

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, 18.2.2021, 11.3.2021, 31.3.2021, 22.4.2021, 20.5.2021, 3.6.2021, 17.6.2021, 29.6.2021, 8.7.2021, 15.7.2021, 5.8.2021, 12.8.2021, 19.8.2021, 2.9.2021, 16.9.2021, 7.10.2021, 14.10.2021, 4.11.2021, 25.11.2021 ja 28.11.2021 tehdyillä päätöksillä. Päätös on voimassa 19.12.2021 asti.

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

Päätösehdotus

Covid-19-tartuntatautiepidemia jatkuu edelleen. Epidemiatilanne Suomessa on heikentynyt viime viikkoina, ja rokotuskattavuuden kasvusta huolimatta vaara terveydenhuollon kantokyvyn ylittymisestä on olemassa. Uusi koronavirusmuunnos aiheuttaa myös edelleen merkittävän uhan koronavirusepidemian pahentumiselle Suomessa. Tämän vuoksi 28.11.2021 tehdyn päätöksen voimassaoloa olisi välttämätöntä jatkaa 16.1.2022 asti.

Uuden koronavirusmuunnoksen aiheuttaman uhan vuoksi valtioneuvoston 28.11.2021 tekemää päätöstä muutettaisiin 21.12.2021 alkaen niin, että hyväksyttävää covid-19-rokotussarjaa tai sairastettua covid-19-tautia koskevan todistuksen perusteella matkustavilta edellytettäisiin lisäksi todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koskisi 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Samassa yhteydessä luovuttaisiin eteläisen Afrikan valtioita koskevista erityisrajoituksista.

Valtioneuvoston aiempien päätösten mukaan maahantulo Suomeen on lähtökohtaisesti rajoituksitta sallittua kaikkien neuvoston ulkorajasuosituksen 2020/912 liitteessä I mainittujen maiden ja alueiden asukkaille kyseisistä maista tai kyseisiltä alueilta saapuvassa liikenteessä. Kiinan osalta noudatetaan vastavuoroisuusvaatimusta. Neuvoston suosituksen liitteeseen I tehtävien muutosten soveltaminen Suomessa edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä. Neuvoston suosituksen liitteestä on poistettu Jordania ja Namibia. Valtioneuvoston päätöksen liitteenä olevasta maaluettelosta

poistettaisiin Jordania 20.12.2021 alkaen. Namibian osalta maahantulon rajoitukset on palautettu jo 28.11.2021 alkaen uuden virusmuunnoksen vuoksi.

Muiden kuin neuvoston suosituksessa mainittujen kolmansien maiden osalta maahantulo-rajat olisivat edelleen voimassa.

Päätöksen sisältö olisi 20.12.2021 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 annetuissa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006) säädetyillä rajanylityspaikoilla.

Muiden maiden osalta rajanylityskennettä on rajoitettu 16.1.2022 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 Suomen kautta asuinmaahansa, jos kauttakulku liittyy vapaa-ajanmatkustukseen.

Edellä mainittujen maahantulooperusteiden lisäksi 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. Todistus hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta tai sairastetusta covid-19-taudista ei kuitenkaan ole 20.12.2021 hyväksyttävä maahantulooperuste henkilöille, jotka ovat viimeisen 14 vuorokauden aikana oleskelleet Botswanassa, Eswatinissa, Etelä-Afrikassa, Lesothossa, Mosambikissa, Namibiassa tai Zimbabwessa. Mainittuja valtioita koskevat erityisrajat lakkaavat 21.12.2021 alkaen.

Edellä mainittujen todistusten perusteella matkustavilta edellytetään 21.12.2021 alkaen lisäksi todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koskee 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä. Edellä mainittu ei rajoita Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen oikeutta palata Suomeen.

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

Ulkorajan rajanylityspaikat ja niillä sallittu liikenne ovat seuraavat:

lentoliikenne:

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

vesiliikenne:

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

maantie- ja raideliikenne:

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

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

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

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

Lainsäädäntö

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

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

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

Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, jäljempänä rajanylityspaikkasopimus) 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Sopimuspuoli, joka on aikeissa pysäyttää liikenteen tai rajoittaa sitä, on velvollinen ilmoittamaan tästä toiselle sopimuspuolelle 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

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on toimittanut sisäministeriölle 10.12.2021 päivätyn asiantuntija-arvion covid-19-tartuntatautilanteesta ja sen kehittymisestä eri maissa. Arvio on tämän muistion liitteenä.

