SISÄMINISTERIÖ **Muistio** **Liite**
Lainsäädäntöneuvos 10.12.2020
Anne Ihanus

RAJANYLITYSPAIKKOJEN LIIKENTEEN RAJOITTAMISESTA TEHDYN PÄÄTÖKSEN VOIMASSAOLON JATKAMINEN

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 ja 19.11.2020 tehdyillä päätöksillä.

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

Päätösehdotus

Covid-19-tartuntatautiepidemia jatkuu edelleen, minkä vuoksi 19.11.2020 tehdyn päätöksen voimassaoloa olisi välttämätöntä jatkaa 12.1.2021 asti.

Epidemiologiseen arvioon perustuen 19.11.2020 tehtyyn päätökseen ei tehtäisi sisällöllisiä muutoksia.

Päätöksen sisältö olisi 14.12.2020 alkaen seuraava:

Maahantulo Suomeen päätöksen liitteessä mainituista maista tai liitteessä mainittujen maiden ja alueiden asukkaille kyseisestä maasta saapuvassa liikenteessä on rajoituksitta sallittua kaikilla rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006) säädetyillä rajanylityspaikoilla.

Muiden maiden osalta rajanylitysliikennettä on rajoitettu 12.1.2021 asti. Henkilöliikenteelle avoinna olevilla rajanylityspaikoilla sallittuja maahantuloperusteita ovat Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu ja muu välttämätön syy.

Risteilyalusten satamassakäynti on sallittua ilman matkustajien maissakäyntiä.

Muiden kuin päätöksen liitteessä mainittujen maiden tai maiden ja alueiden asukkaiden osalta ulkorajan rajanylityspaikat ja niillä sallittu liikenne ovat seuraavat:

lentoliikenne:

- asetuksen 901/2006 6 §:n 1 momentissa tarkoitetut lentoasemat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- asetuksen 901/2006 6 §:n 3 momentissa tarkoitetut merivartioasemat: 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, Taalintehtaan, 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:

- Imatran, Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Rajajoosepin, Sallan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne

- Inarin, Parikkalan ja Vainikkalan rajanylityspaikat: vain tavaraliikenne

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 matkustusoikeuttaan 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 periaatteellises-

ti 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 diplomaattiteitse 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.

Epidemiologinen tilanne

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautitilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Tässä muistiossa käsitellään epidemiologisia arvioita ulkorajaliikenteen rajoitusten näkökulmasta.

Epidemiologisen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti eri maiden asettamat rajoitukset ja niiden mahdollinen poistaminen tai uudelleen asettaminen. Tilanteen ennustamista vaikeuttaa myös se, että eri maissa on hyvin erilaiset terveydenhuoltojärjestelmät sekä tartuntatautien seuranta- ja raportointijärjestelmät. Osassa maailman maista on suuria puutteita mahdollisuudessa hakeutua hoitoon ja saada varmennettu covid-19-diagnoosi. Myös maiden kyvyssä suorittaa tartunnanjäljitystä ja katkaista tartuntaketjuja on isoja eroja. Raportoitu pieni määrä uusia koronatapauksia voi kertoa maan epidemiologisesta tilanteesta, mutta se voi myös johtua vähäisestä testaamisesta ja puuttuvasta tartunnanjäljityksestä. Tärkeää on myös huomata, että useimmissa maissa testausmäärät ovat selvästi suurempia kuin keväällä, mistä seuraa, että epidemiatilanteen vertaaminen kevääseen ei ole suoraviivaista.

Epidemia jatkuu edelleen voimakkaana maailmalla. Uusien päiväkohtaisten tapausten määrä kääntyi syyskuussa kasvuun, joka jatkui marraskuun alkuun saakka. Marraskuussa uusien tapausten määrän kasvu näyttää pysähtyneen ja kääntyneen hienoiseen laskuun. Epidemia jatkuu voimakkaana erityisesti pohjoisella pallonpuoliskolla. Euroopassa tapausmäärät kasvoivat voimakkaasti marraskuun alkuun saakka, minkä jälkeen kasvu näyttää kääntyneen laskuun. Amerikassa tapausmäärät ovat taas kääntyneet kasvuun erityisesti Yhdysvaltojen epidemiatilanteen huonontumisen seurauksena. Aasiassa päiväkohtaiset tapausmäärät vähenevät hyvin hitaasti. Afrikassa tapausmäärien kasvu näyttää taas pysähtyneen ja Oseaniassa tapausmäärät pienenevät. Useiden maiden kohdalla on selvästi havaittavissa toinen epidemia-aalto, joka on selvästi ensimmäistä kevään aaltoa voimakkaampi (huomioitava kuitenkin testausmäärien muutokset). Muutaman maan tai alueen kohdalla (Japani, Korea ja Hong-

kong) kyseessä näyttää olevan jo kolmas epidemia-aalto. Näiden maiden kohdalla epidemia-aallot voidaan hyvin erottaa. Kaikkien maiden kohdalla erillisten epidemia-aaltojen erottaminen ei ole yhtä selkeää.

