

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-tartuntatauti-epidemian laajentumisen ennalta ehkäisemiseksi ja viruksesta kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Päätökseen on tehty muutoksia ja päätöksen voimassaoloa on jatkettu 24.3.2020, 7.4.2020, 7.5.2020, 20.5.2020, 12.6.2020, 10.7.2020, 23.7.2020, 6.8.2020, 20.8.2020, 27.8.2020, 11.9.2020, 24.9.2020, 1.10.2020, 8.10.2020, 5.11.2020, 19.11.2020, 10.12.2020, 7.1.2021, 22.1.2021, 11.2.2021, 18.2.2021, 11.3.2021, 31.3.2021, 22.4.2021, 20.5.2021, 3.6.2021, 17.6.2021, 29.6.2021, 8.7.2021, 15.7.2021 ja 5.8.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on tällä hetkellä voimassa 22.8.2021 asti.

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

Päätösehdotus

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen 9.8.2021 toimittamiin ilmaantuvuuslukuihin 2.8.2021 perustuen 5.8.2021 tehtyä päätöstä muutettaisiin 16.8.2021 alkaen niin, että maahantulo-rajaukset palautettaisiin Kosovon asukkaille Kosovosta Suomeen saapuvassa liikenteessä ja Pohjois-Makedonian asukkaille Pohjois-Makedoniasta Suomeen saapuvassa liikenteessä.

Lisäksi päätöksen liitettä muutettaisiin vastaamaan sisärajavälvonnan päättymistä 26.7.2021.

Päätöksen sisältö olisi 13.8.2021 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 annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006) säädetyillä rajanylityspaikoilla.

Muiden maiden osalta rajanylitysliikennettä on rajoitettu 22.8.2021 asti. Tältä osin henkilöliikenteelle avoinna olevilla rajanylityspaikoilla sallittuja maahantulooperusteita ovat Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu sekä muu välttämätön syy. Muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvilla muilla kuin Suomen kansalaisilla ei kuitenkaan ole lentoliikennettä lukuun ottamatta oikeutta palata Suomeen kautta asuinmaahansa, jos kauttakulku liittyy vapaa-ajanmatkustukseen.

Edellä mainittujen maahantuloperusteiden Suomeen voivat saapua henkilöt, joilla on esittää todistus ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta. Lisäksi EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset ja EU- tai Schengen-valtiossa asuvat voivat saapua Suomeen, jos heillä on esittää todistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista.

Risteilyalusten satamassakäynti on sallittua ilman matkustajien maissakäyntiä. EU- tai Schengen-valtiosta saapuvan risteilyaluksen matkustajien maissakäynti on kuitenkin sallittu.

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, Kristinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsin, Maarianhaminan, Merikarvian, Naantalin, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Sipoon, Taalintehaan, Tammisaaren, Tornion, Turun, Uudenkaupungin ja Vaasan satamat: tavaraliikenne ja henkilöliikenne
- Ahvenanmaan, Haapasaaren, Hangon ja Helsingin merivartioasemat sekä Nuijamaan satama ja Santio: henkilöliikenne (huvialukset)

maantie- ja raideliikenne:

- Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Raja-Joosepin, Sallan, Vaalimaan 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 terveystoimikuntia sekä muita viranomaisia. Aukioloaikojen rajoitukset eivät koske tavaraliikennettä eivätkä henkilöitä, joilla on välttämättömän ja kiireellisen tarpeen 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 matkustusoikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu.

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

Lainsäädäntö

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

Rajanylityspaikkoja koskeva sääntely kuuluu sisäministeriön toimialaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 15 §:n perusteella. Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja 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 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 diplomaattisesti 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 29.7.2021 sisäministeriölle 29.7.2021 päivätyn asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa sekä 9.8.2021 ilmaantuvuuslukutaulukon tilanteesta 2.8.2021. Tässä muistiossa käsitellään epidemiologisia arvioita ulkorajaliikenteen rajoitusten näkökulmasta.

