saapuvan risteilyaluksen matkustajien maissakäynti on kuitenkin sallittua. Maissakäynti edellyttää kuitenkin sitä, että risteilyaluksella on asianomaisen kunnan hyväksymä terveysturvallisuussuunnitelma ja että alus on toimittanut alusliikennepalvelulain (623/2005) 22 a §:ssä tarkoitetun meriterveysilmoituksen. Kunnan terveysturvallisuussuunnitelma on oikeus kieltää matkustajien maissakäynti meriterveysilmoituksen perusteella esimerkiksi tilanteessa, jossa laivalla on covid-19-sairautapauksia.

Päätöstä muutettaisiin niin, että EU- tai Schengen-valtiosta saapuvan risteilyaluksen matkustajien maissakäynnin edellytyksenä olisi, että matkustajilla on mukanaan todistus hyväksytystä covid-19-rokotussarjasta tai EU:n digitaalinen koronatodistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista. Lisäksi edellytettäisiin todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koskisi 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä muita kuin Suomen kansalaisia tai Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia. Edellytys olisi tämän päätöksen kanssa samanaikaisesti käsiteltävän sisäraja- ja valvonnan palauttamista koskevan päätöksen mukainen.

Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 17 kohdan mukaan risteilyalus on alus, joka kulkee tiettyä reittiä etukäteen laaditun ohjelman mukaisesti eri satamissa tehtävien turistikäyntien ja joka ei tavallisesti ota matkustajia matkan varrelta eikä salli matkustajien jäädä matkan varrelle. Risteilyaluksen matkustajan maissakäynnillä tarkoitetaan aluksen risteilyohjelman mukaiseen satamaan pysähdykseen liittyvää maissakäyntiä, joka kestää enintään pysähdyksen ajan. Matkustajien maissakäynti kestää tyypillisesti noin 6–8 tuntia.

Käytännön toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitetun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä. Rajanylityksen välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti saadun selvityksen perusteella. Ohjeistusta tarkennettaisiin tarpeen mukaan.

Andorra, Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros, Monaco, Romania, San Marino ja Vatikaani

Todistuksia koskeva vaatimus ei koske henkilöitä, joiden maahantuloperuste on jokin seuraavista:

Paluu Suomeen

- Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

- Suomessa asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat kolmannen maan kansalaiset
- Suomessa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

Välttämätön syy

- yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä
- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään, viranomaisten välttämättömät virkatehtävät
- liikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- pakottavat perheasiat tai muut pakottavat henkilökohtaiset syyt
- muu välttämätön ja perusteltu syy (esimerkiksi ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahan saapuminen)

Muut maat

Paluu Suomeen

- Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Suomessa asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat kolmannen maan kansalaiset
- Suomessa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta

- muiden EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluluvalla toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat kolmannen maan kansalaiset
- toisessa EU- tai Schengen-valtiossa asuvat erosopimuksen piirissä olevat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä

Välttämätön syy

- yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä
- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään, viranomaisten välttämättömät virkatehtävät
- liikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- pakottavat perheasiat tai muut pakottavat henkilökohtaiset syyt
- muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, luonnontuotteiden kerääminen aiesopimukseen sitoutuneiden yritysten kutsuun perustuen, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa sekä ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahan saapuminen

Muiden erityisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsiteltäisiin Rajavartiolaitoksen johdolla. Erityisryhmät kattavat muun muassa kulttuurin, urheilun ja elinkeinoelämän toimijat. Vastuuministeriöt ja terveysturvalliset osallistuisivat päätöksentekoon laatimalla lausunnot Rajavartiolaitokselle liikenteen välttämättömyydestä ja terveysturvallisuuden ylläpitämisestä. Lausunnot saatuaan Rajavartiolaitos tekisi päätöksen välttämättömästä liikenteestä ja maahanpääsyn edellytysten täyttymisestä.

Vaikutukset

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus elämään. Perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

Taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin väestön terveyden suojaamiseksi tartuntataudeilta sekä terveydenhuollon kapasiteetin saatavuuden turvaamiseksi.

Perustuslain 7 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus elämään. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveystalvelut ja edistää väestön terveyttä, millä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain säännökseen (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan väestön terveyden suojeleminen on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste (esim. PeVL 7/2021 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (PeVM 2/2020 vp, s. 4–5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4). Ulkorajaliikenteen rajoitukset liittyvät edellä mainittuihin oikeuksiin sekä julkisen vallan velvollisuuksiin.

Perustuslaki turvaa myös muita perusoikeuksia, kuten henkilökohtaisen vapauden ja liikkumisvapauden. Eri perusoikeudet voivat olla keskenään ristiriidassa, jolloin niiden toteutumista on kussakin tilanteessa punnittava keskenään ja arvioitava, milloin joidenkin oikeuksien rajoittaminen voi olla välttämätöntä ja oikeutettua toisten perusoikeuksien suojaamiseksi. Ulkorajaliikenteen rajoittaminen perustuu siihen, että hengen ja terveyden suojelemista pidetään pandemiatilanteessa niin keskeisenä ja primäärinä perusoikeutena, että liikkumisoikeutta on välttämätöntä ja oikeutettua rajoittaa.