Amerikka

Amerikassa uusien päiväkohtaisten tapausten huippu saavutettiin tällä erää elokuun puolivälin kohdalla, minkä jälkeen tapausmäärät ovat laskeneet. Laskuun vaikutti ensin erityisesti Yhdysvaltojen epidemiatilanteen parantuminen, joka kuitenkin näyttää uudestaan kääntyneen voimakkaaseen nousuun. Eri maiden tilanne kuitenkin elää, ja varsinkin Yhdysvaltojen epidemiatilanteen huonontuminen vaikuttaa koko maanosan tilanteeseen. Myös esimerkiksi Brasiliassa ja Meksikossa tapausmäärät ovat kääntyneet pitkän kesällä alkaneen laskujakson jälkeen uudelleen kasvuun.

Aasia

Kiinassa, Japanissa, Korean tasavallassa ja Singaporessa epidemiatilanne on rauhallinen esimerkiksi Eurooppaan verrattuna. Japanissa, Korean tasavallassa ja Hongkongissa havaitaan kuitenkin selvä kolmas epidemia-aalto, mikä nostaa ainakin hetkellisesti päiväkohtaisia tartuntamääriä. Kolmannen aallon voimakkuutta ja kestoa ei vielä voi arvioida. Intiassa tapausmäärien kasvu näyttää kääntyneet selvään laskuun, mikä vaikuttaa koko Aasian tilanteeseen. Myös Irakin ja Israelin epidemiatilanne paranee. Sen sijaan Iranissa ja Indonesiassa epidemia edelleen pahenee.

Oseania

Oseanian epidemiatilanteeseen vaikuttaa ennen kaikkea Australian epidemiatilanteen kehittyminen. Australiassa toinen aalto saavutti huippunsa elokuun puolivälissä, minkä jälkeen tilanne on selvästi rauhoittunut. Uudessa-Seelannissa uusien tapausten määrä on pieni, vaikkakin korkeampi kuin keväällä ja alkukesällä. Oseanian tilanteen huonontuminen lokakuun aikana johtui muun muassa Ranskan Polynesian ja Guamin lisääntyneistä tapausmääristä, jotka nyt ovat kääntyneet laskuun.

Afrikka

Afrikassa epidemia voimistui lokakuussa, mutta marraskuun aikana tapausmäärien kasvu on pysähtynyt. Tapausmäärät nousivat erityisesti Pohjois-Afrikassa. Etelä-Afrikan tilanne on selvästi parempi kuin heinäkuussa, jolloin epidemia saavutti siellä huippunsa.

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 varmistamaan EU:n perusvapauksien toteutuminen ja tukemaan EU-kansalaisten paluuta kotimaahansa (esimerkiksi C(2020) 2050 final ja COM(2020) 399 final). Eurooppa-neuvoston ja komission puheenjohtajat julkaisivat myös 15.4.2020 yhteisen etenemissuunnitelman covid-19-rajoitusten purkamiseksi, jossa rajaliikenteen rajoituksia suositeltiin purkamaan vaiheittain ja hallitusti.

Sisämarkkinoiden ja vapaan liikkuvuuden Schengen-alueen tarkastelussa on huomioitava, että kaikki EU-maat kuuluvat EU:n sisämarkkinoihin, mutta viisi EU-maata ja Yhdistynyt kuningaskunta 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. Neuvosto suositti, että jäsenvaltioiden olisi purettava ulkorajoilla rajoitukset koordinoidusti ja vaiheittain. Purkamisen tulisi alkaa 1.7.2020 suosituksen liitteessä lueteltujen kolmansien maiden asukkaiden osalta ja ennen ulkorajoja koskevien rajoitusten purkamista tai viimeistään samaan aikaan sen kanssa, jäsenvaltioiden tulisi poistaa valvonta sisärajoiltaan eli palauttaa vapaa liikkuvuus Schengen-alueella. Suosituksen mukaan jäsenvaltio ei saisi yksipuolisesti päättää poistaa rajoituksia kolmannen maan asukkailta ennen kuin muut jäsenvaltiot ovat koordinoidusti päättäneet poistaa matkustusrajoituksen kyseisen kolmannen maan asukkaiden kohdalta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin noudattaa tiukempaa avaamislinjaa ja poistaa matkustusrajoituksia kyseisiin maihin ainoastaan vaiheittain. Suositus perustuu komission esitykseen, jossa katsottiin, että suositusta laajempi ulkorajojen avaaminen saattaisi vaarantaa Schengen-alueen toiminnan.

