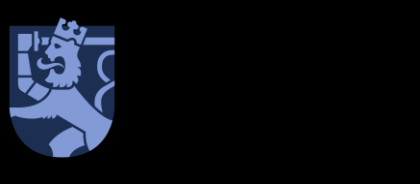


9.9.2020

Hybridistrategian toteuttaminen rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa

Sisäministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa on valmistellut selvityksen hybridistrategian toteuttamisesta rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa valtioneuvoston rajapäätöksiä koskevan valmistelun kehittämiseksi.

Rajapäätöksiin tarvitaan ennakoitavuutta. Muistiossa kuvatulla mallilla pyrittäisiin kohti yhteiskunnallisesti kestävästä koronapandemian torjunnasta rajoilla. Mallilla olisi mahdollista korvata sisäraajatarkastukset terveysturvallisuuteen liittyvillä toimilla.



Sisälllys

1	Selvitystehtävä	3
2	Epidemiologinen perustelu terveystoimenpiteille	3
3	Kansainvälinen tarkastelu	4
3.1	Maahantuloilmoitus	5
3.2	Karanteeni	5
3.3	Testaus	5
3.4	Matkustussuositukset	6
3.5	Maiden sisäiset toimet	6
3.6	Komission ehdotus Euroopan unionin neuvoston suositukseksi	6
4	Hybridistrategian soveltaminen rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa	8
4.1	Sallittu maahantuloliikenne	8
4.2	Terveysturvallisuus matalan riskin (vihreä) kategoriassa	8
4.3	Terveysturvallisuus korkean riskin (punainen) kategoriassa	9
4.4	Päivittäisliikenteen ratkaisut	10
4.5	Erityisryhmät	10
4.6	Ryhmämatkat	11
5	Siirtymäkauden malli	12
6	Vaikutusarvio	12
6.1	Sosiaali- ja terveysministeriö	13
6.2	Työ- ja elinkeinoministeriö	15
6.3	Liikenne- ja viestintäministeriö	18
6.4	Opetus- ja kulttuuriministeriö	19
6.5	Ulkoministeriö	21
6.6	Sisäministeriö	23
7	Johtopäätökset	24
	Liitteet	25



1 Selvitystehtävä

Sisäministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön, Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa on valmistellut selvityksen hybridistrategian toteuttamisesta rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa valtioneuvoston rajapäätöksiä koskevan valmistelun kehittämiseksi.

Muistion keskiössä on hybridistrategian eri toimenpiteiden toteutettavuuden arviointi rajaliikenteessä. Hybridistrategian mukaisilla toimilla pyritään estämään viruksen leviämistä yhteiskunnassa, turvaamaan terveydenhuollon kantokyky ja suojelemaan erityisesti riskiryhmiin kuuluvia. Hybridistrategian avulla epidemiaa hillitään tehokkaasti mahdollisimman vähän ihmisiä, yrityksiä, yhteiskuntaa ja perusoikeuksien toteutumista haittaavalla tavalla.

Terveysturvallisuuden takaamiseen rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa tarvitaan ennakoitavuutta. Kahden viikon välein muuttuvat rajapäätökset ovat aiheuttaneet negatiivisia vaikutuksia eri toimialoille. Muistiossa tarkastellaan toimintamallia hybridistrategian toteuttamisesta rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa.

Muistio sisältää selvityksen keinoista turvata terveysturvallisuus Suomeen saavuttaessa. Arvioidun mallin vaikutuksia yhteiskunnalle on arvioitu kokonaisvaltaisesti. Arvioinnin lähtökohtana oli pitkäaikainen varautuminen (vuosi), jolloin terveysarvioinnin ohella korostuu myös muu yhteiskunnallinen arviointi.

2 Epidemiologinen perustelu terveystoimenpiteille

Uuden koronaviruksen aiheuttama Covid-19 -pandemia leviää maailmanlaajuisesti. Kesäkuun 2020 kuluessa pandemian painopiste on ollut Euroopan maissa, mutta kesän kuluessa ilmaantuvuus on noussut erittäin korkeaksi varsinkin Etelä- ja Pohjois-Amerikassa sekä joissakin Lähi-Idän maissa, Etelä-Aasiassa ja Balkanin alueella. Heinä-elokuun aikana ilmaantuvuus on lähtenyt uudelleen nousuun myös monissa EU-alueen maissa. Covid-19 -pandemialle tyypillisesti maakohtainen ja maiden sisäinen ilmaantuvuuden vaihtelu on huomattavaa ja epidemia voi samaan aikaan kiihtyä ja vaimentua eri maantieteellisillä alueilla tai eri väestöryhmissä.

Suomessa todettiin maaliskuun vaihteessa 2020 enimmillään noin 200 uutta Covid-19 -tautitapausta päivässä. Todellinen tartuntojen määrä on ollut huomattavasti suurempi, sillä testauskapasiteetti oli tuolloin puutteellinen ja kohdentui vain vaikeaoireisiin henkilöihin. Kesällä 2020 laajasta lieväoireisten testauksesta huolimatta tautitapauksia on todettu vain 5-10 päivässä. Noin puolet kesän aikana todetuista tapauksista on liittynyt suoraan matkustukseen ulkomaille, mikä vahvistaa käsitystä, että virusta on kesän 2020 aikana kiertänyt suomalaisen väestön keskuudessa erittäin vähän.

Todettujen tautitapausten määrä on noussut elokuussa 2020. Tapaukset painottuvat pääkaupunkiseudulle, todennäköisesti johtuen vilkkaammasta matkustamisesta, kausi



luonteisesta työstä ja muuta maata laajemmista ja ulkomaille yhteyksissä olevista maahanmuuttajayhteisöistä. Uhkana on, että matkustamisen ja sosiaalisten kontaktien kasvun myötä kotoperäisten tapauksien ilmaantuvuus nousee ja tartuntatautiviranomaiset joutuvat lähikuukausien aikana toimeenpanemaan uusia alueellisia tai koko maata koskevia torjuntatoimenpiteitä.

Rajat ylittävää henkilöliikennettä koskien on erittäin tärkeää, että koronavirustartunnat voidaan tunnistaa tehokkaasti ennen kuin syntyy jatkotartuntoja tai tartuntaketjuja, joiden hallinta on vaikeaa. Mikäli luovutaan 14 vuorokauden karanteenivaatimuksesta, tulisi niistä maista saapuvat matkustajat, joissa Covid-19 taudin ilmaantuvuus on merkittävästi suurempaa kuin Suomessa testata kattavasti sekä maahantuloa edeltävästi että vähintään 72 tuntia maahantulon ja karanteenissa oleskelun jälkeen. Näiden testitulosten arvioidaan tunnistavan yli 90 prosenttia henkilöistä, joilla on tartuttava koronainfektio. Lyhytaikaiseen maassa oleskeluun liittyvä tartuntariski tulisi hallita ennakkotestauksella ja kohdennetuilla hygieniatoimenpiteillä. Pelkällä ennakkotestauksella voidaan todeta 10 - 20% sairastuneista henkilöistä. Käytännössä mitä pienempi joukko matkustajia saapuu ja oleskelee Suomessa ilman kaksivaiheista testausta, sitä pienempi on riski Covid-19 taudin leviämiseen muuhun väestöön.

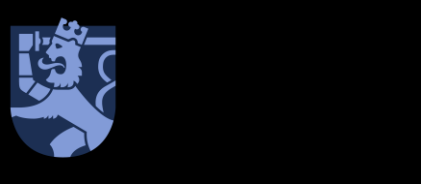
3 Kansainvälinen tarkastelu

Selvitystyön pohjaksi ulkoministeriö selvitti muiden maiden käytäntöjä¹. Jäsenmaiden ja komission sopiman linjauksen mukaisesti useat jäsenmaat luopuivat Covid-19 taudin takia käyttöön ottamistaan tarkastuksista sisärajoilla 15.6.2020. Viisi jäsenmaata on notifioinut komissiolle jatkavansa sisärajavaltontaa (Suomi, Norja, Liettua, Tanska ja Unkari). Näistä Liettuan ja Norjan rajavalvonta ei kuitenkaan tarkoita muista Schengenmaista tulevien maahanpääsyn estämistä kuten Suomi ja nyttemmin myös Unkari tekevät.

Schengen-alueella maat pyrkivät estämään matkustamisesta aiheutuvaa viruksen leviämistä lähinnä karanteenien ja testauksen avulla. Keinovalikoimassa ovat myös matkustussuosituksia. Joillakin mailla kuten Ruotsilla ja Ranskalla ei ole mitään Schengen-alueen sisäisiä rajoituksia. Ranska on asettanut vastavuoroisuuden pohjalta velvoitteita karanteeniin, mikäli toiset maat vaativat samaa Ranskasta matkustavilta.

