

## 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 ja 22.1.2021 tehdyillä päätöksillä.

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

### Päätösehdotus

Terveysturvallisuuden varmistamiseksi muutettaisiin 22.1.2021 tehtyä päätöstä 19.2.2021 alkaen niin, että Niiralan, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikkojen aukioloa rajoitettaisiin Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveysturvallisuusviranomaisia sekä tarvittaessa muita viranomaisia. Aukioloaikojen rajoitukset eivät koskisi tavaraliikennettä eivätkä henkilöitä, joilla on välttämätön ja kiireellinen tarve rajan ylittämiseen aukioloaikojen ulkopuolella.

Lisäksi epidemiologiseen arvioon perustuen ulkorajaliikenteen rajoitukset palautettaisiin 15.2.2021 alkaen Ruandan asukkaille Ruandasta Suomeen saapuvassa liikenteessä.

#### **Päätöksen sisältö olisi 15.2.2021 alkaen seuraava:**

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

Muiden maiden osalta rajanylitysliikennettä on rajoitettu 25.2.2021 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 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, Naantalinn, 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, Rajajoosepin, Sallan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- Imatran, Inarin, Parikkalan ja Vainikkalan rajanylityspaikat: vain tavaraliikenne

Niiralan, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikkojen aukioloa rajoitetaan 19.2.2021 alkaen Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveystoimikuntia sekä tarvittaessa muita viranomaisia. Aukioloaikojen rajoitukset eivät koske tavaraliikennettä eivätkä henkilöitä, joilla on välttämätön ja kiireellinen tarve rajan ylittämiseen aukioloaikojen 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 sulkemi-

sella 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. Rajanylityspaikkojen 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 diplomaattitse 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-tartuntatautilanteesta 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 tartunnan jäljitystä ja katkaista tartuntaketjuja on isoja eroja. Raportoitu pieni määrä uusia koronataupauksia voi kertoa maan epidemiologisesta tilanteesta, mutta se voi myös johtua vähäisestä testaamisesta ja puuttuvasta tartunnan jäljityksestä. Tärkeä on myös huomata, että useimmissa maissa testausmäärät ovat selvästi suurempia kuin keväällä 2020, mistä seuraa, että epidemiatilanteen vertaaminen kevääseen 2020 ei ole suoraviivaista.

Epidemia jatkuu edelleen voimakkaana maailmalla, erityisesti pohjoisella pallonpuoliskolla ja Amerikassa. Euroopassa tapausmäärät kasvoivat voimakkaasti marraskuun 2020 alkuun saakka, minkä jälkeen kasvu näyttää kääntyneen laskuun, joka on kuitenkin pysähtynyt vuoden 2020 lopussa. Ison-Britannian epidemiatilanne huonontui nopeasti vuoden 2020 lopulla, ja suurin päiväkohtainen uusien tapausten määrä raportoitiin 8.1.2021. Rajoitustoimien johdosta epidemiatilanne on kuitenkin parantunut ja tapausmäärät kääntyneet laskuun viikon 2 aikana. Alkujaan Kaakkois-Englannissa havaittu uusi SARS-CoV-2-muunnos saattoi osaltaan vaikuttaa epidemiatilanteen huononemiseen.

Venäjällä tapausmäärien huippu sattui joulun 2020 tienoille, minkä jälkeen tapausmäärät ovat laskeneet. Amerikassa tapausmäärät ovat taas kääntyneet kasvuun erityisesti Yhdysvaltojen, mutta myös useiden Etelä-Amerikan maiden epidemiatilanteen huonontumisen seurauksena. Aasiassa tapausmäärät ovat jatkaneet vähentymistä, mutta tilanne vaihtelee eri maissa. Afrikassa uusien tapausten määrä näyttää kääntyneen marraskuun 2020 lopun jälkeen nopeaan kasvuun. Oseaniassa tapausmäärät laskevat. Useiden maiden kohdalla on selvästi havaittavissa jo kolmas ja selvästi aikaisempia voimakkaampi epidemia-aalto. Kaikkien maiden kohdalla erillisten epidemiaaltojen erottaminen ei ole selkeää.