Väliaikaisten rajoitusten tarpeellisuuden arvioinnissa käytettävät kriteerit liittyvät epidemiologiseen tilanteeseen ja rajoittamistoimenpiteisiin, kuten lähikontaktien välttämiseen sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin näkökohtiin, ja niitä sovelletaan kumulatiivisesti. Suosituksen liitteessä olevaa maalistaa tarkastellaan kahden viikon välein ja tarvittaessa päivitetään. Epidemiologisen tilanteen heikentyessä matkustusrajoitukset voidaan ottaa uudelleen käyttöön tietyn kolmannen maan osalta. Matkustusrajoitusten poistamisessa huomioidaan myös vastavuoroisuus.

Neuvosto suosittaa, että Andorran, Monacon, San Marinon ja Vatikaanin asukkaita olisi pidettävä EU:n asukkaina suositusta sovellettaessa. Niiden kolmansien maiden osalta, joihin sovelletaan edelleen matkustusrajoituksia, olisi sallittava kaikkien 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 luetelluille matkustajaryhmille, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve.

Neuvoston suositus ei aseta jäsenvaltiolle oikeudellista velvoitetta noudattaa maaluetteloa, aikataulua tai kriteeristöä kansallisissa päätöksissä. Neuvoston suosituksen liitteenä olevaa maaluetteloa on päivitetty 16.7.2020 ((EU) 2020/1052), 30.7.2020 ((EU) 2020/1144), 7.8.2020 ((EU) 2020/1186) ja 22.10.2020 ((EU) 2020/1551).

Komissio antoi 28.10.2020 useita koronavirusepidemiaan liittyviä tiedonantoja. Tiedonannossa COM(2020) 686 final komissio antoi tulkintaohjeita edellä mainittuun neuvoston suositukseen sisältyvistä henkilöryhmistä, joiden maahantuloa ei tulisi rajoittaa. Tiedonannossa tarkennetaan erityisesti perheenjäsenen määritelmää sekä välttämättömiä matkustussyitä ja niiden osoittamista rajatarkastuksessa. Komissio katsoo, että välttämättömiin syihin liittyvää suosituksen liitettä II tulisi soveltaa sellaisenaan rajoituksitta. Suosituksen liitteessä I olevaa luetteloa maista, joiden osalta rajoi-

tukset voi poistaa kokonaan (niin sanottu vihreä lista), voisi sen sijaan edelleen soveltaa myös rajoitetummin.

Eräiden muiden maiden toimenpiteitä

Alla olevat kuvaukset perustuvat 30.11.2020 käytössä olleisiin tietoihin. Muistion liitteenä olevassa taulukossa kuvataan myös muiden maiden Suomea koskevia rajoituksia.

Ulkorajoja koskevan neuvoston suosituksen toimeenpano

Komission marraskuussa 2020 toimittamien tietojen mukaan suurin osa jäsenvaltiosta on avannut ulkorajansa kaikkien neuvoston suosituksessa mainittujen maiden asukkaille. Kiinan, Hongkongin ja Macaon osalta noudatetaan yleisesti vastavuoroisuusperiaatetta tai muita rajoituksia. Kroatia, Norja ja Unkari eivät ole poistaneet ulkorajaliikenteen rajoituksia minkään suosituksessa mainitun maan asukkaiden osalta. Lisäksi Itävalta, Puola, Saksa, Slovakia, Tanska ja Tšekki soveltavat suositusta rajoitetummin. Muutama maa on poistanut ulkorajaliikenteen rajoitukset myös eräiden suosituksessa mainitsemattomien maiden, kuten Georgian, Kanadan, Serbian, Taiwanin, Tunisian ja Valko-Venäjän asukkailta.

Norja sallii pääsyn maahan seurustelusuhteen perusteella myös kolmansista maista. Suhteen toteen näyttämiseksi riittää itse täytetty lomake sekä osoite, jossa maahan tuleva henkilö tulee viettämään karanteenin. Ehtoina on vähintään 9 kuukautta kestänyt seurustelusuhde sekä pariskunnan aiempi fyysinen tapaaminen. Seurustelusuhde ei vaikuta mahdollisiin maakohtaisiin viisumivelvoitteisiin.

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. Elokuun alussa lentoyhteyksiä on palautettu Venäjältä Turkkiin, Isoon-Britanniaan ja Tansaniaan. Sveitsin kanssa käydään neuvotteluja maiden välisen lentoliikenteen käynnistämisestä.