Ylipäänsä voidaan todeta, että matkustusmäärät ovat romahtaneet EU-alueella. Tämä koskee niin työ- kuin vapaa-ajan matkustamista. Suomessa arvioidaan, että noin puolet uusista virustartunnoista tulee ulkomailta, pääsääntöisesti ulkomailta palaavien Suomen kansalaisten ja täällä pysyvästi asuvien ulkomaalaisten mukana. Heitä eivät koske Suomen asettamat maahantulon rajoitukset. Schengen-alueeseen yhdistettävien tapauksien määrästä ei ole tarkkaa kuvaa. Eniten tartuntoja on kesän jälkeen tullut ilmeisesti naapurimaista, Ruotsista ja Virossa. Saksassa ulkomailta tulleiden osuus tartunnoista on tällä hetkellä noin 40%.

¹ UM:n muistio 31.8.2020.



3.1 Maahantuloilmoitus

Useat maat edellyttävät toisista maista, myös Schengen-maista saapuvilta ilmoitusta etukäteen tai saapumisen yhteydessä (Saksa, Islanti, Latvia, Liettua, Belgia). Belgian tapauksessa ilmoitus tulee tehdä etukäteen sähköisesti tai paperilla, mikäli aikoo viipyä maassa yli 48 tuntia. Ilmoituksissa tulee antaa tiedot oleskelusta (maat, alueet, kaupungit) edeltävien 14 päivän aikana sekä majoitustiedot. Ilmoitusmenettelyn yhteydessä annetaan ohjeet karanteenista ja maskin käyttämisestä.

Islannissa ennakkorekisteröinti (*pre-registration*) sisältää myös ilmoituksen terveydentilasta. Norjassa ei edellytetä maahantuloilmoitusta, mutta maahan saapuaessa vaaditaan dokumentaatiota karanteenin yhtäjaksoisesta oleskelupaikasta muilta kuin Norjassa asuvilta. Kasvomaskivelvoite on käytössä siirryttäessä karanteeniin julkisilla kulkuvälineillä.

3.2 Karanteeni

Useimmissa Schengen-maissa karanteenivelvoite koskee kaikkia riskialueilta saapuvia. Karanteeniohjeiden noudattamista myös valvotaan ja käytössä voi olla mobiilijäljitys. Yleensä kesto on 14 vuorokautta, Norjassa ja Itävallassa 10 vuorokautta. Karanteeni on yleensä velvoittava määräys (*must*), ei suositus. Ohjeet ovat seikkaperäiset, käytännössä karanteenia suorittavilla ei ole mahdollisuutta liikkua kodin/majoituspaikan ulkopuolella.

Norja on asettanut myönnytyksiä maahantulorajoituksiin Pohjoismaiden ja Schengen/EEA-maiden osalta liikennevalomallinsa mukaisesti. Pohjoismaiden osalta tilannetta tarkastellaan alueittain. Selvityshetkellä karanteenivelvoitetta ei ollut seuraavista maista matkustaville: Viro, Suomi, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, San Marino ja Slovenia. Ruotsin ja Tanskan osalta tilanne vaihtelee alueittain. Norjassa sallitaan välttämätön asiointi ja ulkoilu karanteenin aikana. Käytössä on lisäksi kotieristys todennetuille tautitapauksille, jolloin kaikki liikkuminen ulkona on kielletty ja samassa taloudessa asuvat ovat velvoitettuja karanteeniin. Karanteenivelvoite ei koske työliikennettä työssäoloaikana Norjan ja Ruotsin välillä. Tällä hetkellä aiemmin sairastettu COVID-19 vapauttaa karanteenivelvollisuudesta (edellyttää enintään 6kk vanhan PCR-testin).

3.3 Testaus

Islanti ja Saksa ovat edelläkävijöitä maahantuloon liittyvässä testauksessa. Islannissa karanteenia voi lyhentää käymällä heti saapumisen jälkeen maksullisessa testissä (9000-11000 ISK, noin 55-67€). Ensimmäisen testin jälkeen tulijan tulee noudattaa tiukkaa karanteenia seuraavaan testiin saakka. Seuraava testi on ilmainen. Negatiivisen tuloksen jälkeen vapautuu karanteenista. Positiivisen tuloksen tapauksessa, lääkäri määrää henkilön eristykseen, joka päättyy niin ikään lääkärin toimesta (14 vrk tai oireisella vähintään 7 vrk oireiden päättymisen jälkeen.)

Saksa edellyttää karanteenia tai vaihtoehtoista testausta korkeimman riskin alueilta tulevilta. Saksan käyttämät riskiarviot ovat alueellisia. Punaisilta alueilta saapuvan tulee käydä PCR-testissä viimeistään 14 vuorokauden sisällä maahan saapumisesta (testi on ilmainen 72 tuntia maahan saapumisesta) tai esittää enintään 48 tuntia vanha testitulosaavutusta. 14 vrk karanteenin voi päättää ennenaikaisesti negatiivisella testituloksella.



Karanteenimääräykset tiukentuvat lokakuun alussa siten, että kaikkien riskialueilta saapuvien tulee olla ensin karanteenissa viiden päivän ajan, minkä jälkeen karanteeni loppuu negatiivisen testituloksen myötä. Myös Belgia käyttää alueellisia riskiarvioita. Belgiaan punaisilta alueilta tuleville/palaaville karanteeni ja testaus ovat pakollisia, oransseilta alueilta kyse on suosituksesta. Velvoite koskee kuitenkin vain ei-välttämätöntä matkustusta. Välttämätöntä matkustamisesta esimerkkejä: työssäkäynti raja-alueilla (*frontaliers*), kausityöntekijät, terveyssektorin henkilöt, diplomaatit, sotilaat, erityisosaaajat, tietyt perhe-syyt/häät).

Norjaan vihreistä ja keltaisista maista saapuville tarjotaan vapaaehtoista ja maksutonta testausta valikoiduilla lentoasemilla, satamissa ja rajanylityspaikoilla. Testaus suoritetaan pääasiassa kunnallisella tasolla. Negatiivinen testi ei poista karanteenivelvoitetta. Kriittinen työliikenne (sairaanhoitajat yms.) voi välttää 10 vuorokauden karanteenin työnantajan luvalla ja työnantajan järjestämällä koronatestauksella. Edellytyksenä testaus saapumispäivänä (tai 3. päivänä vahvistetusta altistumisesta) ja toinen testi aikaisintaan 5 vuorokauden kuluttua saapumisesta (tai 7. päivänä altistumisesta). Työnteon saa aloittaa ensimmäisen testin ollessa negatiivinen.

3.4 Matkustussuositukset

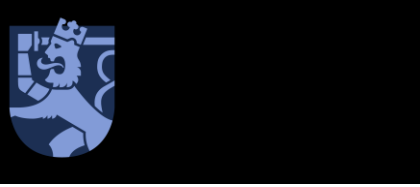
Useimmat maat käyttävät matkustussuosituksissa liikennevalomallia, joka useimmiten perustuu epidemiologisesta tilanteesta vastaavan viranomaisen luokitukseen. Suositukset ovat usein alueellisia. Korkeimman riskin alueiden raja-arvo vaihtelee ilmaantuvuusluvun osalta 16-50 välillä. Saksa käyttää rajana 50 uutta tapausta 100 000 asukasta kohden viikon aikana. Tämä vastaa 100 uutta tapausta 100 000 asukasta kohden kahden viikon aikana. Belgia kieltää matkustuksen korkeimman riskin alueille, mutta ei ole kuitenkaan palauttanut rajavalvontaa. Norjassa on ensimmäiseen päivään lokakuuta asti suositus välttää kaikkea ei-välttämätöntä matkustamista. Norjan raja-arvo punaisille maille on 20 tapausta/14 vuorokautta/100 000 asukasta.

3.5 Maiden sisäiset toimet

Viruksen leviämisen estämisessä maiden sisäiset toimet, esimerkiksi maskipakko ja muut rajoitukset kulkevat matkustamista koskevien ohjeiden rinnalla. Useissa Euroopan maissa on joko pakko tai suositus käyttää maskia julkisilla paikoilla. Norjassa on maskisuositus julkista liikennettä käytettäessä suuremman riskin alueilla. Käytössä ollut applikaatio (Smittestopp) koronatartuntojen seuraamiseen hyllytettiin 15.6. GDPR-ongelmien vuoksi.

3.6 Komission ehdotus Euroopan unionin neuvoston suositukseksi

Euroopan komissio antoi 4.9.2020 ehdotuksen Euroopan unionin neuvoston suositukseksi, jonka tavoitteena on harmonisoida jäsenmaissa toteutettuja matkustusrajoituksia. Komissio ei suosita matkustusrajoituksia. Rajoitukset ovat jäsenmaiden kansallisessa harkintavallassa. Jäsenmaan päätyessä rajoittamaan matkustamista suosittaa komissio liikennevalomallin käyttöönottoa. Matkustusrajoitusten tulisi olla oikeasuhteisia ja syrjimättömiä. Jäsenmaiden kohtelun tulee olla tasa-arvioista eivätkä rajoitukset saa perustua kansallisuuteen. Rajoitusten tulisi määräytyä sen alueen perusteella, jolla henkilö on



oleskellut viimeisen 14 vuorokauden aikana. Oman maan kansalaisten sekä maassa asuvien EU-kansalaisten paluu tulisi sallia ja kauttakulkumatkustaminen mahdollistaa. Raja-alueiden erityispiirteisiin tulisi kiinnittää huomiota.