### *Amerikka*

Amerikassa päiväkohtaiset tapausmäärät ovat kääntyneet kasvuun marraskuussa 2020, ja kasvu jatkuu yhä. Yhdysvaltojen epidemiatilanteen huonontuminen vaikuttaa koko maanosan tilanteeseen. Myös esimerkiksi Brasiliassa, Kolumbiassa, Argentiinassa ja Meksikossa tapausmäärät ovat kääntyneet jälleen 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 on nostanut ainakin hetkellisesti päiväkohtaisia tartuntamääriä. Kolmannen aallon voimakkuutta ja kestoja ei vielä voi täysin arvioida. Japanissa tapausmäärien kasvu ei ole vielä päättynyt, mutta Hongkongissa ja Etelä-Koreassa kolmannen aallon huippu lienee jo saavutettu. Kiinassa tapausmäärät nousivat selvästi viikkojen 51 ja 52 aikana, mutta kasvu ei ole jatkunut vuoden 2021 aikana. Huomattavaa kuitenkin on, että Kiinan 14 päivän ilmaantuvuusluku on hyvin matala (0,1 / 100 000). Intiassa tapausmäärien lasku jatkuu, mikä vaikuttaa koko Aasian tilanteeseen. Myös Irakin ja Iranin epidemiatilanne on parantunut. Israelissa tapausmäärät kasvavat. Myös Indonesiassa epidemia edelleen pahenee.

### *Oseania*

Oseanian epidemiatilanteeseen vaikuttaa ennen kaikkea Australian epidemiatilanteen kehittyminen. Australiassa toinen aalto saavutti huippunsa elokuun 2020 puolivälissä, minkä jälkeen tilanne on selvästi rauhoittunut. Uudessa-Seelannissa uusien tapausten määrä on pieni, vaikkakin korkeampi kuin keväällä ja alkukesällä 2020. Oseanian tilanteen huonontuminen lokakuun 2020 aikana johtui muun muassa Rans-

kan Polynesian ja Guamin lisääntyneistä tapausmääristä, jotka nyt ovat kääntyneet laskuun.

### *Afrikka*

Afrikassa epidemia voimistui lokakuussa 2020, mutta marraskuun 2020 aikana tapausmäärien kasvu pysähtyi ja kääntyi ensin hienoiseen laskuun ja sitten taas nousuun. Tapausmäärät nousivat syksyllä 2020 erityisesti Pohjois-Afrikassa. Vuoden 2020 loppupuolella Etelä-Afrikan epidemiatilanne kääntyi nopeasti huonompaan suuntaan, ja suurin päiväkohtainen tapausmäärä raportoitiin 8.1.2021. Tämän jälkeen tapausmäärät ovat kääntyneet laskuun. Etelä-Afrikassa on havaittu uusi SARS-CoV-2-muunnos, jolla saattaa olla merkitystä tilanteen huononemiseen.

## **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 ei 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 koordinoitusti 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 koordinoitusti 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, testausmäärään, positiivisten testitulosten määrään ja rajoittamistoimenpiteisiin, kuten lähikontaktien välttämiseen, sekä taloudellisiin ja sosiaalisiin näkökohtiin, ja niitä sovelletaan kumulatiivisesti. Suosituksen liitteessä olevaa maalista 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 oleskeluvalla 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), 22.10.2020 ((EU) 2020/1551), 17.12.2020 ((EU) 2020/2169) ja 28.1.2021 ((EU) 2021/89).

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 sellaiseen rajoituksitta. Suosituksen liitteessä I olevaa luetteloa maista, joiden osalta rajoitukset voi poistaa kokonaan (niin sanottu vihreä lista), voisi sen sijaan edelleen soveltaa myös rajoitetummin.