Matkustusrajoituksiin on tehty myöhemmin lievennyksiä eräiden henkilöryhmien osalta. Tällä hetkellä maahantulorajoituksia Venäjälle ei sovelleta henkilöihin, jotka saapuvat Venäjälle saadakseen lääkintähoitoa. Rajoituksia ei myöskään sovelleta henkilöihin, jotka saapuvat kertaluonteisesti Venäjälle hoivaa tarvitsevan, sairaan lähisukulaisensa (puolison, vanhempien, lasten, adoptiovanhempien, adoptiolasten),

huoltajan tai huollettavan luokse, eikä tiettyihin tuotanto- ja teollisuussektoreiden työntekijöihin.

Venäjän hallitus teki maahantulorajoituksiin poikkeuksen Ison-Britannian, Tansanian, Turkin ja Sveitsin kansalaisille ja maiden oleskeluvan omaaville henkilöille 1.8.2020 alkaen. Samalla viisuminmyöntö Tansanian, Turkin ja Yhdistyneiden kuningaskuntien kansalaisille sekä henkilöille, joilla on oleskeluoikeus näissä maissa, aloitettiin jälleen. Matkustajaliikenne sallitaan Venäjän ja näiden maiden välisessä lentoliikenteessä edellyttäen, että henkilöllä on voimassa oleva viisumi.

Venäjän ulkoministeriö ilmoitti 20.8.2020 antamallaan nootilla vaativansa Venäjälle saapuvilta ulkomaan kansalaisilta negatiivista koronatestiä. Testi saa olla enintään 72 tuntia vanha, ja todistuksen tulee olla joko englanniksi tai venäjäksi. Venäjän 12.11.2020 antamalla nootilla täsmennettiin vaatimuksen koskevan ainoastaan lentoliikenteessä maahan saapuvia henkilöitä.

Päätöksen perustelut

Päätöksen voimassaolon jatkaminen

Covid-19-epidemia on maailmanlaajuisesti yhä selvässä kasvussa ja tartuntojen määrä kasvaa useimmissa maissa. Useissa maissa kyse on toisesta voimakkaasta epidemia-aallosta. Suomen kansanterveyteen kohdistuu siten edelleen vakava uhka. Tämän vuoksi 19.11.2020 tehdyn päätöksen voimassaoloa olisi välttämätöntä jatkaa 12.1.2021 asti.

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 6 luvussa säädetään tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi karanteenista (60 §) ja eristämisestä (63 §). Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois ulkorajaliikenteen rajoittamista rajavartiolain 16 §:n mukaisesti.

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. Päätöksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on kuvattu tarkemmin jäljempänä. Terveysviranomaisten arvion mukaan covid-19 on yleisvaarallinen ja herkästi tarttuva tauti, joka aiheuttaa vakavan sairauden ja kuoleman melko suurelle osalle siihen sairastuneista. Tautiin ei ole toistaiseksi kehitetty tehokasta parantavaa hoitoa. Väestöstä valtaosalla ei ole hankittua immunologista suojaa taudille, vaan suurin osa on alttiita tartunnalle. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Suomessa uusien tartuntatapausten ilmaantuvuus on pysynyt moniin muihin maihin verrattuna kohtuullisella tasolla. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan epidemian kiihtyminen on Suomessa tapahtunut selvästi hitaammin kuin muualla, mihin on useita todennäköisiä syitä mukaan lukien matkustusrajoitukset ja rajanylityspaikkojen terveysturvatoimet. Ulkorajaliikenteen-

rajoitusten arvioidaan siten suojanneen Suomessa asuvia ja kansanterveyttä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Epidemian kasvu on tällä hetkellä pääosin kotoperäistä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle raportoitujen tartunnanjäljitystietojen perusteella noin 4 % jäljitetyistä tartunnoista on syksyllä ajalla 7.9.–29.11.2020 ollut peräisin ulkomailta (vaihteluväli viikkotasolla 2–8 %). Marraskuussa ajalla 2.11.–29.11.2020 (viikot 44–48) ulkomailta peräisin olevia tartuntoja todettiin keskimäärin 87 viikossa (vaihteluväli 66–111 tartuntaa viikossa). Näin on tapahtunut siitä huolimatta, että vapaa-ajanmatkustus Suomeen on ollut rajoitettua suuresta osasta maita. Vaikka merkittävässä osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, ulkorajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan kuitenkin olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske.