Epidemiologisen tilanteen kehittymiseen vaikuttavat olennaisesti eri maiden asettamat rajoitukset ja niiden mahdollinen poistaminen tai uudelleen asettaminen sekä koronarokotusten kattavuuden lisääntyminen väestössä. Tilanteen ennustamista vai-

keuttaa myös se, että eri maissa on hyvin erilaiset terveydenhuoltojärjestelmät sekä tartuntatautiin seuranta- ja raportointijärjestelmät. Osassa maailman maista on suuria puutteita mahdollisuudessa hakeutua hoitoon ja saada varmennettu covid-19-diagnosi. Myös maiden kyvyssä suorittaa tartunnanjaljitystä ja katkaista tartuntaketjuja on isoja eroja. Raportoitu pieni määrä uusia koronatapauksia voi kertoa maan epidemiologisesta tilanteesta, mutta se voi myös johtua vähäisestä testaamisesta ja puuttuvasta tartunnanjaljityksestä.

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten määrä on noussut ja viikolla 29 raportoitiin maailmalla 8 % enemmän tapauksia kuin edellisellä viikolla. Covid-19-tautiin liittyvien kuolemantapausten määrä kasvoi jyrkästi, peräti 21 % viikon 29 aikana viikkoon 28 verrattuna. Tapausmäärien kasvu selittyy epidemiatilanteen huonontumisena erityisesti Amerikassa ja Aasiassa. Euroopassa tapausmäärien kasvusta huolimatta covid-19 liittyvien kuolemantapausten määrissä ei havaita vastaava kasvua. Eniten covid-19-tapauksia ja niihin liittyviä kuolemia raportoitiin Euroopan alueella Venäjällä. Australian epidemiatilanne on pitkän rauhallisen jakson jälkeen kääntynyt huonompaan suuntaan.

Uusia koronavirusmuunnoksia on löydetty laajalti ympäri maailmaa ja ne aiheuttavat suurimman osan tartunnoista. WHO on nimennyt (8.6.2021 raportissa) koronavirusmuunnokset uudella tavalla. **Alfa**-virusmuunnosta eli Britanniassa havaittua muunnuttua virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20B/501Y.V1 tai B.1.1.7) on WHO:n mukaan löydetty lähes kaikista maailman maista muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Todennäköisesti tämä muunnos on levinnyt kaikkialle, ja niiden maiden kohdalla, joista sitä ei ole raportoitu, kyse on raportointiin ja sekvensointiin liittyvistä puutteista. **Beta**-virusmuunnosta eli Etelä-Afrikassa havaittua virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään 20C/501Y.V2 tai B.1.351) on löydetty 131 maasta ja kaikista maanosista. **Gamma**-virusmuunnosta eli brasilialaista virustyyppiä (tieteelliseltä nimeltään B.1.1.28.1 tai P.1) on löydetty 81 eri maasta lähinnä Amerikasta ja Euroopasta sekä useista Aasian maista, Australiasta ja Uudesta-Seelannista.

Maailman terveysjärjestö WHO lisäsi 12.5.2021 Intian variantin B.1.617 ja sen jatkolinjat B.1.617.1, B.1.617.2 ja B.1.617.3 huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle. Päätös perustui arvioon virusmuunnoksen lisääntyneestä tartuttavuudesta. Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC lisäsi Intian B.1.617.2-variantin huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalle 25.5.2021. WHO on myöhemmin poistanut B.1.617.1- ja B.1.617.3-linjat tältä listalta, joten ainoastaan B.1.617.2-virusmuunnos on jäljellä huolestuttavien koronavirusmuunnosten listalla, ja sen uusi nimi on **Delta**-virusmuunnos. Sitä on tällä hetkellä raportoitu 134 maasta.

Iso-Britanniassa tapausmäärät kasvoivat voimakkaasti kesä-heinäkuussa delta-variantin levitessä väestössä. Heinäkuun puolenvälin jälkeen tartuntamäärät ovat kääntyneet laskuun siitä huolimatta, että Iso-Britannia on luopunut suurimmasta osasta rajoitustoimia. Syytä laskulle ei tiedetä. 14 päivän ilmaantuvuus 100 000 henkilöä kohden 26.7.2021 oli 865. Maan koronarokotekattavuus on hyvä, 26.7.2021 ensimmäisen rokoteannoksen saaneita oli 88,1 % ja toisen annoksen saaneita oli 70,5 % aikuisväestöstä.