Toimet Euroopan unionissa

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

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

Ulkorajasuosituksen mukaan jäsenvaltio ei saisi yksipuolisesti päättää poistaa rajoituksia muiden kolmansien maiden asukkailta. Suositus perustuu komission esitykseen, jossa katsottiin, että suositusta laajempi ulkorajojen avaaminen saattaisi vaarantaa Schengen-alueen toiminnan. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa suositusta ra-

joitetummin ja poistaa vihreän listan maita ja alueita koskevia matkustusrajoituksia vaihteittain.

Ulkorajasuosituksen mukaan Andorran, Monacon, San Marinon ja Vatikaanin asukkaita olisi pidettävä EU:n asukkaina suositusta sovellettaessa. Niiden kolmansien maiden osalta, joihin sovelletaan edelleen matkustusrajoituksia, olisi sallittava kaikkien EU- ja Schengen-maiden kansalaisten, heidän perheenjäsentensä sekä pitkällä oleskeluluvalla tai pitkällä kansallisella viisumilla jossain EU- tai Schengen-maassa oleskelevien maahanpääsy matkan tarkoituksesta riippumatta. Neuvosto suosittaa myös, että välttämätön matkustaminen olisi sallittava tietyille suosituksen liitteessä II luetelluille matkustajaryhmille, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve. Komissio antoi 28.10.2020 tiedonannossaan COM(2020) 686 final, tulkintaohjeita liitteen II soveltamisesta. Tiedonannossa tarkennetaan erityisesti perheenjäsenen määritelmää sekä välttämättömiä matkustussyitä ja niiden osoittamista rajatarkastuksessa. Komissio katsoo, että liitettä II tulisi soveltaa rajoituksitta.

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

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

Komissio antoi 25.11.2021 ehdotuksen ulkorajasuosituksen muuttamisesta (COM(2021) 754 final). Ehdotuksen mukaan ulkorajaliikenteessä tulisi siirtyä maa- ja aluekohtaisesta arvioinnista matkustajakohtaiseen arviointiin ja sallia matkustus henkilöille, jotka ovat saaneet EU:n tai WHO:n hyväksymän rokotteen. Suositus sisältäisi myös määräykset tietyissä tilanteissa vaadittavasta negatiivisesta PCR-testistä sekä rokotustodistusten voimassaoloajasta. Suosituksen liitteenä olevasta maaluettelosta olisi tarkoitus luopua siirtymäajan jälkeen. Ehdotus on parhaillaan neuvoston käsittelyssä.

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

Muiden maiden toimenpiteitä

Alla olevat kuvaukset perustuvat 15.12.2021 käytössä olleisiin tietoihin.

Neuvoston ulkorajasuosituksen toimeenpano

Komission 14.12.2021 toimittamien tietojen mukaan enemmistö jäsenvaltiosta on avannut ulkorajansa kaikkien neuvoston suosituksessa mainittujen maiden asukkaille. Kiinan osalta noudatetaan yleisesti vastavuoroisuusperiaatetta tai muita rajoituksia. Bulgaria, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Malta, Puola, Ranska, Saksa, Slovenia, Sveitsi, Tanska ja Tšekki soveltavat suositusta rajoitetummin. Bulgaria, Italia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Slovenia, Unkari ja Viro ovat poistaneet maahantulorajoitukset myös joiltakin suosituksen ulkopuolisten maiden asukkailta.