Covid-19-epidemia on levinnyt syksyn 2020 kuluessa nopeasti. Vaikka uusien covid-19-tapausten määrä Suomessa lähti syyskuun alussa selvään kasvuun kesän rauhallisen tilanteen jälkeen, epidemiologinen ero muihin maihin on kasvanut viime aikoina jyrkästi. Suomessa uusien covid-19-tapausten ilmaantuvuus oli loka-marraskuun aikana noin 50 tapausta 100 000 henkilöä kohden 14 vuorokauden aikana. Vaikka Suomessa ilmaantuvuus on noussut marraskuun puolenvälin jälkeen jyrkästi (yli 100 tapausta 100 000 henkilöä kohden 14 vuorokauden aikana), useassa muussa maassa ilmaantuvuus on tähän verrattuna moninkertainen. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Koska Suomen ero muihin maihin on merkittävä, myös matkustajien myötä syntyvä riski taudin leviämiselle Suomessa on merkittävä.

Epidemian nopea laajentuminen maissa, joista Suomeen suuntautuu merkittävää matkustamista, lisää arvion mukaan jatkossa maahan tuotujen tautitapausten määrää. Koska covid-19-epidemian kiihtymisen riski on jatkossa erittäin suuri, on välttämätöntä, että Suomessa toteutetaan laajoja toimenpiteitä, joilla tartuntojen leviämistä voidaan torjua ja näin varmistaa terveydenhuollon resurssien riittävyys.

Edellä mainitun vuoksi ulkorajaliikenteen rajoitusten höllentämisen tai niiden poistamisen kokonaan ei katsota olevan vallitsevassa epidemian kiihtymisvaiheessa perusteltua. Ulkorajaliikenteen rajoitusten arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa.

Voimassaoloajan pidennys olisi vastaava kuin tämän päätöksen kanssa samanaikaisesti käsiteltävässä sisärajavalvonnan jatkamista koskevassa päätöksessä. Päätöksen voimassaolon jatkaminen perustuu myös edellä kuvattuun neuvoston suositukseen, jonka mukaan EU:n jäsenvaltioiden olisi purettava ulkorajoilla rajoitukset koordinoidusti ja vaiheittain. Neuvosto suosittaa rajoituksetonta ulkorajaliikennettä ainoastaan suosituksen liitteessä mainittujen maiden asukkaille. Suositus perustuu komission esitykseen, jossa katsottiin, että suositusta laajempi ulkorajojen avaaminen saattaisi vaarantaa Schengen-alueen toiminnan.

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, Vatikaania ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa olisi kohdeltava rajaliikenteen rajoitusten osalta samoin kriteerein kuin Schengen-alueeseen kuuluvia EU-maita. Käsitteellisesti Suomen ja edellä mainittujen maiden välinen liikenne on ulkorajaliikennettä.

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

Tämän päätöksen kanssa samanaikaisesti tehtävässä sisärajavalvontaa koskevassa päätöksessä raja-arvona käytettäisiin 25 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Raja-arvon muuttamista ja siten rajoitusten höllentämistä ei ole katsottu perustelluksi vallitsevassa epidemian kiihtymisvaiheessa. Tarkemmat perustelut valitulle raja-arvolle on esitetty sisärajavalvontaa koskevan päätöksen perustelumuistiossa.

Vastaavaa arviointikriteeriä olisi sovellettava myös ulkorajaliikenteessä Schengen-alueeseen kuulumattomien EU-maiden osalta sekä 31.12.2020 asti Yhdistyneen kuningaskunnan osalta. Suomen ja kriteerin täyttävien maiden välisen liikenteen olisi siten oltava rajoituksitta sallittua kaikilla rajanylityspaikoilla huomioiden kuitenkin ulkomaalaisen maahantuloa koskevat Schengenin rajasäännöstön ja ulkomaalaislain (301/2004) säännökset. Arvioinnin pohjana käytetyt maiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa.

Tämänhetkiseen epidemiologiseen arvioon perustuen päätökseen ei tehtäisi tältä osin muutoksia. Andorran, Bulgarian, Irlannin, Kroatian, Kyproksen, Monacon, Romanian, San Marinon osalta sekä 31.12.2020 asti Yhdistyneen kuningaskunnan osalta ulkorajaliikenteen rajoitukset olisivat sisärajavalvonnan rajoituksia vastaavat. Ulkorajaliikenteen rajoitukset ovat aiemmin poistuneet Vatikaanista Suomeen saapuvasta liikenteestä.