Matkustusrajoituksia ei tulisi asettaa, mikäli taudin ilmaantuvuus oleskelualueella on alle 50/100 000 asukasta/14 vuorokautta tai positiivisten testien määrä on alle 3% kaikista testatuista ja testejä toteutetaan viikoittain vähintään 250/100 000 asukasta. Mikäli taudin ilmaantuvuus on yli 150/100 000 asukasta/14 vuorokautta ei positiivisten tulosten suhdetta kaikkiin testeihin tarvitsisi huomioida arvioinnissa. Mikäli mahdollista, tulisi tilannetta arvioida alueellisesti.

Liikennevalomallissa alueen kategoria määräytyisi seuraavasti:

Vihreä: Ilmaantuvuus on alle 25/100 000 asukasta/14 vuorokautta ja positiivisten testien suhde kaikkiin testeihin on alle 3%.

Oranssi: Ilmaantuvuus on alle 50/100 000 asukasta/14 vuorokautta ja positiivisten testien suhde kaikkiin testeihin on 3% tai enemmän. Tai taudin ilmaantuvuus on 25 – 150/100 000 asukasta/14 vuorokautta, mutta positiivisten testien suhde on alle 3% testatuista.

Punainen: Ilmaantuvuus on 50 tai enemmän/100 000 asukasta/14 vuorokautta ja positiivisten testien suhde kaikkiin testeihin on 3% tai enemmän. Tai taudin ilmaantuvuus on enemmän kuin 150/100 000 asukasta/14 vuorokautta.

Harmaa: Tiedot riittämättömiä tilanteen arvioimiseksi.

Jäsenmaiden ei tulisi estää maahantuloa. Punaisilta tai harmailta alueilta saapuvilta voitaisiin edellyttää karanteenitoimenpiteitä tai negatiivista Covid-19 -testin tulosta maahan saavuttaessa. Testausta tulisi suosia karanteenin sijaan. Tulisi hyväksyä myös testaus ennen maahan saapumista. Perustelluista syistä voitaisiin harkita mahdollisuutta suosittaa orassilta alueelta saapuville Covid-19 -testausta.

Karanteenivaatimuksista tulisi perustelluista syistä poiketa. Tällaisia poikkeusryhmiä olisivat muun muassa: rajatyöntekijät, komennetut työntekijät, kausityöntekijät, kuljetusalan työntekijät, päivittäin kulkevat oppilaat ja harjoittelijat, pakottavissa perhe- tai työasioissa matkustavat, diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden jäsenet sekä näiden kutsumat henkilöt, joiden läsnäolo on välttämätöntä, lehdistön edustajat, merenkulkijat, sotilas-, humanitäärinen avustus- ja pelastushenkilöstö työtehtävissään sekä kauttakulkumatkustajat.

Jäsenmaiden tai alueiden luokitukset päivitetäisiin viikon välein.

Ehdotusta käsitellään vielä usean tahon toimesta ja hyväksytyksi tullessaan se voisi tulla voimaan syys-lokakuun vaihteessa.

Suomen Covid-19 -epidemiologinen tilanne poikkeaa tällä hetkellä selvästi useimpien muiden EU-maiden tilanteesta. Suomessa taudin ilmaantuvuus on matala ja matkustukseen liittyvät tartunnat muodostavat merkittävän osan tautitaakasta sekä riskistä taudin



laajempaan leviämiseen väestössä. Useimmissa EU –maissa Covid-19 –ilmaantuvuus on selvästi korkeampi, tauti leviää jo väestössä ja matkustukseen liittyvien tartuntojen merkitys on tällä hetkellä vähäinen.

Esitetyn mukainen punaisen raja-arvon ilmaantuvuuden käyttöönotto tarkoittaisi Suomen tilanteessa noin 590 uutta Covid 19 -tauditapausta päivässä (tällä hetkellä 20-30 uutta tauditapausta päivässä). Mikäli matkustukseen liittyviä keskeisiä testaus- ja karanteenitoimia voitaisiin soveltaa vain matkustukseen maista, joiden ilmaantuvuus on erittäin paljon suurempi kuin Suomessa, rajoittaisi tämä merkittävästi Suomen mahdollisuuksia jatkossa torjua Covid –19 -epidemiaa.

4 Hybridistrategian soveltaminen rajat ylittävässä liikenteessä ja matkustamisessa

Selvitysryhmä pohti aluksi mahdollisuutta sitoa rajoilla toteutettavat tai vaadittavat toimenpiteet liikennevalomalliin², mutta päätyi lopulta helpompaan hallittavuuteen ja viestintään perustuvista syistä esittämään mallia, jossa maat luokitellaan matalan riskin (vihreä) ja korkean riskin (punainen) kategorioihin. Maiden (jatkossa mahdollisesti alueiden³) sijoittumista vihreään tai punaiseen kategoriaan tarkasteltaisiin terveysturvallisuuden toimin säännöllisesti.

4.1 Sallittu maahantuloliikenne

Maahantuloa ei olisi rajoitettu Suomen ja toisen Schengen- tai EU-valtion välisessä liikenteessä.

Ulkorajaliikennettä kolmansista maista olisi tarpeen rajoittaa. Rajoituksilla turvattaisiin kansallinen suorituskyky toteuttaa terveysturvallisuuteen liittyviä toimia. Maahantulo olisi sallittua kolmansista maista välttämättömälle työmatkaliikenteelle ja muille välttämättömän syyn perusteella maahan saapuville. Lisäksi maahantulo olisi rajoituksitta sallittu niiden kolmansien maiden asukkaille, jotka Suomi on hyväksynyt Euroopan unionin vihreään listaan perustuen.

Maahantulo edellyttäisi kaikissa tapauksissa terveysturvallisuusedellytysten täyttämistä.

4.2 Terveysturvallisuus matalan riskin (vihreä) kategoriassa

Matalan riskin/ vihreän kategorian maalla tarkoitetaan maata, jossa riski tartunnalle ei ole merkittävästi korkeampi kuin Suomessa.

Maahantulolle vihreistä maista ei olisi terveysturvallisuusvaatimuksia.

² Malli pohjautuu THL:n matkustuksen liikennevaloihin.

³ Ranska on tehnyt alueellisesta tarkastelusta aloitteen/ konseptipaperin elokuussa 2020. Neuvoston suositus 4.9.2020 (COM(2020) 499 final)



Maahantulon jälkeen suositellaan hyvää käsihygieniaa, turvavälikäytäntöä sekä muita terveysviranomaisten ajankohtaisia terveysturvallisuutta edistäviä käytäntöjä 14 vuorokauden ajan. Työpaikalle meno olisi sallittua työnantajan kanssa sovitulla tavalla työsuoje-lunäkökohdat huomioiden.

Terveysviranomaiset voisivat riskiarvion perusteella kohdentaa testauksia rajanylityspaikoilla ja maahantulopisteillä ja määrätä yksittäisiä matkustajia karanteeniin lääketieteellisten perusteiden täytyessä. Mahdollinen karanteenipäätös voi päättyä toisen testin negatiiviseen tulokseen.

Matalan riskin alueen raja-arvolla voidaan säädellä Suomessa toteuttavien testien määrää. Korkeampi raja-arvo vähentää uusintatestien tarvetta, mutta kasvattaa vihreistä maista testaamattomana saapuvien tartuntatapausten riskiä.

Korkean riskin kategorian maasta suuntautuva kauttakulkuliikenne vihreän maan kautta muodostaa haasteen. Näiden matkustajien osalta kohdistettavien terveystoimien tulee määräytyä korkeamman riskin kategorian mukaisesti. Oleskelu korkeamman riskin alueella ennen matalan riskin/ vihreästä maasta saapumista tulee mahdollisuuksien rajoissa selvittää rajanylityspaikka- /-muotokohtaisesti sovitavalla tavalla. Kuljetuspalvelun tarjoajalla olisi testituloksen tarkastuksen toteuttamiseksi oikeus käyttää matkustajaa koskevia varaustietoja, joista osin selviää alkuperäinen lähtöpaikka.

4.3 Terveysturvallisuus korkean riskin (punainen) kategoriassa

Korkean riskin/ punaisen kategorian maalla tarkoitetaan maata, jossa riski tartunnalle on huomattavasti korkeampi kuin Suomessa tai ei luotettavasti arvioitavissa.