Venäjällä uusien tapausten määrä on voimakkaassa kasvussa, joka näyttää nyt kuitenkin taittuneen (ilmaantuvuusluku 29.7.2021 229). Tilanne vaihtelee maan sisällä,

ja esimerkiksi Pietarin 14 päivän ilmaantuvuus 100 000:ta henkilöä kohden oli 29.7.2021 502 ja Leningradin alueen 183. Moskovassa, jonka ilmaantuvuus oli 29.7.2021 397, tapausmäärät ovat laskeneet. Venäjän rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on 24,7 % ja 16,5 %.

Ukrainan epidemiatilanne on selvästi parantunut kevään tilanteeseen nähden, ja tapausmäärät ovat laskeneet voimakkaasti. Viimeisten viikkojen aikana tapausmäärissä ei ole tapahtunut suuria muutoksia (ilmaantuvuus 2.8.2021 19,53).

Valko-Venäjällä uusien tapausten määrä on laskenut talven huippulukemista, mutta viimeisten viikkojen aikana ei ole enää ollut havaittavissa laskua ja epidemia jatkuu edelleen kohtuullisen voimakkaana (ilmaantuvuus 26.7.2021 135).

Balkanin alueella epidemiatilanne parantui selvästi kevään kuluessa, mutta nyt tapausmäärissä nähdään lähes kaikkien maiden kohdalla vähintäänkin hienoista nousua. Montenegron tapausmäärät ovat selvässä nousussa ja 14 päivän ilmaantuvuus 100 000 henkilöä kohden 2.8.2021 oli 225. Myös Kosovon ja Pohjois-Makedonian tapausmäärät ovat nousussa (ilmaantuvuus 2.8.2021 Kosovo 33,75, Pohjois-Makedonia 25,08). Pohjois-Makedoniassa on alkanut uusi epidemia-aalto. Viimeisen viikon aikana tapausmäärät ovat nousseet 280 %. Yhden rokoteannoksen saaneita noin 25 % väestöstä.

Amerikka

Amerikassa epidemiatilanne on kääntynyt huonompaan suuntaan. Tilanteet kuitenkin vaihtelevat eri maissa. Yhdysvaltojen tilanne on kääntynyt huonompaan suuntaan heinäkuussa ja tapausmäärät ovat kasvussa (ilmaantuvuus 2.8.2021 271) . Yhdysvaltojen rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta oli 7.7.2021 55,1 % ja 47,6 %. Kanadassa oli keväällä ja alkukevällä voimakas kolmas aalto, joka kesän kuluessa on selvästi vaimentunut. Brasiliassa tapausmäärissä on tapahtunut vaihtelua. Kokonaisuutena epidemia jatkuu Brasiliassa varsin voimakkaana. Argentiinassa ja Chilessä tapausmäärät olivat touko-kesäkuussa voimakkaassa kasvussa, mutta tapausmäärät kääntyivät selvään laskuun kesäkuun lopulla ja heinäkuussa.

Aasia, Afrikka ja Oseania

Yleiskuvana voidaan todeta, että epidemiatilanne huononee Aasiassa. Tilanteet kuitenkin vaihtelevat maittain. **Intiassa** oli erittäin voimakas toinen epidemia-aalto, joka on nyt laantunut. Tapausmäärät ovat laskeneet nopeasti viimeisten viikkojen aikana (ilmaantuvuus 26.7.2021 39). Myös esimerkiksi Indonesiassa tapausmäärät ovat laskussa. Toisaalta Thaimaassa, Malesiassa ja Vietnamin tapausmäärät kasvavat.

Israelissa epidemiatilanne on huonontunut ja tapausmäärät ovat kasvaneet (ilmaantuvuus 2.8.2021 295). Israel on rokottanut nopeasti väestöään, ja rokotuskattavuus yhden ja kahden annoksen saaneiden osalta on yli 60 %. Rokotuskattavuus Israelissa kasvaa kuitenkin enää melko hitaasti.

