

RAJANYLITYSPAIKKOJEN LIIKENTEEN RAJOITTAMISESTA TEHDYN PÄÄTÖKSEN MUUTTAMINEN JA 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, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021, 22.1.2021, 11.2.2021 ja 18.2.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on tällä hetkellä voimassa 18.3.2021 asti.

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

Päätösehdotus

Covid-19-tartuntatautiepidemia jatkuu edelleen. Tämän vuoksi sekä virusmuunnosten leviämisen ehkäisemiseksi 18.2.2021 tehdyn päätöksen voimassaoloa olisi välttämätöntä jatkaa 17.4.2021 asti.

Terveysturvallisuuden varmistamiseksi muutettaisiin 18.2.2021 tehtyä päätöstä 19.3.2021 alkaen niin, että Vartiuksen rajanylityspaikan aukioloa rajoitettaisiin Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveysturvallisuusviranomaisia sekä tarvittaessa muita viranomaisia. Aukioloajan rajoitus ei koskisi tavaraliikennettä eikä henkilöitä, joilla on välttämätön ja kiireellinen tarve rajan ylittämiseen rajoitetun aukioloajan ulkopuolella.

Lisäksi epidemiologiseen arvioon perustuen ulkorajaliikenteen rajoitukset poistettaisiin Ruandan asukkailta Ruandasta Suomeen saapuvassa liikenteessä.

Päätöksen sisältö olisi 19.3.2021 alkaen seuraava:

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

Muiden maiden osalta rajanylitysluokitusta on rajoitettu 17.4.2021 asti. Henkilöliikenteelle avoinna olevilla rajanylityspaikoilla sallittuja maahantulooperusteita 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, Naantalien, 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, Rajajoosen, Sallan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- Imatran, Inarin, Parikkalan ja Vainikkalan rajanylityspaikat: vain tavaraliikenne

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

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

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

Lainsäädäntö

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

Rajanylityspaikkoja koskeva sääntely kuuluu sisäministeriön toimialaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 15 §:n perusteella. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittaminen on merkitykseltään sellainen asia, joka tulee ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa. Rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevassa päätöksenteossa on tarkoituksenmukaista soveltaa rajanylityspaikkojen sulkemisesta 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 diplomaattititse 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 muissa maissa

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.

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten laskeva trendi on viimeisen viikon aikana kuitenkin kääntynyt uudestaan nousuun: Euroopassa (+ 9 %), Aasiassa (+ 9 %), Amerikoissa (+ 6 %) ja itäisen Välimeren alueella (+ 14 %). Uusia koronavirusmuunnoksia on löydetty laajalti ympäri maailmaa. Tietyissä maissa ne aiheuttavat suurimman osan tartunnoista. Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20B/501Y.V1 tai B.1.1.7) on WHO:n mukaan löydetty 101 eri maasta ja kaikista maanosista. Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20C/501Y.V2 tai B.1.351) on löydetty 51 maasta ja kaikista maanosista. Brasilialaista virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään P.1) on löydetty 29 eri maasta lähinnä Amerikoista ja Euroopasta sekä muutamista Aasian maista (Intia, Japani, Etelä-Korea, Yhdistyneet Arabiemiraatit, Turkki).

Ison-Britannian epidemiatilanne on selvästi parantunut vuoden 2021 helmikuussa. Isossa-Britanniassa uudet virusmuunnokset aiheuttavat suurimman osan tautitapauksista. **Venäjällä** uusien tapausten määrä on laskussa, mutta toinen epidemia-aalto jatkuu edelleen. **Ukrainan** epidemiatilanne parantui selvästi joulua edeltäneestä ajasta, jolloin toinen epidemia-aalto saavutti huippunsa, mutta tilanne on alkanut taas heiketä helmikuun loppupuolella. **Valko-Venäjällä** uusien tapausten määrä on ollut lievässä laskussa, mutta toinen epidemia-aalto jatkuu edelleen suhteellisen voimakkaana. Balkanin alueella epidemiatilanne on viime viikkoina pysynyt tasaisena.