Muut maat

Neuvoston 22.10.2020 päivitetyn suosituksen (EU) 2020/912 mukaan jäsenvaltioiden olisi purettava EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen rajoitus koordinoidusti vaiheittain seuraavien kolmansien maiden asukkaiden osalta (niin sanottu vihreä lista):

- Australia
- Japani
- Uusi-Seelanti
- Ruanda
- Singapore
- Etelä-Korea
- Thaimaa
- Uruguay
- Kiina (edellyttäen, että vastavuoroisuus vahvistetaan)

Vastaava koskee Kiinan kansantasavallan erityishallintoalueiden asukkaita:

- Hongkong (edellyttäen, että vastavuoroisuus vahvistetaan)
- Macao (edellyttäen, että vastavuoroisuus vahvistetaan)

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

Ulkorajaliikenteen rajoituksia lievennettiin ensi vaiheessa 13.7.2020 alkaen niiden neuvoston suosituksessa mainittujen maiden osalta, joissa covid-19-ilmaantuvuus oli korkeintaan 8 uutta tautitapausta 100 000:ta asukasta kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Näiden maiden asukkaiden sallituksi maahantuloperusteeksi lisättiin työmatka. Myös välttämättömiä maahantuloperusteita tarkennettiin. Toisessa vaiheessa 27.7.2020 alkaen edellä mainitun raja-arvon alittavien maiden asukkaiden maahantulo Suomeen kyseisestä maasta saapuvassa liikenteessä sallittiin rajoituksitta huomioiden kuitenkin ulkomaalaisen maahantuloa koskevat Schengenin rajasäännöstön ja ulkomaalaislain säännökset.

Kriteeristöä muutettiin 19.9.2020 alkaen niin, että raja-arvona käytettiin 25 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Vastaavaa raja-arvoa käytettäisiin myös tässä päätöksessä. Raja-arvon muuttamista ja siten rajoitusten höllentämistä ei katsota perustelluksi vallitsevassa epidemian kiihtymisvaiheessa. Arvioinnin pohjana käytetyt maiden ilmaantuvuusluvut ovat muistion liitteenä olevassa taulukossa.

Neuvoston suosituksessa mainituista maista Uruguay ylittää raja-arvon 25. Rajoitukset on jo aiemmin palautettu Uruguayn asukkaille Uruguaysta Suomeen saapuvassa liikenteessä. Kiinan ja sen erityishallintoalueiden Hongkongin ja Macaon asukkaiden osalta edellytettäisiin edelleen neuvoston suosituksen mukaisesti, että EU:n neuvosto vahvistaa vastavuoroisuuden riittävän toteutumisen. Tällä hetkellä riittävää vastavuoroisuutta ei ole vahvistettu.

Muiden kuin neuvoston suosituksessa mainittujen kolmansien maiden osalta ulkorajaliikenteen rajoitukset olisivat edelleen voimassa. Edellä kuvatulla tavalla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä maassa oleskelu 1.1.2021 alkaen ei perustu vapaaseen liikkuvuuteen. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen oleskeluoikeus Suomessa on rekisteröity, hänen ja hänen perheenjäsenensä oleskelu Suomessa on laillista hakujakson aikana 1.10.2020–30.9.2021. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen tai hänen perheenjäsenensä haluaa jat-

kaa oleskeluaan Suomessa siirtymäkauden päättymisen 31.12.2020 jälkeen, hänen tulee hakea erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta edellä mainitun hakujakson aikana. Oleskelu on laillista siirtymäkauden jälkeen, kunnes erosopimuksen mukainen oleskeluoikeus on myönnetty tai siihen saakka, kunnes henkilö on saanut hakemukseensa lainvoimaisen päätöksen.

Eri maiden tilannetta ja ulkorajaliikenteen rajoitusten laajuutta tarkasteltaisiin säännöllisesti noin viikon välein. Tavoitteena on, että EU:n päivittyvät suositukset voidaan ottaa huomioon päätöksenteossa.

Neuvoston suositukseen 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.

Käytännön toimenpiteet

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitetun henkilöliikenteen ja erityisesti siihen kuuluvien välttämättömien syiden sisältöä siltä osin kuin maahantuloa on edelleen rajoitettu (muut kuin päätöksen liitteessä mainitut maat). Rajanylityksen välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti saadun selvityksen perusteella. Ohjeistusta tarkennettaisiin tarpeen mukaan.