Maahantulo punaisesta maasta edellyttäisi, että ulkomaalaisella on maahan saapuessaan (sertifioidun laboratorion) virallinen todistus alle 72 tuntia sitten suoritetusta Covid-19 virustestistä, jonka tulos on negatiivinen. Ulkorajoilla tulee lisäksi huomioida kohdassa 4.1 mainitut ulkorajoja koskevat rajoitukset.

Liikenteenharjoittajan olisi tarkastettava, että liikennevälineeseen tulevalle matkustajalla on mukanaan hänelle myönnetty todistus negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta.

Omatoimisesti ja omalla kuljetuksella rajan yli tulevalta todistus tarkastettaisiin rajalla. Ruotsin ja Norjan maarajoilla (mikäli kuuluvat punaiseen kategoriaan) negatiivisen todistuksen tarkastaminen tapahtuisi virka-apuna tai terveysviranomaisen toimenpitein. Ulkorajalla Rajavartiolaitos tarkastaisi todistuksen rajatarkastuksen yhteydessä.

Ilman todistusta saapuvat Suomen kansalaiset tai Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset ohjataan näytteenottoon (1 vrk sisällä).

Ilman testitulosta saapuvan ulkomaalaisen pääsy voidaan evätä tai hänet voidaan kääntää.



Maahantulijat määrättäisiin karanteeniin 14 vuorokaudeksi maahantulon yhteydessä. Karanteenin lyhentäminen edellyttäisi aikaisintaan 72 tuntia maahantulosta suoritettua uusintatestin tulosta. Testin ajanvaraus rajanylityspaikalla (voi myös varata itse etukäteen). Ilman uusintatestiä karanteenin kesto olisi 14 vuorokautta.

Työpaikalle meno (lähityöskentely) on kielletty karanteenin aikana työpaikoilla, joilla työskentelee muita henkilöitä. Suositellaan hyvää käsihygieniaa, turvavälikäytäntöä sekä muita terveysviranomaisten ajankohtaisia terveysturvallisuutta edistäviä käytäntöjä turvavälikäytäntöä 14 vuorokauden ajan.

Terveysviranomaiset voisivat riskiarvion perusteella kohdentaa testauksia rajanylityspaikoilla ja maahantulopisteissä.

Korkean riskin/ punainen kategoria edellyttäisi joitakin ammatti- ja erityisryhmiä koskevia poikkeuksia karanteeni- ja testausvaatimuksista. Poikkeusryhmiä on esitetty liitteessä 2.

4.4 Päivittäisliikenteen ratkaisut

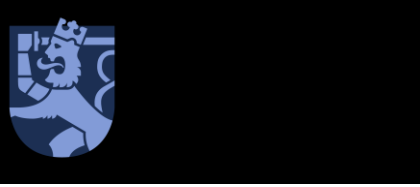
Eryteisesti työssäkäynti ja muu rajayhteisöjen päivittäinen kanssakäynti naapurivaltion alueella muodostaa erityisen haasteen sisärajavälvalvonnan ja siihen liittyvien matkustusrajoitusten päättyessä. Suomen testauskapasiteetti ei mahdollista kyseisten matkustajavolyymien tarkastamista eikä kolmen vuorokauden välein tapahtuva testaus olisi kohtuullista.

Nykyisessä tautitilanteessa pohjoisella maarajalla, Viron ja Ruotsin lauttaliikenteessä voitaisiin harkita näiden matkustajaryhmien maahantulon sallimista ilman testaustodistusta. Alueellisen tautitilanteen ollessa suurin piirtein toisiaan vastaava ei testauksista ole odotettavissa merkittävää hyötyä. Tilannetta voitaisiin arvioida uudelleen, mikäli maiden välinen tautitilanne muuttuu selvästi.

Edellä mainituilla sisärajojen maahantulopisteillä muilta kuin naapurivaltion alueella vakituisesti työskenteleviltä työntekijöiltä, rajayhteisöjen asukkailta ja liitteen 2 kohdassa 4 mainituilta vaadittaisiin korkean riskin maasta saapuessaan ennakolta suoritettua negatiivista Covid-testin tulosta, mutta kattavaa valvontaa ei toteutettaisi. Terveysviranomaiset tekisivät riskiarvion perusteella kohdennettuja tarkastuksia ja testauksia. Tautitilanteen heiketessä tulisi harkita ainoastaan työmatkaliikenteen vapauttamista velvoitteesta.

4.5 Erityisryhmät

Eryteisryhmillä viitataan avainhenkilöihin tai -ryhmiin, joiden suorittamat työtehtävät eivät sisälly eri ministeriöiden yhteisen välttämättömät työmatka- ja muuta liikennettä arvioivan virkamiestyöryhmän voimassa olevaan suositukseen huoltovarmuuden kannalta akuuteista tai toimialan toiminnan kannalta kriittistä työtehtävistä, mutta joiden maahan pääsy on kansallisen edun nimissä perusteltua. Tällaisia tehtäviä ovat toimialan elpymisen, uuden kasvun tai pitkän aikavälin toimintaedellytysten turvaamiseksi välttämättömät tehtävät.



Suomessa suoritettavien tehtävien tulee olla sellaisia, että ne edellyttävät toisesta maasta saapuvan avainhenkilön tai avainhenkilöiden merkittävää osallistumista. Osallistuminen on työsuoritteen, toimeksiannon tai projektin toteutumisen kannalta keskeistä.

Erytisryhmien maahanpääsyn tarpeellisuus ja edellytykset käsitellään jatkossa Rajavartiolaitoksen koordinoimana. Erytisryhmät lähettävät hakemuksensa suoraan Rajavartiolaitokselle. Hakemuksissa on perusteltava toiminnan kansallinen merkityksellisyys, syyt siihen, ettei kohdan 4.3 tai siirtymäkauden mukaisia menettelyjä voida noudattaa sekä menettelyt, joilla huolehditaan terveysturvallisuuden toteutumisesta. Työnantajan tai muun maahan kutsuvan tahon tulee esittää henkilölle tai ryhmälle oma terveysturvallisuutta koskeva toimenpidesuunnitelmansa kansallisia ohjeita noudattaen, mahdollisesti paikallista tartuntatautiviranomaista konsultoiden (kunta tai sairaanhoitopiiri).

Rajavartiolaitos ohjaa hakemukset lausuttaviksi vastuuministeriölle sekä Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) tai alueelliselle terveysviranomaiselle. Tarvittaessa vastuuministeriö voi lausuntovaiheessa konsultoida ministeriöiden yhteistä virkamiestyöryhmää riittävän laaja-alaisen näkemyksen saamiseksi.

Lausunnot saatuaan Rajavartiolaitos tekee periaatepäätöksen maahan pääsystä informoi hakijaa ja toimialakohtaista vastuuministeriötä tekemästään periaatepäätöksestä. Lopullisen päätös maahanpääsystä tehdään rajatarkastuksessa.

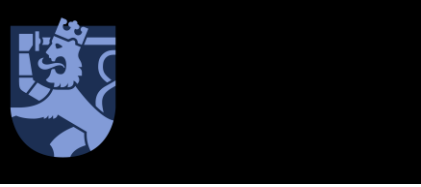
Eri ministeriöiden yhteinen välttämätöntä työmatka- ja muuta liikennettä arvioiva virkamiestyöryhmä on laatinut voimassa olevan listauksen huoltovarmuuden kannalta akuuteista tai toimialan toiminnan kannalta kriittistä työtehtävistä, joiden suorittaminen ei siedä viivästystä. Lähtökohtaisesti maahanpääsy edellyttää kielteistä testitulosta viimeisen 72 tunnin ajalta, mutta perustellusta syystä Rajavartiolaitos voi poiketa edellytyksestä. Työnteko on kiireellisissä tapauksissa välittömästi sallittu työnantajan huolehtiessa työturvallisuudesta.

4.6 Ryhmämatkat

Ryhmämatkat Suomeen olisivat mahdollisia, kun matkanjärjestäjä on huolehtinut ennakkotestauksesta sekä paikallisten sairaanhoitopiirien ja/kuntien kanssa suunnitelluista muista terveysturvallisuustoimenpiteistä. Yli kolmen vuorokauden matkoilla edellytettävään uusintatestiä maassa oleskelun aikana. Testin negatiivinen tulos vapauttaisi henkilöt karanteeninomaisista järjestelyistä.

Sairaanhoitopiirit ja/tai kunnat seuraisivat sovittujen terveysturvallisuuteen liittyvien toimenpiteiden toteutumista.

Työntekijöiden oikeuksien ja terveyden turvaamiseksi toteutuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota työsuojelullisiin toimenpiteisiin.



5 Siirtymäkauden malli

Selvitysryhmä esittää käyttöönotettavaksi siirtymäkaudelle matkustajan vapaaehtoiseen ennakkotestaukseen perustuvaa mallia kolmansista maista saapuvalle työmatka- ja opiskelijaliikenteelle ja välttämättömän syyn perusteella maahan saapuville. Vapaaehtoisella testauksella myös EU-/Schengen-valtioista maahantulorajoitusten puitteissa saapuvat voisivat lyhentää omaehtoista karantenia.