Päätöksessä pyritään vähentämään perusoikeusrajoitusten aiheuttamia haittavaikutuksia esimerkiksi sallimalla maahantulo Suomeen välttämättömästä syystä. Välttämättömissä syissä on otettu huomioon useita eri maahantuloerusteita, kuten perheasiat ja muut välttämättömät ja perustellut syyt.

Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Ulkorajaliikenteen rajoittamisen tavoitteena on kansanterveyteen liittyvän vakavan uhan torjumiseksi varmistua, että Suomeen saapuvat täyttävät säädetyt maahantulon tai maassaoleskelun edellytykset. Rajoitusten arvioidaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

Päätöksellä ei olisi välittömiä vaikutuksia Rajavartiolaitoksen menoihin ja määräraharapeeseen.

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Päätöksestä arvioidaan seuraavan merkittäviä taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia erityisesti vapaa-ajan liikenteen rajoitusten osalta. Rajoitustoimien merkittävimmät, välittömät vaikutukset kohdentuvat todennäköisesti elinkeinotoimintaan, erityisesti matkailuyrityksiin ja niitä lähellä oleviin toimialoihin.

Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen

Niiralan, Nuijamaan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen keskittää rajanylitysliikenteen pääsääntöisesti päiväaikaan, jolloin terveystoimintamaisilla on mahdollisuus olla läsnä rajanylityspaikoilla. Rajoitusten myötä viranomaisilla on mahdollisuus tavoittaa kaikki rajanylittäjät, joihin on tarpeen kohdistaa terveystoimintamaisien toimenpiteitä. Koska aukioloaikojen rajoitukset eivät koske tavaraliikennettä eivätkä välttämätöntä ja kiireellistä liikennettä, niillä ei arvioida olevan merkittävää negatiivista vaikutusta yhteiskunnan toimintaan.

Liikenne

Ulkorajaliikenteen rajoituksilla on jossakin määrin vaikutusta henkilömatkustukseen lentäen. Rajoitukset vaikuttavat edelleen myös raideliikenteen matkustajamääriin sekä henkilöliikenteeseen maantieliikenteessä. Merenkulkuun rajoituksilla ei ole merkittävää vaikutusta. Rajoituksilla ei ole myöskään vaikutuksia tavaraliikenteeseen. Yleisellä koronatilanteella on sen sijaan edelleen erittäin merkittävä vaikutus lentoliikenteen kysyntään henkilömatkustuksen osalta ja toimialan taloudelliseen tilanteeseen. Samoin koronatilanteella on merkittävä vaikutus merenkulun matkustajaliikenteeseen.

Kulttuurin, taiteen, liikunnan ja urheilun toimialat

Ulkorajaliikenteen rajoitukset rajoittavat myös kulttuurialan (musiikki, esittävät taiteet, kuvataide sekä elokuva- ja tapahtuma-ala) toimijoiden sekä liikuntaan ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden vapaata maahan-tuloa. Tarvittaessa näiden henkilöiden maahantulo käsitellään erityisryhmämenettelyssä.

Ulkomainen matkailukysyntä

Vuonna 2019 ulkomaisen matkailukysynnän osuus oli yli 30 % matkailun kokonaiskysynnästä (16,1 miljardia euroa). Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ulkomainen matkailukysyntä (5 miljardia euroa) supistui vuonna 2020 pandemian vai-

kutusten vuoksi tehtyjen rajoitusten, erityisesti rajapäätösten myötä lähes 70 %, eli 3,5 miljardia euroa. Vuonna 2021 ulkomaisten matkailijoiden kulutuksen arvioidaan supistuvan vähintään saman verran. Tämä on merkittävä osuus Suomen palveluviennistä, josta matkailu muodosti 16 % aiempina vuosina ja oli näin kolmanneksi merkittävin palveluviennin ala.

Arvion mukaan yksi matkailuun käytetty euro tuottaa 0,61 euroa muille toimialoille. Jos oletetaan, että kerrannaisvaikutukset supistuvat samassa suhteessa kuin ulkomainen matkailukysyntä, supistuminen merkitsee kerrannaisvaikutuksineen ulkomaisen matkailukysynnän supistumista vuositasona 5,6 miljardilla eurolla. Toimialoista tuotannon laskua syntyy matkailualojen (mm. henkilöpalveluliikenne, ravitsemisala, majoitusala, ohjelmapalvelut) lisäksi kauppaan, rakentamiseen sekä elintarviketeollisuuteen.