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

Venäjä

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

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

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

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

Päätöksen perustelut

Tilanne Suomessa ja muissa maissa

Koronavirusepidemia jatkuu maailmalla edelleen voimakkaana, vaikka käynnissä oleva neljäs maailmalaajuinen epidemia-aalto vaikuttaa hieman tasaantuneen. Varmistettujen covid-19-tapausten määrä ylitti 262 miljoonaa ja kuolemantapausten määrä 5,2 miljoonaa 5.12.2021. Viikkoa (48) kohden raportoitujen uusien tautitapausten määrä on pysynyt samalla tasolla edelliseen viikkoon verrattuna, mutta co-

vid-19-tautiin liittyvien uusien kuolemantapausten määrä kasvoi 10 % edelliseen viikkoon verrattuna. Nousua tapausmäärissä on nähtävissä erityisesti Afrikan alueella (79 %:n nousu) ja Amerikan alueella (21 %:n nousu). Laskua uusien tapausten osalta, edelliseen viikkoon verrattuna, on ollut jonkin verran Kaakkois-Aasiassa (10 %:n lasku) ja läntisen Tyynenmeren alueella (10 %:n lasku). Euroopassa ja itäisen Välimeren alueella ei ole tapahtunut merkittävää muutosta viikkoa kohden raportoiduissa tapausmäärissä. Eniten viikon 48 aikana raportoituja uusia covid-19-tapauksia oli Yhdysvalloissa, Saksassa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Venäjällä.

Uusin huolta aiheuttava virusmuunnos on omikron (B.1.1.529), joka havaittiin Etelä-Afrikassa ja Botswanassa ja josta raportoitiin ensimmäisen kerran 24.11.2021. Omikron on levinnyt nopeasti eri puolille maapalloa kansainvälisen matkustajaliikenteen mukana. WHO:n mukaan 54 maata oli 7.12.2021 mennessä raportoinut varmistetuista omikronlöydöksistä. Suurin osa toistaiseksi raportoiduista tapauksista liittyy matkustamiseen ja erityisesti matkustamiseen eteläisen Afrikan maihin. Toistaiseksi ei tiedetä, aiheuttaako omikronmuunnos vakavampaa tautia kuin aiemmin kiertäneet koronaviruskannat tai kuinka tällä hetkellä käytössä olevat rokotteet suojaavat sitä vastaan.

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

Julkisen vallan on turvattava hengen ja terveyden suojaaminen kaikin käytettävissä olevin riittävin keinoin, joiden arvioitavissa olevat haitat eivät ole suurempia kuin saavutettavat hyödyt, ja perustettava päätöksenteko parhaaseen saatavilla olevaan tietoon. Päätöksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on kuvattu tarkemmin jäljempänä.

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. Tauti poikkeaa näin muista tunnetuista tartuntataudeista.

Suomen 14 päivän ilmaantuvuus oli 15.12.2021 361,1 uutta tapausta 100 000:ta henkilöä kohden. Useassa maassa ilmaantuvuus on Suomen ilmaantuvuutta suurempi. Oleskelu näissä maissa sisältää siten Suomen tilanteeseen verrattuna suuremman co-

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

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

Suomessa 15.12.2021 12 vuotta täyttäneestä väestöstä ensimmäisen rokoteannoksen oli saanut 87,4 %, toisen rokoteannoksen 82,9 % ja kolmannen rokoteannoksen 11,5 %. Kohonneella rokotuskattavuudella ei kuitenkaan ole saavutettu tavoiteltua tilannetta, ja covid-19-taudin leviäminen jatkuu edelleen. Valtioneuvoston 9.9.2021 tekemässä periaatepäätöksessä covid-19-epidemian hillinnän hybridistrategian toteuttamisesta annettavasta toimintasuunnitelmasta (STM/2021/170) todetaan, että kolmansista maista Suomeen suuntautuva matkailu kehittyy hyväksytyin täyden rokotusarjan saaneiden matkailun lisääntyessä. Maahantulon rajoituksista luopuminen ulkorajoilla tapahtuu asteittain. Ulkorajojen maahantuloa voidaan rajoittaa vielä 80 %:n rokotekattavuuden saavuttamisen jälkeenkin, jos se on epidemian hallitsemattoman leviämisen estämiseksi välttämätöntä.

Edellä kuvatun perusteella Suomen kansanterveyteen kohdistuu edelleen uhka. Tämän vuoksi 28.11.2021 tehdyn päätöksen voimassaoloa olisi välttämätöntä jatkaa 16.1.2022 asti. Maahantulo rajoitusten arvioidaan vähentävän tautitapausten kokonaismäärää Suomessa. Päätöksen sisältöä tarkasteltaisiin kuitenkin jatkossakin säännöllisesti epidemiologisen tilanteen perusteella.