Siirtymäkauden malli olisi käytössä siihen saakka, kunnes varsinaisen mallin edellyttämät lainsäädäntömuutokset ovat tulleet voimaan ja testauskapasiteetti sekä mallin edellyttämä resursointi on turvattu.

Siirtymäkauden ratkaisu avaisi työmatkaliikennettä kolmansiin maihin. Voimassa olevien rajoitusten lisäksi sallittua olisi 3. maista suuntautuva työmatkaliikenne edellytyksellä, että henkilöt esittävät alle 72 tuntia vanhan negatiivisen testituloksen maahantulon yhteydessä ja hakeutuvat toiseen testiin aikaisintaan 72 tunnin kuluttua maahan saapumisesta. Testien välisen ajan henkilöt olisivat karanteenissa. Alle kolmen vuorokauden työmatkoilla työnantajan tulisi huolehtia karanteeninomaisista olosuhteista.

Malli perustuisi vapaaehtoisuudelle ja työntekijöiden ja työnantajien suositusten noudattamiselle (pl karanteni). Siirtymäkauden mallilla saataisiin kokemuksia testaustodistusten esittämisestä, karanteeniin määrittämisestä sekä toisen testin varaus- ja toteutusjärjestelyistä. Tautitilanteen heiketessä ”kokeilu” voitaisiin päättää.

Ilman ennakkotestausta 3. maasta saapuvan ulkomaalaisen työntekijän (muu kuin välttämättömän syy) maahanpääsy ulkorajalla voitaisiin evätä tai hänet voitaisiin käännättää kansanterveyden vaarantamisen ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Liikenteenharjoittajan intressissä olisi tiedottaa matkustajille, että maahantulon yhteydessä tulisi esittää todistuksen alle 72 tuntia sitten suoritetusta Covid-19 virustestistä, jonka tulos on negatiivinen. Näin liikenteenharjoittajalle varmistuisi ettei muodostuisi mahdollista takaisinkuljetusvelvollisuutta.

Siirtymäkauden mallissa voi olla haasteita ulkomailla tapahtuvan viisuminmyönnön osalta, jos edustustojen maahantuloasioita koskeva asiakaspalvelu on suljettuna paikallisten olosuhteiden vuoksi. Siirtymäkauden mallissa myös sallittaisiin liikennettä hieman Euroopan unionin 30.6.2020 suositusta⁴ laveammin. Tämä vastaisi elinkeinoelämän tarpeita terveysturvallisuutta merkittävästi vaarantamatta.

6 Vaikutusarvio

Covid-pandemia on vähentänyt rajat ylittävää liikennettä merkittävästi. Rajanylitysliikenne oli viikolla 35 vähentynyt edellisen vuoden vastaavaan viikkoon verrattuna:

- Helsinki-Vantaan lentoasemalla - 91%
- Turun lentoasemalla - 26%

⁴ Council recommendation (EU) 2020/912 30th June 2020 on the temporary restriction on non-essential travel into the EU and the possible lifting of such restriction



- Muilla Suomen lentoasemilla - 95%
- Itärajalla - 94%
- Tornion rajanylityspaikalla - 53%
- Muilla Ruotsin maarajan rajanylityspaikoilla - 81%
- Ruotsin liikenteen satamissa - 91%
- Norjan rajan rajanylityspaikoilla - 86%

Vuoden 2020 rajat ylittävä liikenne verrattuna vuoden 2019 liikenteeseen on esitetty liitteessä 1.

Päivittäinen saapuva matkustajamäärä viikolla 35/2020 oli Helsinki-Vantaalla noin 1700, muilla lentoasemilla yhteensä noin 500, Helsingin satamassa noin 10 000, Ruotsin rajalla noin 11300 (satamissa 1300), Norjan rajalla 600 ja Venäjän rajalla noin 900 matkustajaa.

Tällä hetkellä Suomen lentoliikenteen tarjonta on noin 30-40% tavanomaisesta ja Euroopassa noin 50 – 70% tavanomaisesta. Yleisesti Euroopassa kapasiteetista on palautunut noin 45%.

Matkustajamäärien kehittyminen riippuu yhteyksien tarjonnasta, terveysturvallisuusvaatimuksista sekä maahantulo- ja maastalähtöä koskevista rajoituksista sekä matkustajien uskalluksesta matkustaa nykyisessä tautitilanteessa.

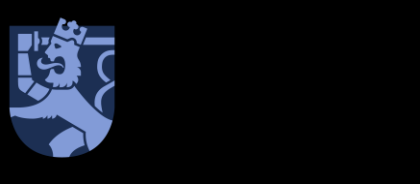
Yleisesti voidaan todeta, että hybridistrategian mukaisen mallin testauskapasiteetti ja kapasiteetin sijainti suhteessa tarpeeseen muodostuu haasteelliseksi jo nykyisillä matkustajavirroilla. Testauskapasiteetin loppuessa maahan saapuville ulkomaalaisille ei mahdollisesti kyetä osoittamaan toista testiä kolmen vuorokauden kuluttua eikä Suomeen palaa-ville Suomen kansalaisille ensimmäistä testiä vuorokauden kuluttua maahan saapumisesta. Tämä johtaa karanteeniajan pitenemiseen ja huonoimmassa tapauksessa 14 vuorokauden karanteeneihin.

Testaukseen perustuvan mallin mahdollinen pettäminen johtaa punaisista maista saapuvien osalta 14 vuorokauden karanteenimalliin. Ennakoimattomana tämä olisi hankalaa elinkeinoelämän kannalta. Testausmääriä voidaan jossakin määrin vähentää matalan riskin maiden raja-arvoa nostamalla sekä kolmansista maista saapuvien matkustusrajoituksin. Myös terveysturvallisuusvaatimuksilla voidaan vaikuttaa matkustushalukkuuteen ja edelleen Suomessa tarvittavaan testaukseen. Karanteenisäännöksissä tulisi harkita testaamattoman ja oireettoman mahdollisuutta poistua Suomesta karanteenin aikana.

6.1 Sosiaali- ja terveysministeriö

Hallituksen hybridistrategian keskeinen periaate on estää tartuntojen leviäminen sekä arvioida rajoitusten vaikutuksia osana epidemiatilanteen hallintaa. Toistaiseksi Suomi on onnistunut hybridistrategian mukaisilla toimillaan ehkäisemään epidemian leviämisen laajenemisen uudelleen.

Rajat ylittävän liikenteen ja matkailun toimenpiteiden tavoitteena tulisi olla noudattaa hallituksen hybridistrategian periaatteita. Tehtävät toimenpiteet eivät saa uhata perustuslain mukaista terveyden suojelemisvelvoitetta.



Matkustusrajoituksista luopuminen lisää taudin leviämisen riskiä ja edellyttää matkustajien testaamisen lisäämistä. Matkustajien testaaminen ei saa vaarantaa sairastuneiden testausten järjestämistä. Maahantulon rajoituksilla tuleekin terveyssyistä pyrkiä vähentämään maahantulijoiden määrää riskimaista, mikä onnistuu ulkorajoilla, kun pysytään niiden osalta vain välttämättömän maahantulon kriteereissä eikä esimerkiksi edistetä matkailua. Sisärajojen osalta riskimaista tuleville ennakkotestaus ja toisen vaiheen testin organisointi mahdollisimman kattavasti vähentää karanteeniratkaisujen tarvetta.

Maahantulon lisääminen ja siihen kytkettävä testaaminen kasvattaa testausjärjestelmän kuormitusta, jonka tämän hetken tavoite 20 000 näytettä vuorokaudessa on asetettu arvioidun kotimaisen tarpeen pohjalta. Tämä testauskapasiteetti sisältää sekä julkisen että yksityisen toiminnan. Testausmäärien kasvattaminen on vaikeaa, sillä välineiden ja materiaalien saatavuus maailmalta on rajallista. Lisäksi testaamisen lisääminen edellyttäisi henkilöresurssin irrottamista muusta toiminnasta näytteenottoon tilanteessa, jossa hoitovelka on jo kasvussa ja henkilöstöä tarvitaan senkin hoitoon. Matkustukseen liittyvällä testaamisella tulee olemaan vaikutuksia testaa-jäljitä-eristä-hoida –kokonaisuuden toimivuuteen, mikäli väestön testiin pääsyn ja tulosten valmistumisten ajat pitenevät (vastaavasti kuin elokuun flunssaepidemian aikana) ja se asettaa osaltaan rajoituksia yhteiskunnan toimivuudelle poissaolojen pitkittyessä. Tämä haaste yhdistettynä matkailun kautta lisääntyviin tartuntoihin voi vaarantaa maan kyvyn hallita epidemiaa ja estää uusien tartuntojen syntyä. Muiden rajoitustoimien käyttöönoton tarve voi kasvaa, mikä heikentäisi yhteiskunnan toimivuutta.