Etelä-Koreassa on käynnissä viides epidemia-aalto, joka on näkynyt tapausmäärien selvänä kasvuna (ilmaantuvuus 2.8.2021 42,56). **Japanissa** on sama tilanne ja viides epidemia-aalto jatkuu varsin voimakkaana (ilmaantuvuus 2.8.2021 68,89). Kiinassa,

Hongkongissa ja Macaossa epidemiatilanne on rauhallinen. Taiwanissa tapausmäärät ovat laskeneet selvästi kevään epidemia-aallon huipun jälkeen. Singaporen epidemiatilanne on pitkän rauhallisen jakson jälkeen kääntynyt huonompaan suuntaan ja tapausmäärät nousseet heinäkuun aikana (ilmaantuvuus 2.8.2021 34,96)

Afrikassa on edelleen käynnissä kolmas epidemia-aalto, joka jatkuu varsin voimakkaana, vaikka tapausmäärät ovat viime viikkoina hieman laskeneet. Etelä-Afrikassa uusi koronavirusmuunnos aiheutti voimakkaan toisen epidemia-aallon vuodenvaihteessa. Epidemiatilanne rauhoittui helmikuun aikana, mutta toukokuussa alkoi kolmas epidemia-aalto, joka jatkuu edelleen, vaikka tapausmäärissä onkin havaittavissa laskua. Vastaava tapausmäärien nousu on havaittu useassa muussakin Afrikan maassa.

Australiassa ja **Uudessa-Seelannissa** epidemiatilanne jatkui pitkään rauhallisena. Australiassa tapausmäärät ovat kuitenkin selvästi nousseet vaikka 14 päivän ilmaantuvuus 100 000 henkilöä kohden 2.8.2021 oli vain 9,86. Uudessa-Seelannissa epidemiatilanne on edelleen rauhallinen.

Toimet Euroopan unionissa

Euroopan unionin lainsäädännössä ei ole varauduttu tilanteeseen, jossa henkeä uhkaava virus on levinnyt maailmanlaajuisesti. Komissio on antanut covid-19-tartuntatauti-epidemiaan 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 ulkoraajoilla rajoitukset koordinoitusti ja vaiheittain. Purkamisen tulisi alkaa 1.7.2020 suosituksen liitteessä lueteltujen kolmansien maiden asukkaiden osalta ja ennen ulkoraajoja 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), 28.1.2021 ((EU) 2021/89), 6.5.2021 ((EU) 2021/767), 3.6.2021 ((EU) 2021/892), 18.6.2021 ((EU) 2021/992), 1.7.2021 ((EU) 2021/1085) ja 15.7.2021 ((EU) 2021/1170).

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 tartunnanjäilytystä. 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 tartunnanjäilytystä. Halukkaat jäsenmaat voivat osallistua tähän komission järjestelyyn. Lisäksi komissio korostaa, että rajojen sulkemiselle, kategorisille matkustuskielloille ja lentojen tai muiden liikennemuotojen tilapäiselle keskeytyksel-

le ei olisi oikeutusta kohdennetumpien 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).

Neuvosto hyväksyi 20.5.2021 päivityksiä neuvoston suositukseen (EU) 2020/912. Kriteereitä, joilla kolmansia maita voidaan lisätä suosituksen liitteeseen I (vihreä lista) väljennettiin (esim. ilmaantuvuusraja 75 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden viimeisen 14 vuorokauden aikana). Lisäksi suosituksen mukaan maahantulo vihreän listan ulkopuolisista kolmansista maista tulisi sallia, jos henkilö on viimeistään 14 vuorokautta ennen EU-alueelle tuloa saanut viimeisen annoksen koronarokotteesta. Ennen valmisteilla olevan, digitaalista vihreää todistusta koskevan EU-asetuksen (COM(2021) 130 final) voimaantuloa jäsenvaltiot voivat sallia kolmansien maiden rokotustodistukset kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Eräiden muiden maiden toimenpiteitä

Alla olevat kuvaukset perustuvat 2.8.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Ulkorajoja koskevan neuvoston suosituksen toimeenpano

Komission 6.7.2021 toimittamien tietojen mukaan suurin osa jäsenvaltiosta on avan- nut ulkorajansa kaikkien neuvoston suosituksessa mainittujen maiden asukkaille. Kiinan osalta noudatetaan yleisesti vastavuoroisuusperiaatetta tai muita rajoituksia. Norja ei ole poistanut maahantulorajoituksia minkään suosituksessa mainitun maan asukkaiden osalta. Lisäksi Espanja, Itävalta, Malta, Puola, Saksa, Tanska, Sveitsi ja Tšekki soveltavat suositusta rajoitetummin. Espanja, Puola ja Ranska ovat poistaneet maahantulorajoitukset myös joiltakin suosituksen ulkopuolisten maiden asukkailta.