Päätöksessä tarkoitetulla henkilöliikenteellä tarkoitettaisiin erityisesti seuraavaa:

1. **Andorra, Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros, Monaco, Romania ja San Marino sekä Yhdistynyt kuningaskunta 31.12.2020 asti**

<u>Paluu Suomeen</u>

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

<u>Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta</u>

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

Työmatka tai muu välttämätön syy

- työsuhteeseen tai toimeksiantoon perustuva työmatka
- diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt
- opiskelu Suomessa
- Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteröineet EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset
- perheasiat (esimerkiksi sukulaisen tapaaminen, seurustelusuhde, hautajaiset, häät, sairaustapaukset)
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- muu välttämätön ja perusteltu syy (esimerkiksi välttämättömät henkilökohtaiset syyt, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa, omaisuusjärjestelyt Suomessa)

2. 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 (1.1.2021 alkaen)

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 (1.1.2021 alkaen)

Välttämätön syy

- terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään

- tavaraliikenteen 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 (esimerkiksi oman lapsen syntymä, lähiomaisen vakava sairaustapaus, omat häät, seurustelusuhde) tai muut pakottavat henkilökohtaiset syyt

- muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla sekä ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahan saapuminen

  Muiden erityisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsiteltäisiin Rajavartiolaitoksen johdolla. Vastuuministeriöt ja terveysviranomaiset osallistuisivat päätöksentekoon laatimalla lausunnot Rajavartiolaitokselle liikenteen välttämättömyydestä ja terveysturvallisuuden ylläpitämisestä. Vastuuministeriö voisi konsultoida asiassa myös ministeriöiden yhteistä virkamiestyöryhmää. Lausunnot saatuaan Rajavartiolaitos tekisi päätöksen välttämättömästä liikenteestä ja maahanpääsyn edellytysten täyttymisestä.

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysviranomaisten antamia ohjeita.

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 suojelu 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 terveyspalvelut 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.

Ulkorajaliikenteen rajoitusten tarkoitus liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä perustuslain 19 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

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 on perustunut siihen, että hengen ja terveyden suojelemista on pandemiatilanteessa pidetty niin keskeisenä ja primäärinä perusoikeutena, jota ei ole muilla keinoin voitu suojella, että liikkumisoikeutta on ollut välttämätöntä ja oikeutettua rajoittaa.

Päätöksessä pyritään vähentämään perusoikeusrajoitusten aiheuttamia haittavaikutuksia esimerkiksi sallimalla maahantulo Suomeen välttämättömästä syystä. Välttämättömissä syissä on otettu huomioon useita eri maahantuloperusteita, 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 määrärahatarpeeseen.

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.

Yritysten kustannustukeen on aiemmin osoitettu valtion vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa 300 miljoonaa euroa. Yritysten kustannustukena on seitsemännessä lisätalousarviossa lisäystä 410 miljoonaa euroa. Kustannustukea on voitu myöntää Suomessa toimiville yrityksille koronapandemiasta aiheutuvien liiketoiminnan yleisten vaikeuksien helpottamiseen. Tuen suuruus on määräytynyt yrityksen vaikeasti sopeutettavien kustannusten sekä liikevaihdon laskun perusteella. Tuen on tarkoitus kohdistua pandemiasta eniten kärsineisiin toimialoihin.

Koronavirusepidemiasta seurannut talouden taantuma ja epidemian haittojen vähentämiseksi tehdyt toimet kasvattavat julkisen talouden alijäämää huomattavan paljon. Vuonna 2020 alijäämän arvioidaan olevan noin 18 miljardia euroa. Vuonna 2021 palataan noudattamaan valtiontalouden menokehystä, mutta koska koronavirusepidemia on jatkunut vaikeana, on vielä vuoden 2021 ajan käytössä koronavirustilanteeseen liittyviä poikkeuksia. Esimerkiksi vuodelle 2021 varataan ylimääräinen 500 miljoonaa euroa käytettäväksi kertaluonteisiin ja finanssipoliittisesti pakollisiin koronavirustilanteesta aiheutuviin menotarpeisiin.

Ulkomainen matkailukysyntä

Ulkomainen matkailukysyntä on noin 30 % kokonaismatkailukysynnästä. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ulkomainen matkailukysyntä (5 miljardia euroa) supistuu vuonna 2020 rajaliikennettä koskevien päätösten myötä noin 70 %, eli 3,5 miljardia euroa. Arvion mukaan yksi matkailuun käytetty euro tuottaa 0,56 euroa muille toimialoille. Jos oletetaan, että kerrannaisvaikutukset supistuvat samassa suhteessa kuin ulkomainen matkailukysyntä, supistuminen merkitsee kerrannaisvaikutuksineen matkailukysynnän supistumista 5,46 miljardilla eurolla. Toimialoista merkittävintä tuotannon laskua syntyy liikenteen sekä ravintola- ja majoituspalveluiden lisäksi kauppaan, rakentamiseen sekä elintarviketeollisuuteen.

Matkailun merkitys korostuu alueellisesti. Esimerkiksi matkailu tuottaa 6,9 % Lapin arvonlisäyksestä, kun koko maassa matkailualan arvonlisäyksen osuus on 2,7 %.

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti.