Päätöksen voimassaolon jatkaminen perustuu myös neuvoston ulkorajasuositukseen, 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.

Päätöksen sisältö

Schengen-alueeseen kuulumattomat EU-maat ja eräät muut maat

Komission ja neuvoston suositusten mukaan Schengen-alueeseen kuulumattomia EU-maita (Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros ja Romania) sekä Andorraa, Monacoa, San Marinoa ja Vatikaania olisi kohdeltava rajaliikenteen rajoitusten osalta samoin kriteerein kuin Schengen-alueeseen kuuluvia EU-maita. Käsitteellisesti Suomen ja edellä mainittujen maiden välinen liikenne on ulkorajaliikennettä. Sisärajavaltontaa koskeva päätös oli voimassa 25.7.2021 asti. Koska sisärajavaltontaa on päättynyt, on Andorrasta, Bulgariasta, Irlannista, Kroatiasta, Kyprokselta, Monacosta, Romaniasta, San Marinosta ja Vatikaanista saapuva liikenne ollut 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 2.12.2021 päivitetyn suosituksen (EU) 2020/912 mukaan jäsenvaltioiden olisi purettava EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen rajoitus koordinoitusti vaiheittain seuraavien kolmansien maiden asukkaiden osalta (niin sanottu vihreä lista):

- Argentiina
- Australia
- Bahrain
- Kanada
- Chile
- Kolumbia
- Indonesia
- Kuwait
- Uusi-Seelanti
- Peru
- Qatar
- Ruanda
- Saudi-Arabia
- Etelä-Korea
- Yhdistyneet arabiemiirikunnat
- Uruguay
- Kiina (edellyttäen, että vastavuoroisuus vahvistetaan)

Vastaava koskee seuraavien alueiden asukkaita:

- Hongkongin erityishallintoalue
- Macaon erityishallintoalue

- Taiwan

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

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

Neuvoston suosituksen liitteestä poistettiin 2.12.2021 Jordania ja Namibia. Valtioneuvoston päätöksen liitteenä olevasta maaluettelosta poistettaisiin Jordania 20.12.2021 alkaen. Namibian osalta maahantulon rajoitukset on palautettu jo 28.11.2021 alkaen uuden virusmuunnoksen vuoksi. Muutoksilla ei ole merkittäviä käytännön vaikutuksia. Tällä hetkellä Suomeen ei ole suoria lentoja Jordaniasta. Kiinan osalta neuvoston suosituksessa edellytetään edelleen vastavuoroisuuden riittävää toteutumista. Toistaiseksi riittävää vastavuoroisuutta ei ole vahvistettu.

Muiden kuin neuvoston suosituksessa mainittujen kolmansien maiden osalta maahantulo rajoitukset olisivat edelleen voimassa. Edellä kuvatulla tavalla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä maassa oleskelu 1.1.2021 alkaen ei perustu vapaaseen liikkuvuuteen. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei myöskään ole lisätty neuvoston suosituksessa olevaan maaluetteloon.

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

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

Rajanylityspaikkojen aukiolon rajoittaminen

Voimassa olevan päätöksen mukaan Niiralan, Nuijamaan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkojen aukioloa voidaan rajoittaa Rajavartiolaitoksen hallintoyksikön päällikön päätöksellä hänen kuultuaan asiassa alueellisia ja paikallisia terveystoimittajia 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 sekä todistus negatiivisesta covid-19-testituloksesta

Voimassa olevan päätöksen mukaan Suomeen voivat saapua henkilöt, joilla on esittää todistus ennen Suomeen saapumista saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta, pois lukien henkilöt, jotka ovat viimeisen 14 vuorokauden aikana oleskelleet Botswanassa, Eswatinissa, Etelä-Afrikassa, Lesothossa, Mosambikissa, Namibiassa tai Zimbabwessa. Edellä mainittu ei kuitenkaan rajoita Suomen kansalaisen tai Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen oikeutta palata Suomeen. Hyväksyttävällä covid-19-rokotussarjalla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö on saanut täyden rokotussarjan ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään 7 vuorokautta. Hyväksyttäviä rokotteita ovat Euroopan lääkeviraston (EMA) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet. Näiden rokotteiden voidaan olettaa käyneen läpi tehon ja turvallisuuden kannalta riittävän tieteellisen arvioinnin.