Komissio antoi 19.1.2021 tiedonannon COM(2021) 35, jossa se antoi testaukseen ja niiden vastavuoroiseen tunnustamiseen, rokotusaikatauluun, sisämarkkinoiden ja vapaan liikkuvuuden varmistamiseen ja solidaarisuuteen liittyvät suuntaviivat. Komissio suosittaa erilaisia taudin leviämistä rajoittavia keinoja, kuten testausta, eristäytymistä, karanteeneja ja tartunnanjäljitystä. Komissio kehottaa välttämään matkailua korkean riskin alueille, jos se ei ole välttämätöntä ja testaamaan kyseisiltä alueilta palaavat. Matkustamiseen liittyen suositellaan lisätoimia, kuten parempaa hygieniaa ja etäisyyksien pitämistä terminaaleissa ja kulkuneuvoissa. Testausta ennen tällaisia matkustustilanteita tulisi niin ikään harkita. Lisäksi tiedonannossa muistutetaan jäsenmaita matkustustietolomakealustasta, jonka avulla voidaan parantaa matkustamiseen liittyvää tartunnanjäljitystä. Halukkaat jäsenmaat voivat osallistua tähän komission järjestelyyn. Lisäksi komissio korostaa, että rajojen sulkemiselle, kategorisille matkustuskielloille ja lentojen tai muiden liikennemuotojen tilapäiselle keskeytykselle ei olisi oikeutusta kohdennettujen keinojen ollessa vähemmän haitallisia. Edelleen komissio korostaa toimien oikeasuhteisuutta ja syrjimättömyyttä.

## Eräiden muiden maiden toimenpiteitä

Alla olevat kuvaukset perustuvat 8.2.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

### *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 viisumiveloitteisiin.

### *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 neuvottelua 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 ku-

ningaskuntien 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.

Venäjä sallii 8.2.2021 alkaen lentomatkustuksen Venäjän ja Suomen, sekä Venäjän ja Kreikan välillä. Kreikan kohdalla maahanpääsyn perusteita Venäjälle ei kuitenkaan lievennetty.

## **Päätöksen perustelut**

### *Tilanne Suomessa ja muissa maissa*

Covid-19-epidemia on maailmanlaajuisesti yhä selvässä kasvussa ja tartuntojen määrä kasvaa useimmissa maissa. Useissa maissa kyse on toisesta tai kolmannesta voimakkaasta epidemia-aallosta.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta saatujen tietojen mukaan uutena merkittävänä epidemiologisena uhkatekijänä on ilmennyt SARS-COV-2-virusmuunnoksia (erityisesti Isossa-Britanniassa havaittu SARS-CoV-2 VOC 202012/01 (B.1.1.7) ja Etelä-Afrikan vastaava virusmuunnos V501.V2), joiden on tämänhetkisissä seuranta- ja mallinnustutkimuksissa osoitettu leviävän nopeammin kuin aiemmat SARS-COV-2-viruskannat. Leviämisnopeus on tutkimusten mukaan 50–70 % aiempaa nopeampaa. Myös Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC on arvioinut 29.12.2020 julkaisemassa riskinarviossa, että uusi covid-19-muunnos leviää selvästi nopeammin kuin koronaviruksen aiemmat alatyypit. Vaikka muuntuneen viruskannan aiheuttaman taudin vakavuudessa, kuolleisuudessa tai uusintainfektioiden riskissä ei ole havaittu muutoksia, voi uusi virusmuunnos yleistyessään aiheuttaa selvästi aiempaa nopeammin leviävän epidemian ja lisääntyneen tapausmäärän johdosta vakavasti vaarantaa terveydenhuoltojärjestelmän kantokyvyn.

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 rajavartiolaitain 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. Terveysviranomaisen 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 terveystieteiden 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 terveysturvallisuustoimet. Ulkorajaliikenteen rajoitusten arvioidaan siten suojaavan Suomessa asuvia ja kansanterveyttä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Covid-19-epidemia levisi syksyn 2020 kuluessa nopeasti. Vaikka uusien covid-19-tapausten määrä Suomessa lähti syyskuun 2020 alussa selvään kasvuun kesän rauhallisen tilanteen jälkeen, epidemiologinen ero muihin maihin on edelleen suuri.

Suomessa on havaittu 5.2.2021 mennessä yhteensä 211 muuntuneen viruskannan aiheuttamaa covid-19-tapausta, joista 194 on Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä ja 17 Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä. Valtaosa tapauksista liittyy matkustukseen tai näiden tapausten jatkotartuntoihin lähipiirissä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan erityisen huolestuttavaa on matkustukseen liittyvien tapausten jatkotartuntojen yleisyys, joka vaikuttaa tämän hetkisten arvioiden perusteella aikaisempaa suuremmalta. Havainto sopii virusmuunnoksen lisääntyneeseen tartuttavuuteen, vaikka varmoja johtopäätöksiä ei voida vielä rajallisesta tapausmäärästä tehdä.