Amerikka

Amerikassa epidemiatilanne on parantunut tammi-helmikuun 2021 aikana, eli Yhdysvaltojen tilanne on kehittynyt parempaan suuntaan. Brasiliassa tapausmäärissä on tapahtunut nopeaa vaihtelua. Tammikuun alussa alkanut nopea tapausmäärien nousu kääntyi tammikuun puolivälissä laskuun ja helmikuun puolivälissä uudelleen nousuun. Käynnissä oleva epidemia-aalto jatkuu edelleen voimakkaana. Lisäksi Brasiliassa on havaittu uusi tehokkaasti leviävä koronavirusmuunnos, jonka leviäminen on nopeasti heikentänyt epidemiatilannetta tietyillä alueilla.

Aasia, Afrikka ja Oseania

Yleiskuvana epidemiatilanne Aasiassa ja Afrikassa on pysynyt stabiilina, mutta eri maiden välillä on eroja. Esimerkiksi Israelissa käynnissä ollut kolmas epidemia-aalto kääntyi helmikuun aikana laskuun. Etelä-Afrikassa uusi koronavirusmuunnos aiheutti voimakkaan toisen epidemia-aallon, joka on kuitenkin selvästi heikentynyt helmikuun 2021 jatkuessa. Australiassa ja Uudessa-Seelannissa epidemiatilanne on rauhallinen. Japanissa ja Etelä-Koreassa kolmas epidemia-aalto jatkuu, mutta tapausmäärät ovat selvästi laskeneet.

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 rajoitukseksi. 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 tartunnanjaljitystä. 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 tartunnanjaljitystä. 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.

Komissio muistutti kirjeessään 16.2.2021 jäsenvaltioita siitä, että kaikkien rajoitustoimien tulee olla syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimien tulisi olla EU:n tasolla yhteensovitettuja, minkä vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan tarkasti neuvoston antamia suosituksia. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden tulisi poistaa ulkorajaliikenteen rajoitukset ainoastaan niiden maiden osalta, jotka mainitaan neuvoston suosituksen (EU) 2020/912 liitteessä I (vihreä lista).

Eräiden muiden maiden toimenpiteitä

Alla olevat kuvaukset perustuvat 5.3.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Ulkorajoja koskevan neuvoston suosituksen toimeenpano

Komission maaliskuussa 2021 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. Belgia, Norja, Ranska, Slovakia ja Unkari eivät ole poistaneet ulkorajaliikenteen rajoituksia minkään suosituksessa mainitun maan asukkaiden osalta. Lisäksi Itävalta, Kypros, Puola, Saksa, Tanska ja Tšekki soveltavat suositusta rajoitetummin. Jäsenvaltioista 17 on poistanut ulkorajaliikenteen rajoitukset myös joiltakin suosituksen ulkopuolisten maiden asukkailta.

Norja sallii pääsyn maahan seurustelusuhteen perusteella myös kolmansista maista. Suhteen toteen näyttämiseksi riittää itse täytetty lomake sekä osoite, jossa maahan tu-

leva 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.

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 jatkuu maailmanlaajuisesti yhä voimakkaana. Tartuntojen määrä on kääntynyt Euroopassa, Amerikoissa, Lähi-Idässä ja Aasiassa kasvuun selvimmän viimeisen viikon aikana. Joissakin maissa puhutaan jo kolmannelta voimakkaasta epidemia-aallosta.

Terveyden 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). Isossa-Britanniassa tehtyjen tutkimusten mukaan maassa havaittu virusmuunnos leviää 30–50 % aiempia virustyyppisiä nopeammin ja johtaa aiempaa useammin sairaala- ja tehohoitoon sekä tautiin menehtymiseen. Riskisuhde on keskimäärin ollut noin 1,3–1,4-kertainen aiempiin virustyyppisiin verrattuna. Virusmuunnos voi siis nykyiselläkin tapausmäärällä johtaa 30–40 %:n kasvuun sairaalahoidon tarpeessa. Tartuttavuusluvun (R-arvo) nousu 30–50 % nykyistä suuremmaksi puolestaan kiihdyttää epidemian leviämistä siten, että tapausmäärä nousee eksponentiaalista kasvua noudattaen huomattavasti nykyistä korkeammalle tasolle, mikä myös johtaa sairaalahoidon tarpeen voimakkaaseen kasvuun. Myös Tanskassa tehty seuranta viittaa siihen, että virusmuunnos johtaa sekä nopeammin leviävään epidemiaan että lisääntyneeseen riskiin joutua sairaalahoitoon vakavan covid-19-taudin johdosta.

Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC:n 15.2.2021 julkaiseman riskinarvion mukaan Ison-Britannian virusmuunnos korvaa kevään kuluessa aiemmat virustyyppit ja johtaa todennäköisesti covid-19-tautiin liittyvän kuolleisuuden kaksinkertaistumiseen, mikäli väestön rokotukset eivät ehdi suojaamaan ikääntyneitä ja riskiryhmiä. Niin sanotun brittivariantin (B.1.1.7) on todettu useassa maassa olevan jo valtuutus uusissa koronainfektioissa. Muun muassa Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska ovat näin raportoineet, ja Saksa on ilmoittanut, että noin 45 % uusista tapauksista on brittivariantin aiheuttamia.

Tartuntatautilain (1227/2016) mukaiset toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilain 3 luvussa säädetään sairastuneiden ja sairastuneeksi perustellusti epäiltyjen tunnistamisesta ja tartunnan jäljityksestä, esimerkiksi vapaaehtoisista, kohdennetuista ja pakollisista terveystarkastuksista (14–16 §). Lain 6 luvussa säädetään puolestaan tartunnan leviämistä rajoittavista toimenpiteistä, kuten esimerkiksi karanteenista (60 §) ja eristämisestä (63 §). Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois ulkorajaliikenteen rajoittamista rajavartiolaiton 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. 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 on havaittu 5.3.2021 mennessä yhteensä 1295 muuntuneiden viruskantojen aiheuttamaa covid-19-tapausta, joista 1223 on Britanniassa havaittua muuntunutta virustyyppiä, 71 Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä ja yksi niin sanottua Brasilian varianttia (P.1). Osa tapauksista liittyy edelleen matkustukseen ja näiden tapausten jatkotartuntoihin lähipiirissä. Tosin varsinkin brittivarienttia esiintyy ainakin Pääkaupunkiseudulla jo kotoperäisenä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan erityisen huolestuttavaa on tapausten jatkotartuntojen yleisyys ja jatkotartuntojen nopea leviäminen tapauksen lähipiirissä. Havainto sopii virusmuunnoksen lisääntyneeseen tartuttavuuteen.

Epidemian nopean kiihtymisen uhka on toteutunut maaliskuun vaihteessa 2021 sekä kotoperäisten että erityisesti vuoden 2020 lopusta alkaen havaittujen virusmuunnoksen aiheuttamien tartuntojen takia. Suomen epidemiologinen ero moniin muihin maihin verrattuna on kuitenkin edelleen suuri. Ulkorajaliikenteen rajoitusten arvioidaan siten suojanneen Suomessa asuvia ja kansanterveyttä tarkoituksenmukaisella tavalla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemyksen mukaan virusmuunnoksen leviämisen ehkäisy vaatii tehokkaita toimia, joista yksi on Suomeen kohdistuvan matkustajamäärän vähentäminen ja nykyisten tiukkojen rajojen terveysturvallisuustoimien jatkaminen.

Useassa maassa ilmaantuvuus on moninkertainen Suomen ilmaantuvuuteen verrattuna. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Matkustajien myötä syntyvä riski taudin leviämiselle Suomessa on myös merkittävä. 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 voimassaolon jatkaminen

Edellä kuvatun perusteella Suomen kansanterveyteen kohdistuu edelleen vakava uhka. Tämän vuoksi 18.2.2021 tehdyn päätöksen voimassaoloa olisi välttämätöntä jatkaa 17.4.2021 asti. Ulkorajaliikenteen rajoitusten höllentämisen tai niiden poistamisen kokonaan ei katsota olevan vallitsevassa epidemiatilanteessa perusteltua. Ulkorajaliikenteen rajoitusten arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa.

Voimassaoloajan pidennys olisi vastaava kuin tämän päätöksen kanssa samanaikaisesti käsiteltävän sisäraja- ja valvonnan palauttamista koskevan päätöksen voimassaolo

(30 vuorokautta). Päätöksen voimassaolon jatkaminen perustuu myös edellä kuvattuun neuvoston suositukseen, jonka mukaan EU:n jäsenvaltioiden olisi purettava ulkorajoilla rajoitukset koordinoitusti 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. Komissio on edellä kuvatulla tavalla kehottanut jäsenvaltioita noudattamaan tarkasti neuvoston suositusta.