Päätöksen mukaan 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 viranomaisten suorituskyvylle ja sitä kautta vaarantaa Suomen kansanterveyttä. Asiaa arvioitaisiin uudelleen myöhemmässä vaiheessa.

Uuden koronavirusmuunnoksen aiheuttaman uhan vuoksi päätöstä muutettaisiin 21.12.2021 alkaen niin, että hyväksyttävää covid-19-rokotussarjaa tai sairastettua covid-19-tautia koskevan todistuksen perusteella matkustavilta edellytettäisiin lisäksi todistus enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista tehdyn covid-19-testin negatiivisesta tuloksesta. Edellytys koskisi tartuntatautilain väliaikaista sääntelyä vastavasti 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä aikaisemmin syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä aikaisemmin syntyneitä.

Samassa yhteydessä 21.12.2021 alkaen luovutettaisiin eteläisen Afrikan valtioita koskevista erityisrajoituksista. Koska omikronmuunnos on jo laajasti levinnyt maailmalla ja myös Euroopan sisäisesti, vain tiettyjä valtioita koskevia rajoituksia ei voida enää pitää tarkoituksenmukaisina ja oikeasuhtaisina. Myös EU:ssa on keskusteltu kyseisiä maita koskevasta hätäjarrusta luopumisesta ja siirtymisestä muunlaisiin toimenpiteisiin, esimerkiksi negatiivisen covid-19-testituloksen vaatimukseen.

Negatiivisen testitodistuksen vaatimus ei koskisi Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvia heidän palatessaan asuinmaahansa eikä henkilöitä, joiden

maahantulon perusteena on tässä päätöksessä tarkoitettu välttämätön syy. Negatiivinen testitodistus olisi maahantulon lisäedellytys ainoastaan niille, jotka matkustavat Suomeen täyden covid-19-rokotussarjan tai sairastetun covid-19-taudin osoittavan todistuksen perusteella. Käytännössä kyse olisi useimmiten vapaa-ajan matkustuksesta.

Maahantulon yhteydessä esitettävän covid-19-rokotuksesta annetun todistuksen, sairastettua covid-19-tautia koskevan todistuksen ja negatiivista covid-19-testitulosta 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 tarkoitettua 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 maissakäyntiä, joka kestää enintään pysähdyksen ajan. Matkustajien maissakäynti kestää tyypillisesti noin 6–8 tuntia.

Käytännön toimenpiteet

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

Päätöksessä tarkoitettulla henkilöliikenteellä tarkoitettaisiin erityisesti seuraavaa:

Paluu Suomeen

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

Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta

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

Välttämätön syy

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

Todistus saadusta hyväksyttävästä covid-19-rokotussarjasta, sairastetusta covid-19-taudista ja negatiivisesta covid-19-testituloksesta

- henkilöt, jotka ovat saaneet täyden rokotussarjan (rokotteesta riippuen yksi tai kaksi annosta) ja viimeisestä rokotuskerrasta on kulunut vähintään 7 vuorokautta
 - o Euroopan lääkeviraston (EMA) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) hyväksytyjen rokotteiden listoilla olevat rokotteet

- EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset ja EU- tai Schengen-valtiossa asuvat henkilöt, jotka ovat sairastaneet covid-19-taudin alle kuusi kuukautta sitten
- enintään 48 tuntia ennen Suomeen saapumista saatu negatiivinen covid-19-testitulos
 - o edellytys koskee 31.12.2021 asti vuonna 2005 tai sitä ennen syntyneitä ja 1.1.2022 alkaen vuonna 2006 tai sitä ennen syntyneitä
- edellä mainittuja todistuksia koskevista tarkemmista edellytyksistä säädetään tartuntatautilain 16 g §:ssä

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

Vaikutukset

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa. Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus elämään. Perusoikeuskirjan 35 artiklan mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen 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. Terveysturvajärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, joka oikeuttaa myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

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

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

Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

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

Päätöksellä ei olisi välittömiä vaikutuksia Rajavartiolaitoksen menoihin ja määräraharapeeseen.

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

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.