Epidemian nopean kiihtymisen uhka on helmikuussa 2021 olemassa sekä kotoperäisesti että erityisesti joulukuusta 2020 alkaen havaittujen muuntoviruksen aiheuttamien tartuntojen takia, mikäli ne pääsevät leviämään väestössä. Nämä viruskannat ovat vielä pääsääntöisesti peräisin rajat ylittävistä matkustuksesta. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan kaikkein kiireellisimmän virusmuunnoksen leviämisen ehkäisy vaatii tehokkaita toimia, joilla sekä vähennetään Suomeen kohdistuvaa matkustajamäärää että edelleen lisätään rajojen terveysturvallisuutta.

Useassa maassa ilmaantuvuus on moninkertainen Suomen ilmaantuvuuteen verrattuna. 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 leviämiseksi Suomessa on merkittävä. Ulkomailla saatujen tartuntojen osuus on tällä hetkellä noin 7 % kaikista tartunnoista. Vaikka 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.

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.

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.

Tämän päätöksen kanssa samanaikaisesti tehtävässä sisärajalvontaa 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 sisärajalvontaa koskevan päätöksen perustelumuistiossa.

Vastaavaa arviointikriteeriä olisi sovellettava myös ulkorajaliikenteessä Schengen-alueeseen kuulumattomien EU-maiden ja edellä mainittujen pienoivaltioiden 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 ja San Marinon osalta ulkorajaliikenteen rajoitukset olisivat sisärajalvonnan rajoituksia vastaavat. Ulkorajaliikenteen rajoitukset ovat aiemmin poistuneet Vatikaanista Suomeen saapuvasta liikenteestä.

### Muut maat

Neuvoston 28.1.2021 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):

- Australia
- Uusi-Seelanti
- Ruanda
- Singapore
- Etelä-Korea

- Thaimaa
- 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 sallitaksi 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 rajasäännösten 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 suosituksesta poistettiin 28.1.2021 Japani, koska maa ei enää täytä suosituksen mukaisia kriteerejä. Ulkorajaliikenteen rajoitukset on jo aiemmin palautettu Japanin asukkaille Japanista Suomeen saapuvassa liikenteessä. Suosituksessa mainituista maista Ruanda ylittää raja-arvon 25. Tämän vuoksi ulkorajaliikenteen rajoitukset palautettaisiin Ruandan asukkaille Ruandasta 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. Toistaiseksi 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. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei myöskään ole lisätty neuvoston suosituksessa olevaan maaluetteloon. Jos Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen oleskeluoikeus Suomessa on rekisteröity, hänen ja hänen perheenjäsenensä oleskelu Suomessa on laillista hakujakson aikana 1.10.2020–30.9.2021. 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 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 aukioloaikojen rajoittaminen**

Terveysviranomaiset ovat esittäneet, että Niiralan, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikkojen aukioloaikoja rajoitettaisiin terveysturvallisuuden varmistamiseksi. Tavoitteena on, että kaikki rajanylittäjät saadaan ohjattua covid-19-testiin, mikäli heillä ei ole esittää riittävän tuoretta negatiivista covid-19-testitulosta, todistusta sairastetusta ja parantuneesta covid-19-taudista tai rokotetodistusta.

Päätöksessä todettaisiin, että Niiralan, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikkojen aukioloa rajoitettaisiin Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveysturva- ja paikallisia viranomaisia sekä tarvittaessa muita viranomaisia. Aukioloaikojen rajoitukset eivät koskisi 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 aukioloaikojen ulkopuolella. Tällaisia olisivat esimerkiksi Saimaan kanavan huoltotöistä ja talvikunnossapidosta vastaavat työntekijät.

Alustavien suunnitelmien mukaan Niiralan, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikat olisivat auki henkilöliikenteelle klo 7.00–21.30. Suomen asianomaiset rajavaltuudet ovat yhteydessä Venäjän rajavaltuutettuihin päätöksen mukaisten tarvittavien yksityiskohtien sopimiseksi. Alueelliset rajavartioviranomaiset tiedottavat tarkemmin rajanylityspaikkojen aukiolosta. Suunniteltuja aukioloaikoja voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen alueellisen tilanteen perusteella. Itärajan rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen edellyttää diplomaattista ilmoitusta Venäjän federaatiolle rajanylityspaikkasopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti vähintään viittä vuorokautta aiemmin. Aukioloaikojen rajoitukset tulisivat tämän vuoksi voimaan 19.2.2021.