Meriliikenne

Maahantulon rajoittaminen näkyy merenkulussa ennen kaikkea matkustajaliikenteessä. Meritse tapahtuva matkustajaliikenne tyrehtyi lähes kokonaan huhtikuussa 2020. Marraskuussa matkustajamäärät ovat noin 70 % vähäisempiä kuin vuonna 2019 vastaavana ajankohtana. Merikuljetusten tuonti ja vienti on ollut vuoden 2020 ensimmäisinä kuukausina lähellä edellisvuoden tasoa, ja tavanomaisen, esimerkiksi markkinoiden käänteistä ja työtaisteluista johtuvan vaihtelun puitteissa. Satamien tavaratonneissa on syyskuun loppuun mennessä noin 6 %:n vähenemä viime vuoteen verrattuna. Marraskuussa matkustaja-aluskäyntejä on noin 20 % vähemmän ja rahtialuskäyntejä noin 13 % vähemmän kuin viime vuonna samaan aikaan.

Lentoliikenne

Lentoliikenteen operaatioiden määrät ovat marraskuun 2020 lopussa Eurocontrolilta saatujen tietojen perusteella Suomessa noin 75 % vuoden 2019 määriä matalammat. Matkustajamäärissä pudotus on ollut vielä rajumpaa, ja ero vuoden 2019 määriin on ollut kesällä 2020 noin 85 %, marraskuussa pudotus matkustajamäärissä jopa 91 % ja rahdissa 48 %. ANS Finland ja Eurocontrol tuottavat liikennemäärien (operaatiot) ennustetta. Eurocontrol-ennusteen mukaan liikennemäärät Euroopassa kasvaisivat helmikuun 2021 loppuun mennessä 50 %:n tasolle vuoden 2019 tilanteesta, mutta Suomen osalta kasvu on todennäköisesti hitaampaa.

Eurocontrolin ennuste ulottuu jopa kolmen vuoden päähän, ja kyseisen ennusteen mukaan liikenteen palautuminen vuoden 2024 lopussa on 75–100%:n tasolla. Ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen sekä siihen liittyvät mahdolliset maahantuloa koskevat rajoitukset, jotka osaltaan luovat epävarmuutta matkustuspäätösten tekemiseen. Lisäksi koronarokotteen saapuminen markkinoille ja sen vaikutus pandemian taltuttamiseen on merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä. Mikäli liikennemäärät jatkavat nykyisellä tasolla tai jopa laskevat, on sillä välittömiä taloudellisia vaikutuksia laaja-alaisesti koko ilmailusektorille. Muun muassa Finnair on raportoinut vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä noin 172 miljoonan euron tappiot. Yhtiöt sopeuttavat toimintaansa tilanteen pitkittyessä, mutta toimialan kannattavuus on tästä huolimatta erittäin heikkoa.

Verotulot

Taloudellisen toiminnan vähentyminen ja muutokset heijastuvat alentavasti valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta muun muassa valtion talousarvion tasapainoon. Päätöksen tarkkaa vaikutusta valtion ja kuntien tulojen alenemiseen ei ole pystytty arvioimaan.

Koronapandemia on supistanut ulkomaista matkailukysyntää merkittävästi. Maarajoitukset vaikuttavat ulkomaisen matkailukysynnän kautta Suomen verokertymiin. Erityisesti matkailu- ja ravintola-alan arvonlisäverokertymien voidaan olettaa vähenevän 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 kertymään, arvioidaan vähäisiksi. Verolaskelmiin liittyy erityistä epävarmuutta tietoaineistojen puutteellisuuden vuoksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Päätöksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

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 rajasäännöstön 6 ar-

tiklassa 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 maahanpääsynsä 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 saatu sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, Poliisihallituksen ja Tullin näkemykset.

Asia on käsitelty kirjallisesti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä.

Päätöksen sisältöä ja laajuutta arvioidaan säännöllisesti noin viikon välein epidemiologisen tilanteen perusteella.

Tiedottaminen

Schengenin rajasäännöstön 39 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle luettelo rajanylityspaikoistaan. Sisäministeriö on valmistautunut tiedottamaan päätöksestä viipymättä komissiolle. Mainitun artiklan mukaan komissio hoitaa toimitetut tiedot jäsenvaltioiden ja yleisön saataville.

Ulkoministeriö on valmistautunut ilmoittamaan päätöksestä maarajan rajanylityspaikkojen osalta viipymättä diplomaattiteitse Venäjän federaatiolle sen mukaan kuin rajanylityspaikkasopimuksessa määrätään.

LIITE

Taulukko Schengenin ulkopuolisista EU-maista, eurooppalaisista pienoisvaltioista ja neuvoston suosituksessa mainituista kolmansista maista