Venäjä

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

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

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

Venäjän 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 lento- liikenteessä maahan saapuvia henkilöitä.

Jalkapallon Euroopan mestaruusturnauksen aikana Venäjä salli maahanpääsyn Venäjällä pelattaviin otteluihin lipun ostaneille henkilöille. Matkustaminen oli sallittua 29.5. – 2.7.2021 ja Venäjältä tuli poistua 12.7.2021 mennessä. Tämän jälkeen rajanylitystä koskevat rajoitukset tulivat jälleen voimaan.

Päätöksen perustelut

Tilanne Suomessa ja muissa maissa

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana. Viikkoa kohden raportoitujen uusien tapausten määrä on noussut ja viikolla 29 raportoitiin maailmalla 8 % enemmän tapauksia kuin edellisellä viikolla. Covid-19-tautiin liittyvien kuolemantapausten määrä kasvoi jyrkästi, peräti 21 %, viikon 29 aikana verrattuna viikkoon 28. Tapausmäärien kasvu selittyy epidemiatilanteen huonontumisena erityisesti Amerikassa ja Aasiassa. Euroopassa tapausmäärien kasvusta huolimatta COVID-19 liittyvien kuolemantapausten määrissä ei havaita vastaava kasvua.

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 §). Tartuntatautilakiin on lisätty väliaikaiset säännökset (701/2021), joilla pyritään ehkäisemään ulkomaista alkuperää olevien covid-19-tartuntojen leviäminen Suomeen. Suomeen saapuvilta henkilöiltä edellytetään luotettavaa todistusta kuuden kuukauden sisällä sairastetusta covid-19-taudista, saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai ennen Suomeen saapumista tehdystä negatiivisen tuloksen osoittavasta luotettavasta covid-19-testistä. Säännökset tulivat voimaan 12.7.2021. Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muussa laissa olevien kansanterveyden suojelemaan liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois mahdollisuutta ulkorajaliikenteen rajoittamiseen rajavartiolaain 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.

Covid-19 on tartuntatautilain 4 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallinen tartuntatauti, sillä se leviää herkästi, aiheuttaa vakavia taudinkuvia ja sen leviämistä voidaan estää tartunnalle altistuneeseen tai tartunnan saaneeseen kohdistettavilla toimenpiteillä. Tautiin ei ole toistaiseksi kehitetty tehokasta parantavaa hoitoa. Väestöstä merkittävässä osassa ei ole hankittua immunologista suojaa taudille ja on alttiina tartunnalle. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Suomen 14 päivän ilmaantuvuus oli 9.8.2021 164,9 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Epidemiologinen ero moniin muihin maihin verrattuna on edelleen suuri. Ulkorajaliikenteen rajoitusten arvioidaan siten suojaan Suomen asuvia ja kansanterveyttä tarkoituksenmukaisella tavalla. Suomen sisällä tapahtuvien tartuntojen määrän vähentyessä ulkomailla saatujen tartuntojen osuus kasvaa. Valtakunnallisesti viikolla 26 ulkomailla saatujen tartuntojen osuus oli 24 % kaikista tartunnoista ja näistä aiheutuneiden jatkotartuntojen osuus 9 % kaikista tartunnoista. Ulkomailla saatuja tartuntoja havaitaan sekä maahan saapumisen yhteydessä otetuissa testeissä että aikaisintaan 72 tuntia maahan saapumisen jälkeen otetuissa testeissä. Myös esimerkiksi ulkomaalaisiin kausityöntekijöihin kohdennettu testaus edesauttaa tartuntojen varhaista toteamista sekä estää jatkotartuntoja. Juhannuksen aikaan uusia ulkomailta peräisin olevia tartuntoja tuli useita satoja jalkapallokannattajien mukana heidän palatessaan EM-kilpailuista Venäjältä.

Useassa maassa ilmaantuvuus on moninkertainen Suomen ilmaantuvuuteen verrattuna. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna selvästi suuremman covid-19-tartunnan riskin. Matkustajien myötä syntyvää riskiä taudin leviämiseksi Suomessa ei voida täysin poissulkea. Vaikka osassa tartunnoista alkuperää ei pystytä määrittämään, ulkorajaliikenteen rajoituksilla arvioidaan olevan merkitystä viruksen leviämisen estämisessä myös muiden kuin Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien henkilöiden osalta, joita rajoitukset eivät koske. Myös eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta on todennut mietinnössään StVM 6/2021 vp, että covid-19-epidemia on käytännössä osoittanut, että rajat ylittävällä matkustuksella on keskeinen merkitys tartuntatautiin leviämiseksi.