Tautikuorman kasvu lisää terveydenhuollon menojen lisäksi muun muassa karanteenien päivärahaa ja aiheuttaa tuotannon menetyksiä. Yhteiskunnan toimintojen sulkemisen riskit kasvavat merkittävästi ja laajenevat muun muassa turismielinkeinon ulkopuolelle.

Ennakkotestaus vähentää riskiä jo matkan aikana, kun sairaksi osoittautuvat matkustajat eivät ole mukana kulkuvälineissä. Suomeen tulevan tautiriskin vähentäminen edellyttää maahantulon jälkeen riittävää karanteenia, jota voidaan lyhentää 3 vuorokauden kuluessa maahantulosta otettavalla testillä, mikäli sellainen on saatavilla. Tämän testin järjestämistavoilla on suuri merkitys maahantuloon liittyvissä järjestelyissä. Lähtömaissa tapahtuva testaaminen vähentää Suomen testausjärjestelmän kuormitusta eikä Suomen tule ottaa kannettavakseen lähtömaiden testauskyvykkyyden puutteita tai kustannuksia. Maailmalla olevien laboratorioden toiminta on vaihtelevaa ja keskitettyä järjestelmää esimerkiksi hyväksytyistä laboratorioista ei ole olemassa. Todistuksia pystyy myös värentämään, minkä vuoksi tulee varautua tekemään rajatestauksia myös henkilöihin, joilla on todistus.

Matkustukseen liittyvä testaaminen tulee kasvattamaan ja uudelleen kohdentamaan testauksia ja sen kustannuksia. Tilanteessa, jossa testaamisen tavoitteet palvelevat myös muita tavoitteita kuin vain väestön terveydestä ja turvallisuudesta huolehtimista, on välttämätöntä, että kustannusvastuuta tarkastellaan valtion ja muiden toimijoiden välillä. Matkailun kohdistuessa harvaan asuttuihin alueisiin tulee arvioida alueen mahdollisuudet reagoida testaustarpeen ja mahdollisesti sairastuvien henkilöiden hoitamiseen. Näillä



alueilla tutkimus- ja hoitokapasiteetti on pääsääntöisesti mitoitettu alueen väestöpohjan mukaan.

Testausten maksujärjestelyt eri vaihtoehdoissa tulee selkiyttää (asiakkaan maksama hinta sekä maksajataho). Lisäksi on selvitettävä lisätestausten organisointi, mukaan lukien tulijoiden ohjaus, sekä todistusten tarkastamistavasta riippuen mahdollinen työvoiman organisointi. Resursseja edellyttää myös lisääntyvä jäljittämistyö sekä altistuneiden asettaminen karanteeniin (ml. karanteenin valvonta).

Päivittäisliikenteen ratkaisuisissa ja niin sanotuissa matkustuskuplissa taudin puhkeamisen ja tartuttavuuden riski on suurimmillaan ensimmäisten maahantulopäivien aikana. Jos ennakkotestiä siirretään lähemmäksi matkustuksen ajankohtaa esimerkiksi 72 tunnista 48 tuntiin, poimii tämä useamman tartunnan saaneen pois joukosta (11%→20%). Rajalla testaus olisi vieläkin parempi, mutta suuren volyymin testauksen onnistuminen on haaste. Nopeiden antigeenitestien toimivuudesta oireettomien henkilöiden seulontates-tinä ei ole riittävä näyttöä.

Karanteenivaatimuksesta luopuminen joillain ryhmillä ja lyhyillä matkoilla aiheuttaa riskin, jota pitää hallita yksilötasolla muilla keinoilla (hygienia, turvavälit yms.) ja väestötasolla rajoittamalla tulijoiden määrää. Rekkakuskit, lentohenkilöstö ym. henkilöstöryhmät ovat jo hyvin tottuneita karanteenimaisiin olosuhteisiin. Kriittisten alojen työmatkat toteutunevat työnantajan vastuulla kohtuullisesti. Matkustuskuplan koko ja vaadittavat tartuntaa estävät toimet ovat sen sijaan ongelmallisia. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta tarkastelua ei voida rajata Lappiin. Matkustajan päästyä maahan on käytännössä mahdotonta valvoa määräysten noudattamista koko ajan. Työnantajan velvollisuus huolehtia työntekijöiden työsuojelusta voi johtaa ristiriitatilanteisiin, koska henkilöstöä ei kaikin osin pystytä pitämään etäällä matkailijoista.

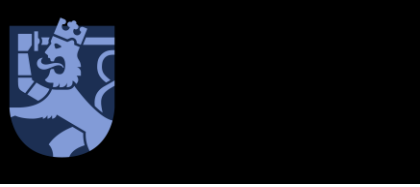
Terveysviranomaisten suorituskyvyn rakentamisen näkökulmasta sisärajavallonnasta ja matkustusrajoituksista voidaan alustavan arvion mukaan luopua parhaassa tapauksessa loka- marraskuun vaihteessa.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistella tartuntatautilain muutokset. Lakimuutosten arvioidaan astuvan voimaan loppusyksyn 2020 aikana.

6.2 Työ- ja elinkeinoministeriö

Rajaliikenteen rajoittamisen yritys-, työllisyys- ja taloudelliset vaikutukset

Suomi on vahvasti vientivetoinen maa. Koska rajaliikenteen rajoitukset ja rajaliikenteeseen liittyvät karanteenit johtavat välttämättömiäkin lyhytkestoisten työmatkojen perumiseen ja hankaloittavat merkittävästi pitempikestoisten työkomennusten toteutumista nykyistä systemaattisempi, kattavampi ja nopeampi koronatestausjärjestelmä tukisi merkittävästi elinkeinoelämän toimintaa ja edistäisi talouden elpymistä. Selkeillä ja ennakoitavilla ja mahdollisimman vähän muuttuvilla rajaliikennettä koskevalla ohjeistuksella voidaan sujuvoittaa yritysten arkea ja edesauttaa tuotannon ja muun toiminnan yl-



lapidon edellytyksiä myös pandemiatilanteessa. Tavoiteltavaa olisi, että jatkossa maahantulon ehtojen yleensä täyttyessä kaikkea työhön ja toimeksiantoon perustuvaa liikennettä tarkasteltaisiin yhtenä kokonaisuutena

Omaehtoista 14 vuorokauden karanteenia koskevat suositukset muuttuivat elokuussa. Aiempi suositus salli työtehtävien suorittaminen maahan saapumisen tai paluun jälkeen. Edellytyksenä kuitenkin oli, että työtehtävien suorittaminen on mahdollista terveysturvallisuutta vaarantamatta ja muutoin omaehtoisen karanteenin suositusta noudattaen. Nykyisen suosituksen negatiiviset yritys- ja työllisyysvaikutukset ovat merkittäviä.

Työmatkaan tai toimeksiantoon liittyvään maahan saapumisen tai maahan paluuseen liittyvillä karanteenisuosituksilla ja määräyksillä on taloudellisia ja tuotannollisia yritysvaikutuksia ja välillisesti myös työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksia rajoitustoimien yrityksille aiheuttamien lomautus- tai irtisanomistarpeiden vuoksi tuotannon tai investointien supistuessa. Etätyöskentely voi osittain lievittää näitä kuluja, etenkin Suomeen palaavilla, mutta kaikissa työtehtävissä etätyöskentely ei ole mahdollista. Lisäksi ulkomailta Suomeen matkustettaessa etätyö ei poista muita matka-ajan kuluja, kuten majoituskustannuksia.

Yritystoiminnassa on tarve kahdenlaiselle rajat ylittävälle Suomeen saapuvalla matkustamiselle:

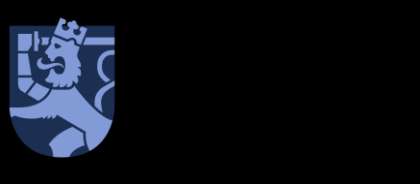
1. ulkomaisen pitkäaikaisen työvoiman työmatkaliikenne ja
2. ulkomaalaisten asiantuntijoiden, asiakkaiden ja yhteistyökumppaneiden työtehtäviin ja vierailuihin liittyvät lyhytaikaiset työmatkat.

Matkustusrajoitukset aiheuttavat suomalaisille yrityksille kolmenlaista kustannuksellista tai taloudellista haittaa:

1. karanteenien aiheuttamat ylimääräiset työvoima- ja asumiskustannukset,
2. karanteenien vuoksi tekemättä jääneistä töistä aiheutuvat viivästyskustannukset ja
3. karanteenien vuoksi toteutumatta jääneet uudet liiketoimet.