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 säädetyt kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytykset.

Tämän päätöksen kanssa samanaikaisesti tehtävässä sisärajavaltontaa 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 epidemiatilanteessa. Tarkemmat perustelut valitulle raja-arvolle on esitetty sisärajavaltontaa koskevan päätöksen perustelumuiistiossa.

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 rajoituksetta 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 sisärajavaltontaan rajoituksia vastaavat. Ulkorajaliikenteen rajoitukset ovat aiemmin poistuneet Vatikanista 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 koordinoidusti 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.

Kaikki neuvoston suosituksessa mainitut maat alittavat raja-arvon 25. Ulkorajaliikenteen rajoitukset poistettaisiin tämän vuoksi Ruandan asukailta 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 Yhdisty-

neen 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 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.

Rajanylityspaikkojen aukiolon rajoittaminen

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

Päätöstä muutettaisiin niin, että myös Vartiuksen rajanylityspaikan aukioloa rajoitettaisiin vastaavalla tavalla. Muutos perustuu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston esitykseen. Saatujen tietojen mukaan Kainuun sosiaali- ja terveydenhoidon kuntayhtymällä ei ole mahdollisuutta osoittaa Vartiuksen rajanylityspaikalle terveystarkastuksiin tarvittavaa henkilökuntaa kattavasti rajanylityspaikan nykyisen aukioloajan puitteissa (klo 7.00–21.00).

Alustavan suunnitelman mukaan Vartiuksen rajanylityspaikka olisi avoinna henkilöliikenteelle klo 8.00–19.00. Suomen rajavaltuutettu on yhteydessä Venäjän rajavaltuutettuun päätöksen mukaisten tarvittavien yksityiskohtien sopimiseksi. Kainuun rajavartiosto tiedottaa tarkemmin Vartiuksen rajanylityspaikan aukiolosta. Suunniteltua aukioloaikaa voidaan tarvittaessa tarkastella uudelleen alueellisen tilanteen perusteella. Itärajan rajanylityspaikkojen aukioloajan rajoittaminen edellyttää diplomaattista ilmoitusta Venäjän federaatiolle rajanylityspaikkasopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti vähintään viittä vuorokautta aiemmin. Ulkoministeriö on valmistautunut toimittamaan ilmoituksen niin, että rajoitukset voivat tulla voimaan 19.3.2021.

Muu sisältö

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen näkemykseen perustuen negatiivista koronatestitulosta, lääkärintodistusta sairastetusta covid-19-taudista tai rokotustodistusta ei hyväksyttäisi jatkossakaan maahantulon perusteena. Ennakkotestauksella voidaan eräiden arvioiden perusteella todeta vain 10–11 % tartunnan saaneista. Testaustodistusten alkuperään ja aitouteen liittyy vielä epävarmuuksia. Näistä syistä testaustodistusta ei toistaiseksi voida järjestelmällisesti hyväksyä todisteena terveysturvallisesta maahan saapumisesta. Rokotettujen osalta ei ole tieteellistä näyttöä siitä, että rokotettu ei tartuta muita, vaikka ei itse saakaan oireita. Immunitetin ja sairastaneiden tartuttavuuden osalta ei myöskään ole esitetty näyttöä, johon perustuen muille aiheutuva uhka voitaisiin sivuuttaa.

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 selviytyksen perusteella. Ohjeistusta tarkennettaisiin tarpeen mukaan.

Päätöksessä tarkoitetulla 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 oleskeluvalla 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 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.

2. Muut maat

Paluu Suomeen

- Suomen kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- Suomessa asuvat EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset sekä heidän perheenjäsenensä
- oleskeluvalla 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 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.