Matkailun merkitys korostuu alueellisesti. Vuonna 2019 matkailun osuus bruttokansantuotteesta oli koko maan keskiarvoa (2,7 %) suurempi Ahvenanmaalla (20 %), Lapissa (7,5 %), Kainuussa (4,2 %), Etelä-Savossa (3,9 %), Etelä-Karjalassa (3,4 %) ja Uudellamaalla (3,1 %). Vuosina 2017–2019 ulkomaalaisten Suomeen suuntautuva matkailu kasvoi noin kahdeksan prosenttia vuodessa. Ulkomaisen kysynnän kasvu kohdistui lähes yksinomaan Uudellemaalle ja Lappiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan matkailuelinkeinon näkökulmasta vaatimus matkustajilta edellyttävästä negatiivisesta ennakkotestistä aiheuttanee merkittäviä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia matkailuyrityksille. Osa matkailijoista perunee jo varatun matkansa, minkä lisäksi rajoitukset vaikuttavat heikentävästi uusien varausten määrään.

Rajoitusten ajoituksesta ja kestosta johtuen suurin vaikutus kohdistunee Lapin matkailuyrityksiin. Kolmansiiin maihin kuuluva Iso-Britannia on talvikauden päämarkkina Lapissa. Talvimatkailu tuo Lappiin kaksi kolmasosaa koko vuoden liikevaihdosta. Joulukausi on Lapin matkailulle vuoden tärkein sesonki, ja silloin Lapin lentokentille saapuu myös lukuisia tilauslentoja (charter) päivittäin erityisesti Isosta-Britanniasta.

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti. Lisäksi on huomioitava, että matkustajat ovat nykytilanteessa varautuneet nopeisiin tautitilanteen muutoksiin ja siihen, että maat saattavat hyvin nopeasti muuttaa maahantulon edellytyksiä tai matkustamiseen liittyviä vaatimuksia ja ohjeita. Matkailuun liittyen tilanne on erilainen aiempaan verrattuna, sillä testien saatavuudessa Euroopassa ei ole ongelmia, ja käytännössä matkailijoiden on mahdollista hankkia vaadittu ennakkotestitodistus.

Verotulot

Taloudellisen toiminnan vähentyminen ja muutokset heijastuvat alentavasti valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta muun muassa valtion talousarvion tasapainoon.

Koronapandemia on supistanut ulkomaista matkailukysyntää merkittävästi. Maarajoitukset vaikuttavat ulkomaisen matkailukysynnän kautta Suomen verokertymiin. Erityisesti matkailu- ja ravintola-alan arvonlisäverokertymien voidaan olettaa vähenävän matkailurajoituksista johtuen. Vaikutuksen voidaan kuitenkin arvioida olevan

normaalioloja pienempi, sillä koronapandemian vuoksi turismiin ja muuhun matkailuun vaikuttavat muutkin seikat kuin rajavalvonta. Vaikutukset muihin veroihin, kuten yhteisöveron ja arvonlisäveron kertymään, arvioidaan vähäisiksi. Verolaskelmiin liittyy erityistä epävarmuutta tietoaineistojen puutteellisuuden vuoksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Päätöksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Päätös lisää kuitenkin rajatarkastusviranomaisten ja terveysviranomaisten yhteistyön tarvetta.

Maahantulorajoitukset ulkorajaliikenteessä ovat päällekkäisiä tartuntatautilain väliaikaisten säännösten kanssa. Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli voivat siten olla rajanylityspaikalla tilanteesta riippuen joko rajatarkastusta suorittavia viranomaisia tai virka-apuviranomaisia. Viranomaisten tulee huomioida tarkasti, kumpaa tehtävää ne ovat suorittamassa, koska tehtävissä käytössä olevat toimivaltuudet ovat erilaiset. On myös huomattava, että maahantulorajoitukset ja tartuntatautilaissa säädetyt edellytykset todistuksista ja covid-19-testiin osallistumisesta eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia, vaan molempia sovelletaan samanaikaisesti.

Vaikutukset rajanylittäjiin

Schengen-alueen ulkorajan ylittäminen on mahdollista ainoastaan avoinna olevien rajanylityspaikkojen kautta. Muualta rajan ylittäminen ei ole sallittua ilman rajanylityslupaa.

Päätöksellä ei ole vaikutusta muihin ulkorajan ylittämistä koskeviin säännöksiin. Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa ja ulkomaalaislain 11, 155, 155 a, 156, 156 a ja 157 §:ssä. Mainittujen säännösten mukaan maahantulon yhtenä edellytyksenä on, että henkilö ei vaaranna kansanterveyttä. Jos rajanylityspaikalle saapuu henkilö, joka ei täytä säädettyjä maahantulon edellytyksiä, hänen maahanpääsyä voidaan estää voimassa olevan lainsäädännön mukaisin perustein.

Suomesta poistuvan on otettava huomioon myös kohdemaan mahdolliset rajoitukset Suomesta saapuville henkilöille.

Asian valmistelu

Päätösesitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Valmistelun aikana on ollut käytettävissä sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ulkoministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Poliisihallituksen ja Tullin näkemykset.

Päätöksen sisältöä ja laajuutta arvioidaan säännöllisesti epidemiologisen tilanteen perusteella.

LIITE

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen epidemiologinen arvio 27.12.2021