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut rajaliikenteen työmatkaliikenteeseen kohdistuvien rajoitusten taloudellisia vaikutuksia. Vähintään 3 vrk:n karanteeni Suomesta ulkomaille lähtevien ja ulkomailta Suomeen saapuvien työmatkalaisten osalta tarkoittaisi syksyn aikana arviolta 210 000 – 390 000 työpäivän menetystä kuukautta kohden, kun huomioidaan sekä Suomeen saapuvat työmatkat että työmatkustajien paluu ulkomailta Suomeen.

Jos oletetaan etätyön korvaavan 25 % karanteenipäivistä, menetettyjen työpäivien rahallisen arvon voidaan arvioida Suomen työvoiman keskikustannustasoa (huomioiden palkan sivu- ja yleiskulut) käyttäen olevan 30 miljoonaa – 50 miljoonaa euroa kuukaudessa. On todennäköistä, että vähintään 3 päivän karanteenin vuoksi osa työmatkoista jätettäisiin kokonaan järjestämättä niiden taloudellisen kannattamattomuuden vuoksi. Myös tästä seuraisi kielteisiä taloudellisia ja muita vaikutuksia tilauskantojen, viennin, uusien investointien pois jäämisen ja työpaikkojen säilyvyyden kannalta.



Vastaavilla oletuksilla kahden viikon karanteenivaatimus tarkoittaisi (viikonloput huomioiden) 700 000 – 1 300 000 menetettyä työpäivää, mikä tarkoittaisi 100-170 miljoonan euron kuukausikustannusta yrityksille.

Koronapandemian vaikutukset yritysten taloudelliseen ja liiketoiminnalliseen tilanteeseen vaihtelevat toimialoittain ja yrityksittäin. Pääosin vaikutukset ovat kuitenkin haitallisia, niin myös vientiteollisuudelle. Häiriöt globaaleissa tuotantoketjuissa aiheuttivat vajeita komponenttien saatavuudessa ja sulut estivät laitteiden toimittamista asiakkaille. Teollisuuden kysyntä heikkenee edelleen. On mahdollista, että mikäli yrityksille tässä tilanteessa tulee merkittävästi lisäkustannuksia olemassa olevien tilauksien toteuttamiseen tai viivästyssakkoina, niiden välittömät liiketoimintaedellytykset katoavat. Mikäli samanaikaisesti myynnin tai investointien edistämisen vuoksi välttämättömät lyhytaikaiset neuvottelumatkat karanteenimääräysten vuoksi jäävät toteutumatta, ei yrityksillä ole edes näkymää tilanteen paranemisesta.

Koronavirustilanteen eskaloituminen pakotti jo keväällä monet yritykset siirtämään ulkomaisesta työvoimasta riippuvaisia projekteja. Esimerkiksi useat metsäteollisuuden huoltoseisokit siirtyivät keväästä syksyyn.

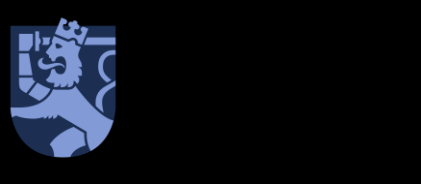
Teollisuudessa, jossa huolellinen projektointi ja erityisesti täsmällinen aikataulutus ovat tehokkuuden ja tuloksellisuuden avaintekijöitä, tuotantoprosessit eivät siedä viivästystä. Esimerkiksi laivanrakennusteollisuudessa, jossa ulkomailta tulevan työmatkaliikenteen merkitys tuotannon etenemisen kannalta on kriittinen, aluksen valmistumisen ja luovuttamisen viivästyminen tarkoittaa yleensä merkittäviä myöhästymissakkoja. Olemassa olevaan tilauskantaan ja tuotannossa oleviin aluksiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset vaarantavat koronavirustilanteen takia muutoinkin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevan telakkayhtiön ja edelleen myös sen alihankkijoiden toiminnan jatkuvuuden.

Myös koronavirustilanteessa Suomen tulee varmistaa sen tarjoaman liiketoimintaympäristön houkuttelevuus ja vakaus. EU:n uuden elpymis- ja palautumisvälineen (RRF) rahoituksen tehokas ja ripeä käyttöönotto on turvattava.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että maahantulon ratkaisussa työhön tai toimeksiantoon perustuvan liikenteen osalta punaisista maista saavuttaessa sallittaisiin työskentelyn aloittaminen alle kolmen vuorokauden oleskeluille negatiivisella ennakkotestituloksella ja muutoin karanteenia noudattamalla. Tämä malli olisi selkeä, vähentäisi rajaliikenteen rajoitusten yrityksille aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ja tukisi elpymistä, minkä lisäksi se vähentäisi erityisryhmämenettelyyn kohdistuvaa painetta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää välttämättömänä, että hybridistrategiaan perustuvaa mallia ja sen vaikutusarviota tarkistetaan ja tarvittaessa muutetaan säännönmukaisesti. On selvää, että raja-arvot (ilmaantuvuus) ja muut koronavirustilanteeseen liittyvät usein äkilliset muutokset edellyttävät vaikutusarvion päivittämistä.

Raja-arvojen tarkasteluväliksi ehdotetaan neljää viikkoa. Raja-arvon määrittelyssä lähtökohtana on terveysturvallisuus, mutta siinä tulisi soveltuvin osin huomioida myös yritysten ja työllisyysvaikutukset sekä muut taloudelliset ja yhteiskuntavaikutukset.



Matkailu

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitys matkailun alle 3 vuorokauden erityisjärjestelystä on kannatettava. Majoitustilaston mukaan ulkomaisten matkailijoiden keskimääräinen matkan kesto jää alle 3 vuorokauden. On kuitenkin huomioitava, että matkustustilastot majoitustilasto ei eivät huomioi päiväkävijöitä, minkä lisäksi alueellista sekä yrityskohtaista ja sesonkikohtaista vaihtelua on huomattavasti. Esitetty malli johtanee todennäköisesti siihen, että matkailuyritykset varmistavat oman liikevaihtonsa sekä asiakkaidensa saapumisen siten, että ottavat vastaan pääsääntöisesti matkanjärjestäjien kautta matkapakettiasiakkaina saapuvia ryhmiä, jotka viettävät Suomessa alle 3 vuorokautta. Toimintatapa varmistaa ennakoitavuuden eikä yritys tai matkailija ole riippuvainen lähtömaan värikoodituksessa tapahtuvasta mahdollisesta vaihtumisesta. Esimerkiksi Lapin talvimatkailussa tilauslennoilla saapuvien matkapakettiasiakkaiden osuus ulkomaisesta matkailukysynnästä on merkittävä. Alustavana arviona Lapin osalta voidaan todeta, että jos suorat ulkomailta saapuvat tilauslennot (ns. charterit) toteutuvat nykyisen toteuma-arvion (40 % vuoden 2019 toteumasta, joka oli 700 lentoa) niin Lapin ulkomainen matkailutulo 750 milj. euroa supistuu arviolta 3-6 prosenttia. Arviossa tulee huomioida, että laskelma on tehty keskimääräisen rahankäytön mukaisesti. Rahankäytössä on paljon vaihtelua sekä alueellisesti että kansallisuuksittain. Lisäksi tulee huomioida, että valtaosa matkustuksesta toteutuu kuitenkin reittipohjaisena ja volyymit tulevat sitäkin kautta.

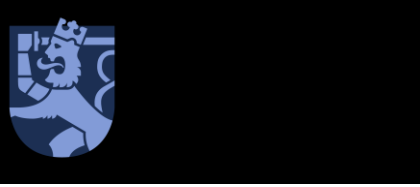
Matkailun tarpeita helpotettaisiin julkaisemalla periaatteet terveysturvallisen matkailun toteuttamiseksi ja aikataulu, jolloin mallin mukainen matkailu Suomeen voitaisiin aloittaa. Tämä mahdollistaisi matkojen myynnin välittömästi. Ottaen huomioon ministeriöiden toimialavastuut, työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että terveysturvallisen matkailun periaatteiden ja niiden soveltamisen aikataulun valmistelu käynnistetään sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimesta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa välittömästi.

6.3 Liikenne- ja viestintäministeriö

Rajat ylittävä liikenne on osa liikennejärjestelmää. Tästä näkökulmasta selkeät ja ennakoitavat rajapäätökset vaikuttaisivat toimialaan myönteisesti. On tärkeää, että rajapäätöksissä on muitakin kuin rajoittavia elementtejä.

Liikennepalveluiden tuottajien operointi mahdollistetaan selkeillä ennakoitavilla toimintaohjeilla ilman varsinaista liikenteen rajoittamista. Esitetty malli mahdollistaa vihreistä maista lomaliikenteen ja punaisten osalta testi-/karanteenipohjaisesti erityisesti työmatkaliikenteen. Molemmat ovat tärkeitä toimialan toipumisen kannalta. Kuljetuselinkeinoon äärimmäisen heikko taloudellinen tilanne tarvitsee toipumiseen ennakoitavuutta.