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveystieteiden 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 liikkumis-oikeutta 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 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.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan maahantulon tilapäiset lisärajoitukset eivät aiheuta merkittävää haittaa Suomen talouden kehitykselle. Matkailuun ja kuljetukseen liittyvä taloudellinen aktiviteetti on alhaisella tasolla, joten suora palveluiden ulkomaankaupan kautta tuleva vaikutus bruttokansantuotteeseen jää vähäiseksi. Pitkittyessään laajat maahantulorajoitukset lisäävät näillä toimialoilla toimivien yritysten taloudellisia vaikeuksia ja lisäävät kerrannaisvaikutusten merkitystä. Valtiovarainministeriön joulukuun 2020 ennusteessa palveluiden ulkomaankaupan odotetaan elpävän vasta vuoden 2021 loppupuolelta alkaen.

Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen

Niiralan, Nuijamaan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen keskittää rajanylitysliikenteen pääsääntöisesti päiväaikaan, jolloin terveysviranomaisilla on mahdollisuus olla läsnä rajanylityspaikoilla. Rajoitusten myötä viranomaisilla on mahdollisuus tavoittaa kaikki rajanylittäjät, joihin on tarpeen kohdistaa terveysviranomaisten toimenpiteitä. Koska aukioloaikojen rajoitukset eivät koske 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. Tammikuussa 2021 maahan saapuvien matkustajien määrä oli noin 73 % vähäisempi kuin vuonna 2020 vastaavana ajankohtana. Merikuljetusten tuonti ja vienti oli vuo-

den 2021 tammikuussa noin 6,5 % edellisvuoden tasoa pienempi. Matkustajautolautat ja ropax-alukset kuljettivat noin 11 % tammikuun tavaramäärästä. Tammikuussa 2021 aluskäyntejä oli saman verran kuin vastaavaan aikaan vuonna 2020.

Lentoliikenne

Tammikuussa 2021 Suomen lentoasemia käytti 177 700 matkustajaa, mikä on 91 % vähemmän kuin tammikuussa 2020. Matkustajamäärät ovat olleet suunnilleen tällä tasolla maaliskuussa 2020 voimaan tulleiden rajoitusten jälkeen. Lentorahtia ja -postia kuljetettiin tammikuussa 11 340 tonnia, mikä on 33 % vähemmän kuin tammikuussa 2020. Euroopan ilmatilaa valvovan Eurocontrolin mukaan lentoliikenteen operaatioiden määrät ovat olleet syyskuun 2020 jälkeen Suomessa noin 75 % matalammat kuin vuonna 2019. Sama pudotus on jatkunut vuoden 2021 alussa verrattuna alkuvuoteen 2020.

Lennonvarmistusyhtiö Fintraffic ANS ja Eurocontrol tuottavat liikennemäärien (operaatiot) ennusteen. Eurocontrolin 28.1.2021 laatiman ennusteen mukaan liikennemäärät Euroopassa ovat kesäkuun 2021 lopussa 55–70 % matalammat kuin vuonna 2019. Eurocontrolin ennuste ulottuu jopa kolmen vuoden päähän, ja ennusteen mukaan liikenteen palautuminen vuoden 2024 lopussa on 75–103% verrattuna vuoden 2019 tasoon. Ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen sekä siihen liittyvät mahdolliset maahantuloa koskevat rajoitukset, jotka luovat epävarmuutta matkustuspäätöksiin.

Lisäksi koronarokotteen saapuminen markkinoille ja sen vaikutus pandemian taltuttamiseen ovat merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä. Jos liikennemäärät jatkavat nykyisellä tasolla tai jopa laskevat, on sillä välittömiä taloudellisia vaikutuksia laaja-alaisesti koko ilmailusektoriin, kuten lennonvarmistusyhtiö Fintraffic ANSiin. Finnairin vertailukelpoinen liiketulos oli 595 miljoonaa euroa tappiollinen vuonna 2020. Finavian tulos tammi-syyskuussa 2020 oli 93 miljoonaa euroa tappiollinen. 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 merkittävinä 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 vähenävän matkailurajoituksista johtuen. Vaikutuksen voidaan kuitenkin arvioida olevan normaalioloja pienempi, sillä koronapandemian vuoksi turismiin ja muuhun matkailuun vaikuttavat muutkin seikat kuin rajavalvonta. Vaikutukset muihin veroihin, kuten yhteisöveron ja arvonlisäveron kertymään, arvioidaan vähäisiksi. Verolaskelmiin liittyy erityistä epävarmuutta tietoaineistojen puutteellisuuden vuoksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Päätöksellä ei ole merkittäviä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

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