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. Sisäraja- ja sisärajavalvontaa koskeva päätös oli voimassa 25.7.2021 asti. Koska sisäraja- ja sisärajavalvonta on päättynyt, on Andorrasta, Bulgariasta, Irlannista, Kroatiasta, Kyprokselta, Monacosta, Romaniasta,

San Marinosta ja Vatikaanista saapuva liikenne rajoituksitta sallittua 26.7.2021 alkaen.

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.

Muut maat

Neuvoston 15.7.2021 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):

- Albania
- Armenia
- Australia
- Azerbaidžan
- Bosnia ja Hertsegovina
- Brunei
- Kanada
- Israel
- Japani
- Jordania
- Libanon
- Montenegro
- Uusi-Seelanti
- Qatar
- Moldovan tasavalta
- Pohjois-Makedonian tasavalta
- Saudi-Arabia
- Serbia
- Singapore
- Etelä-Korea
- Ukraina
- Amerikan Yhdysvallat
- Kiina (edellyttäen, että vastavuoroisuus vahvistetaan)

Vastaava koskee seuraavien alueiden asukkaita:

- Hongkongin erityishallintoalue
- Macaon erityishallintoalue
- Kosovo
- Taiwan

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

Suomi on käyttänyt suosituksen soveltamisessa 19.9.2020 alkaen raja-arvoa 25 uutta tautitapausta 100 000:ta henkilöä kohden edellisen 14 vuorokauden aikana. Samaa 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.

Raja-arvoon perustuen maahantulorajoitukset palautettaisiin Kosovon asukkaille Kosovosta Suomeen saapuvassa liikenteessä ja Pohjois-Makedonian asukkaille Pohjois-Makedoniasta Suomeen saapuvassa liikenteessä. Raja-arvoon perustuen maahantulorajoitukset on aiemmin poistettu Albanian, Australian, Bosnia ja Hertsegovinan, Brunein, Hongkongin, Kanadan, Macaon, Taiwanin, Ukrainan ja Uuden-Seelannin asukkailta. Muiden suosituksessa mainittujen maiden osalta maahantulorajoitukset olisivat edelleen voimassa. Kiinan osalta edellytettäisiin edelleen neuvoston suosituksen mukaisesti, että EU:n neuvosto vahvistaa vastavuoroisuuden riittävän toteutumisen. Toistaiseksi riittävää vastavuoroisuutta ei ole vahvistettu.

Myös muiden kuin neuvoston suosituksessa mainittujen kolmansien maiden osalta maahantulorajoitukset 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 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, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkojen aukioloa voidaan rajoittaa Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveysviranomaisia sekä muita viranomaisia. Aukioloajan rajoitukset eivät koske kansainvälises-

tä tieliikenteestä Suomen Tasavallan hallituksen ja Venäjän Federaation hallituksen välillä tehdyn sopimuksen (SopS 56/2001) mukaisia tavarankuljetuksia eivätkä henkilöitä, joilla on välttämätön ja kiireellinen tarve rajan ylittämiseen rajoitetun aukioloajan ulkopuolella. Päätökseen ei tehtäisi tältä osin muutoksia.

Todistus saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista

Voimassa olevan päätöksen mukaan Suomeen voivat saapua kaikista maista henkilöt, joilla on esittää todistus ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on saanut täyden rokotussarjan ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään kaksi viikkoa. Täyden rokotussuojan saaneiden henkilöiden maahantulon ei katsota vaarantavan kansanterveyttä. Hyväksyttäviä rokotteita ovat Euroopan lääkeviraston (EMA) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet. Näiden rokotteiden voidaan olettaa käyneen läpi tehon ja turvallisuuden kannalta riittävän tieteellisen arvioinnin.