Liikenne

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

seen. Samoin koronatilanteella on merkittävä vaikutus merenkulun matkustajaliikenteeseen.

Kulttuurin, taiteen, liikunnan ja urheilun toimialat

Kulttuurialan yleisötilaisuuksia (musiikki, esittävät taiteet, kuvataide sekä elokuva- ja tapahtuma-ala) järjestetään tällä hetkellä maltillisesti tai ne järjestetään edelleen virtuaalisesti. Rajaliikenteen rajoituksilla ei ole tässä tilanteessa merkittäviä taloudellisia tai sosiaalisia vaikutuksia kulttuurin ja taiteen toimialaan.

Koronapandemian myötä voimassa olevat matkustajarajoitukset rajoittavat edelleen myös liikuntaan ja urheiluun osallistuvien ulkomaalaisten urheilijoiden ja toimihenkilöiden vapaata maahantuloa. Vakiintuneen käytännön mukaisesti taitelijat ja esiintyjät sekä urheilijat käsitellään tarvittaessa maahantulon osalta erityisryhminä.

Ulkomainen matkailukysyntä

Vuonna 2019 ulkomaisen matkailukysynnän osuus oli yli 30 % matkailun kokonaiskysynnästä (16,1 miljardia euroa). Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan ulkomainen matkailukysyntä (5 miljardia euroa) supistui vuonna 2020 pandemian vaikutusten vuoksi tehtyjen rajoitusten, erityisesti rajapäätösten myötä lähes 70 %, eli 3,5 miljardia euroa. Vuonna 2021 ulkomaisten matkailijoiden kulutuksen arvioidaan supistuvan vähintään saman verran. Tämä on merkittävä osuus Suomen palveluviennistä, josta matkailu muodosti 16 % aiempina vuosina ja oli näin kolmanneksi merkittävin palveluviennin ala.

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

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

Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan matkailuelinkeinon näkökulmasta vaatimus kolmansista maista tulevilta matkustajilta edellytettävästä negatiivisesta ennakkotestistä aiheuttanee merkittäviä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia matkailuyrityksille. Tiukentuvien maahantuloedellytysten vuoksi osa kolmansista maista saapuvista matkailijoista perunee jo varatun matkansa. Lisäksi rajoitukset vaikuttavat heikentävästi uusien varausten määrään.

Rajoitusten voimaantulon ajoituksesta ja kestosta johtuen suurin vaikutus kohdistuu Lapin matkailuyrityksiin. Kolmansiin maihin kuuluva Iso-Britannia on talvikau-

den päämarkkina Lapissa. Talvimatkailu tuo Lappiin kaksi kolmasosaa koko vuoden liikevaihdosta. Joulukausi on Lapin matkailulle vuoden tärkein sesonki, ja silloin Lapin lentokentille saapuu myös lukuisia tilauslentoja (charter) päivittäin erityisesti Isosta-Britanniasta.

Matkailukysyntään arvioidaan vaikuttavan rajaliikenteen rajoitusten lisäksi myös koronapandemia yleisesti.

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. Maara-joitukset vaikuttavat ulkomaisen matkailukysynnän kautta Suomen verokertymiin. Erityisesti matkailu- ja ravintola-alan arvonlisäverokertymien voidaan olettaa vähenävän matkailurajoituksista johtuen. Vaikutuksen voidaan kuitenkin arvioida olevan normaalioloja pienempi, sillä koronapandemian vuoksi turismiin ja muuhun matkailuun vaikuttavat muutkin seikat kuin rajavalvonta. Vaikutukset muihin veroihin, kuten yhteisöveron ja arvonlisäveron kertymään, arvioidaan vähäisiksi. Verolaskelmiin liittyy erityistä epävarmuutta tietoaineistojen puutteellisuuden vuoksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

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

Vaikutukset rajanylittäjiin

Schengen-alueen ulkorajan ylittäminen on mahdollista ainoastaan 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 maahanpääsyänsä voidaan estää voimassa olevan lainsäädännön mukaisin perustein.

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

Asian valmistelu

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

Päätöksen sisältöä ja laajuutta arvioidaan säännöllisesti epidemiologisen tilanteen perusteella.

Tiedottaminen

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

LIITE

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arvio 10.12.2021