### **Käytännön toimenpiteet**

Rajavartiolaitoksen ohjeistuksella täsmennettäisiin päätöksessä tarkoitettun 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 tarkoitettulla henkilöliikenteellä tarkoitettaisiin erityisesti seuraavaa:

## 1. Andorra, Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros, Monaco, Romania ja San Marino

### *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
- 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
- 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 tai muutoin perustellut henkilökohtaiset syyt, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa sekä omaisuusjärjestelyt Suomessa

Muiden erityisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsiteltäisiin Rajavartiolaitoksen johdolla. Vastuuministeriöt ja terveysturvalliset 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.

## 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

### *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 (esimerkiksi oman lapsen syntymä, lähiomaisen vakava sairaustapaus, omat häät, seurustelusuhde) tai muut pakottavat henkilökohtaiset syyt
- muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi 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 terveysturvaviranomaiset 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 terveysturvaviranomaisten 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 terveystalvet ja edistää väestön terveyttä, millä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan pe-

rustuslain 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 terveystalvet 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 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.

Yritysten kustannustukeen osoitettiin valtion vuoden 2020 neljännessä lisätalousarviossa 300 miljoonaa euroa. Yritysten kustannustukena oli seitsemännessä lisätalousarviossa lisästä 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.

### *Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen*

Niiralan, Nuijamaan ja Vaalimaan rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen keskittäisi rajanylitysliikenteen pääsääntöisesti päiväaikaan, jolloin terveysturvallisuudella on mahdollisuus olla läsnä rajanylityspaikoilla. Muutoksen myötä viranomaisilla olisi mahdollisuus tavoittaa kaikki rajanylittäjät, joihin on tarpeen kohdistaa terveysturvallisuuden toimenpiteitä. Koska aukioloaikojen rajoitukset eivät koskisi tavaraliikennettä eivätkä välttämätöntä ja kiireellistä liikennettä, niillä ei arvioida olevan merkittävää negatiivista vaikutusta yhteiskunnan toimintaan.

### *Meriliikenne*

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

### *Lentoliikenne*

Lentoliikenteen operaatioiden määrät olivat marraskuun 2020 lopussa Eurocontrolilta saatujen tietojen perusteella Suomessa noin 75 % vuoden 2019 määriä matalammat. Matkustajamäärissä pudotus on ollut vielä rajumpaa. Ero vuoden 2019 määriin oli kesällä 2020 noin 85 %, ja marraskuussa pudotus matkustajamäärissä jopa 91 % ja rahdissa 48 %. Fintraffic ANS 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 ovat merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä. Mikäli liikennemäärät jatkavat nykyisellä tasolla tai jopa laskevat, on sillä välittömiä taloudellisia vaikutuksia laaja-alaisesti koko ilmailusektorille. Muun muassa Finnair raportoi vuoden 2020 toisella vuosineljänneksellä noin 172 miljoonan euron tappiot. Yhtiöt sopeuttavat toimintaansa tilanteen pitkittyessä, mutta toimialan kannattavuus on tästä huolimatta erittäin heikkoa.

### *Kulttuurin, taiteen, liikunnan ja urheilun toimialat*

Kulttuurialan yleisötilaisuuksia (musiikki, esittävät taiteet, kuvataide sekä elokuva- ja tapahtuma-ala) ei tällä hetkellä juurikaan järjestetä tai ne järjestetään virtuaalisesti. Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan rajaliikenteen rajoituksilla ei ole

tässä tilanteessa juuri taloudellisia tai sosiaalisia vaikutuksia kulttuurin ja taiteen toimialaan.

Koronapandemian myötä kiristyneet matkustajarajoitukset ovat rajoittaneet liikuntaan ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden vapaata maahantuloa merkittävästi. Vakiintuneen käytännön mukaisesti urheilijat käsitellään maahantulon osalta erityisryhminä.

#### *Ulkomainen matkailukysyntä*

Ulkomainen matkailukysyntä on noin 30 % kokonaismatkailukysynnästä. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ulkomainen matkailukysyntä (5 miljardia euroa) supistui 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.

#### *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 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 ja arvonlisäveron 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 avoimena 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, ympäristöministeriön (sis. Rakennusteollisuus RT ry), Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, 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 rajasäännösten 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