Maahantulo esittämällä todistus alle kuusi kuukautta sitten sairastetusta covid-19-taudista on sallittua vain EU- ja Schengen-valtioiden kansalaisille ja EU- tai Schengen-valtiossa asuville. Valmistelussa on arvioitu, että kolmansissa maissa annettuihin lääkärintodistuksiin sairastetusta covid-19-taudista liittyy vielä epävarmuuksia todistusten luotettavuuden näkökulmasta. Tällaisille todistuksille ei ole esimerkiksi olemassa yhtenäistä mallia. Mikäli todistus sairastetusta covid-19-taudista hyväksyttäisiin yleisesti maahantulon perusteena, se voisi lisätä maahan saapuvien määrää huomattavasti. Todistusten tarkistaminen ja arvioiminen rajanylityspaikoilla edellyttäisi siten merkittävää lisätyöpanosta. Tämä puolestaan voisi muodostaa uhan viranomais-ten suorituskyvyille ja sitä kautta vaarantaa Suomen kansanterveyttä. Asiaa arvioidaisiin uudelleen myöhemmässä vaiheessa.

Maahantulon yhteydessä esitettävän covid-19-rokotuksesta annetun todistuksen ja sairastettua covid-19-tautia koskevan todistuksen sisällöstä säädetään tartuntatautilain 16 g §:ssä.

Risteilyalusten matkustajien maissakäynti

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

Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 17 kohdan mukaan risteilyalus on alus, joka kulkee tiettyä reittiä etukäteen laaditun ohjelman mukaisesti eri satamissa tehtävine turistikäynteineen ja joka ei tavallisesti ota matkustajia matkan varrelta eikä salli matkustajien jäädä matkan varrelle. Risteilyaluksen matkustajan maissakäynnillä tarkoitetaan aluksen risteilyohjelman mukaiseen satamaan pysähdykseen liittyvää mais-

sakäyntiä, joka kestää enintään pysähdyksen ajan. Matkustajien maissakäynti kestää tyypillisesti noin 6-8 tuntia.

Käytännön toimenpiteet

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

Päätöksessä tarkoitetulla henkilöliikenteellä tarkoitettaisiin erityisesti seuraavaa:

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
- oleskeluvalla 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 oleskeluluvalta matkustavat henkilöt
- kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- pakottavat perheasiat tai muut pakottavat henkilökohtaiset syyt
- muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, luonnontuotteiden kerääminen aiesopimukseen sitoutuneiden yritysten kutsuun perustuen, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa sekä ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahan saapuminen

Todistus saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista

- henkilöt, jotka ovat saaneet täyden rokotussarjan (rokotteesta riippuen yksi tai kaksi annosta) ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään kaksi viikkoa
- EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset ja EU- tai Schengen-valtiossa asuvat henkilöt, jotka ovat sairastaneet covid-19-taudin alle kuusi kuukautta sitten
- Euroopan lääkeviraston (EMA) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet

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

Maahan saapuvien suositellaan noudattavan terveysviranomaisten antamia ohjeita.

Vaikutukset

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

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

Taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 12 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin

väestön terveyden suojaamiseksi tartuntataudeilta sekä terveydenhuollon kapasiteetin saatavuuden turvaamiseksi.

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

Ulkorajaliikenteen rajoitusten tarkoitus liittyy perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään sekä perustuslain 19 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Terveyspalvelujärjestelmän 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 primääriinä 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 määräraharapeseen.

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 elpyvän vasta vuoden 2021 loppupuolelta alkaen.

Rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen

Niiralan, Nuijamaan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen keskittää rajanylityskenteen pääsääntöisesti päivääikaan, 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 rajoitukset näkyvät merenkulussa erityisesti matkustajaliikenteessä. Meritse tapahtuva matkustajaliikenne tyrehtyi lähes kokonaan huhtikuussa 2020, eikä se ole palautunut. Toukokuussa 2021 maahan aluksilla saapuvia matkustajia oli 164 390, mikä oli noin 80 % vähemmän kuin toukokuussa 2019. Matkustajaliikenteen osalta merenkulun kannattavuus on edelleen erittäin heikkoa.

Merikuljetusten tuonti- ja vientimäärät ilman kauttakulkukuljetuksia olivat vuoden 2021 huhtikuussa hieman alle 6,5 miljoonaa tonnia. Tämä oli noin 17 % vähemmän kuin vuoden 2019 huhtikuussa kuljetettu tavaramäärä. Aluskäyntejä Suomen satamissa oli huhtikuussa 2021 noin 8 % vähemmän kuin huhtikuussa 2019. Tavarakuljetusten ja aluskäyntien erojen suuruus johtuu Kilpilahden huoltoseisokista. Matkustaja-autolautat ja ropax-alukset kuljettivat noin 14 % huhtikuussa 2021 kuljetetusta tavaramäärästä.

Lentoliikenne

Tammi-toukokuussa 2021 Suomen lentoasemia käytti 815 400 matkustajaa, mikä on 92 % vähemmän kuin vastaavana jaksona 2019. Matkustajamäärät ovat pysytelleet suunnilleen samalla tasolla maaliskuussa 2020 voimaan tulleiden rajoitusten jälkeen, vaikkakin pientä nousua on odotettavissa kesäkaudella. Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrolin mukaan lentoliikenteen operaatioiden määrät (saapuvat ja lähtevät lennot) ovat olleet kesäkuun 2021 alkupuoliskolla Suomessa noin 72 % matalammat kuin vastaavana aikana vuonna 2019.

Eurocontrolin 1.6.2021 laatiman ennusteen mukaan liikennemäärät Euroopassa ovat elokuun 2021 lopussa noin 60 % matalammat ja vuoden lopussa noin 70 % matalammat kuin vuonna 2019. Ennusteen mukaan liikenteen vuoden 2024 lopussa on mahdollista päästä lähelle vuoden 2019 tasoa tai jopa saavuttaa se. Lentoliikenteen ennusteiden keskeisiä muuttujia ovat epidemiatilanteen kehittyminen ja maahantuloa koskevat rajoitukset. Koronarokotteiden vaikutus pandemian taltuttamiseen ja rokotteiden teho virusmuunnoksiin ovat merkittävässä asemassa lentoliikenteen elpymisessä.

Jos liikennemäärät Suomessa pysyvät nykyisellä tasolla tai laskevat, sillä on laajoja taloudellisia vaikutuksia koko ilmailusektoriin, kuten lentoyhtiöihin, lentoasemiin, maahuolintayhtiöihin ja Fintraffic ANS -lennonvarmistusyhtiöön. Finnairin vertailukelpoinen liiketulos oli 595 miljoonaa euroa tappiollinen vuonna 2020. Finavian tulos vuonna 2020 oli 147 miljoonaa euroa tappiollinen. Toimialan kannattavuus on 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 merkittäväntä 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.

Maahantulorajoitukset ulkorajaliikenteessä ovat päällekkäisiä tartuntatautilakiin hyväksytyjen väliaikaisten muutosten kanssa (701/2021). Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli voivat siten olla rajanylityspaikalla tilanteesta riippuen joko rajatarkastusta suorittavia viranomaisia tai virka-apuviranomaisia. Viranomaisten tulee huomioida tarkasti, kumpaa tehtävää ne ovat suorittamassa, koska tehtävissä käytössä olevat toimivaltuudet ovat erilaiset. On myös huomattava, että maahantulorajoitukset ja tartuntatautilaissa säädetty edellytykset todistuksista ja covid-19-testiin osallistumisesta eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia, vaan molempia sovelletaan samanaikaisesti.

Poliisi antaa tartuntatautiviranomaiselle virka-apua tartuntatautilain 89 §:n tai 89 a §:n perusteella poliisille säädettyjen toimivaltuuksien rajoissa. Virka-apun antamisessa on erityisesti huomioitava, ettei poliisi voi antaa virka-apua tartuntatautilain 16 a §:ssä tarkoitettujen todistusten tarkastamiseksi, koska poliisilla ei ole oikeutta käsitellä välttämättömiä terveystietoja tässä tehtävässä. Poliisilla on oikeus käsitellä virka-aputehtävällä vain sellaisia välttämättömiä terveystietoja, joita tartuntatautiviranomainen on luovuttanut virka-apupyynnön yhteydessä, sekä poliisin työturvallisuuden tai poliisin toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden turvaamiseksi liittyviä terveystietoja.

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 maahanpääsynsä voidaan estää voimassa olevan lainsäädännön mukaisin perustein.

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

Asian valmistelu

Päätösesitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriössä. Valmistelun aikana on ollut käytettävissä sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, ulko- ministeriön, 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.

LIITTEET

- Taulukko neuvoston suosituksessa mainituista kolmansista maista
- Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvio 29.7.2021