Liikenteen palveluista annettuun lakiin on tarkoitus lisätä säännökset kuljetusyrityksen velvollisuudesta tarkistaa todistus matkustajan testituloksesta. Uuden sääntelyn lähtökohta olisi se, että kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tartuntatauti on todettu Suomessa tai ulkomailla, Liikenne- ja viestintävirasto voisi tehdä terveystieteiden (kuten esimerkiksi THL) esityksestä päätöksen siitä, että rajat ylittävässä liikenteessä toimivan kuljetusyrityksen on tarkastettava, että matkustajalla on liikennevälineeseen tullessaan mukanaan todistus negatiivisesta tartuntataudin testituloksesta. Tämä edellyttäisi muutoksia mahdollisesti myös ulkomaalaislakiin ja tartuntatautilakiin.



Tarkastusvelvollisuus kohdistuu sellaiseen yritykseen, jonka kuljetuspalvelun lähtö- tai kauttakulku paikka olisi alueella, jossa on todettu kyseinen tartuntatauti. Yritys voi olla lentoyhtiö, varustamo, rautatieyhtiö tai linja-autoyhtiö/bussifirma. Kyseinen velvollisuus voidaan kohdentaa myös esimerkiksi Ruotsin ja Suomen sekä Suomen ja Venäjän väliseen taksiliikenteeseen, mutta ei muuhun henkilöautoliikenteeseen. Kuljetusyhtiön tarkastusvelvollisuus ei kuitenkaan koski niitä matkustajia, jotka ovat Suomen kansalaisia tai Suomessa asuvia. Lakiehdotukseen sisällytetään informatiivinen kirjaus siitä, että Suomen kansalaisia koskevista toimenpiteistä säädetään tartuntatautilain ja sen nojalla annetuilla säännöksillä ja määräyksillä.

Lakiehdotukseen sisällytettäisiin mukaan ne henkilöryhmät, joihin ei sovellettaisi tarkastusvelvollisuutta eikä negatiivisen testituloksen mukana pitämistä. Tarkempia säännöksiä annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella säädettäisiin muun muassa todistuksen muodosta, kielestä, sisällöstä, esittämistavasta sekä mahdollisuudesta poiketa todistuksen esittämisvaatimuksesta matkustuksen perusteen, matkustuskohteessa tehtyjen järjestelyjen tai lähtö- tai kauttakulkumaan osalta.

Lakiesityksen mukaan liikenne- ja viestintävirasto valvoisi, että kuljetuspalvelun tarjoajat noudattavat tarkastusvelvollisuutta koskevaa päätöstä. Päätöksen soveltamisessa asetettua velvollisuuden rikkomiseen sovelletaan lain VII osan säännöksiä kuten huomautusta, varoitusta ja uhkasakkoa. Valvonta suoritettaisiin satunnaistarkastuksin tai kantelun perusteella. Liikenne- ja viestintävirasto voisi pyytää virka-apua laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi poliisilta, Rajavartiolaitokselta tai Tullilta.

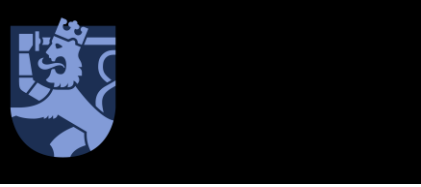
Liikenne- ja viestintävirastolle asetettaisiin velvollisuus tiedottaa kuljetusyrietykset tehokkaasti lakimuutoksesta.

Tavoitteena on, että säädösmuutokset astuisivat voimaan lokakuussa 2020

6.4 Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viisumi- ja oleskelulupaprosessi, matkustusrajoitukset ja rajavalvonnan toteutus vaikuttavat Suomesta opiskelumaana muodostuvaan mielikuvaan. Maahantulon rajoituksilla on suoria vaikutuksia yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kansainväliseen tutkinto- ja tilauskoulutukseen, TKI-toimintaan, tutkijarekrytointiin ja kansainvälisten jatko-opiskelijoiden opintoihin ja työskentelyyn Suomessa. Opiskelijaliikkuvuuden välittömät taloudelliset vaikutukset ovat pieniä suhteessa esimerkiksi matkailuun tai muuhun elinkeinoelämään kohdistuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Suomen ratkaisulla Covid-19 -epidemian aikana on kuitenkin pitkäkestoisia vaikutuksia koulutuksen kansainvälistymisen sekä koulutusperäisen maahanmuuton näkökulmasta.

Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa opiskelee ulkomaalaisia opiskelijoita. Suurin osa ulkomaalaisista tutkinto-opiskelijoista opiskelee kuitenkin korkeakouluissa. Ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa on noin 300 000 tutkinto-opiskelijaa. Heistä ulkomaalaisia opiskelijoita on vuositasolla noin 20 000. Yli kaksi kolmasosaa kansainvälisistä tutkinto-opiskelijoista tulee EU/ETA-alueen ulkopuolelta. Kansainvälisillä opiskelijoilla on suuri merkitys sekä korkeakoulutuksen kansainvälistymiselle että koulutusperäiselle



maahanmuutolle. Suomessa korkeakoulututkinnon suorittaneiden ulkomaalaisten määrä on vuosittain n. 3 500–4 000. Noin kaksi kolmasosaa Suomessa vuosina 1999–2011 tutkinnon suorittaneista oli Suomessa kolme vuotta tutkinnon suorittamisen jälkeen. Vuonna 2017 toteutetun International Student Barometer -selvityksen⁵ mukaan 78 % kyselyyn vastanneista opiskelijoista piti työllistymismahdollisuuksia Suomeen yhtenä tärkeänä tekijänä opiskelumaan valinnassa ja noin puolet vastaajista suunnitteli jäävänsä Suomeen tutkinnon suorittamisen jälkeen. Suomeen jäävien ulkomaalaisten opiskelijoiden osuus on kansainvälisesti vertaillen suuri, mikä antaa hyvät lähtökohdat koulutusperäiselle maahanmuutolle.

Korkeakouluissa on myös vaihto-opiskelijoita, jotka opiskelevat tai harjoittelevat Suomessa lyhyillä vaihtojaksoilla. Vuonna 2019 alle 3 kuukauden vaihtojaksoilla olleita oli yhteensä 2 586 henkilöä. Heistä 1 686 saapui Euroopasta, 547 Aasiasta ja 237 Pohjois-Amerikasta. Aasialaisia vaihto-opiskelijoita oli yli 3 kuukauden vaihtojaksolla yhteensä 1 633, joista 108 tuli jonkin Euroopan maan kautta ja 1 514 Aasiasta. Pohjois-Amerikkalaisista 212 vaihto-opiskelijasta alle kymmenen tuli muualta kuin Pohjois-Amerikasta. Todennäköisesti vastaavat suhteet pätevät myös lyhyisiin vaihtoihin.⁶ Korkeakoulut rajoittavat liikkuvuutta myös itse ja ennakoivat opiskelijoiden käyttäytymistä. Korkeakouluilta saatujen arvioiden mukaan saapuvia opiskelijoita syksyllä 2020 olisi noin 36% syksyn 2019 tasosta, lähteviä 25%.

Korkeakoulujen tulee periä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta lukuvuosimaksuja. Lisäksi korkeakoulut voivat järjestää maksullista tilauskoulutusta opiskelijaryhmille. Mikäli ulkomaalaiset, korkeakoulujen opiskelijoiksi jo valitut maksavat opiskelijat ja muut opiskelijat eivät pääse Suomeen, aiheutuisi siitä tutkinto- ja tilauskoulutuksen ja muun liikkuvuuden sekä TKI-toiminnan ja hanketoiminnan menetyksiä yhteensä noin 20 M€ lukuvuoden 2020-2021 aikana (Korkeakoulujen rehtorineuvostojen Unifi ry:n ja Arenen ry:n arvio, syyskuu 2020). Ulkomaalaisten opiskelijoiden tulee oleskelulupaa myönnettäessä osoittaa, että heidän käytössään on vähintään 560 euroa kuukaudessa eli 6 720 euroa vuodessa elinkustannuksiin. Laskennallisesti 20 000 ulkomaalaista opiskelijaa kuluttaisi siis Suomessa yli 130 miljoonaa euroa vuodessa. Taloudelliset ja muut vaikutukset riippuvat rajoitusten laajuudesta, joita ei esitetyn uuden mallin pohjalta voi vielä kokonaisuudessaan arvioida.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että opiskelu tulisi nähdä välttämättömänä perusteena maahantulolle rajaliikenteessä myös kolmansista maista. Suomalaisen korkeakoulutuksen vetovoiman ja koulutusliiketoiminnan sekä koulutusperäisen maahanmuuton vuoksi on tärkeää, että kansainvälisten opiskelijoiden maahanpääsy on terveysturvallisuudesta huolehtien mahdollista. Karanteenijärjestelyistä aiheutuu sekä opiskelijoille että opiskelijoita Suomessa tukeville tahoille lisätyötä ja kustannuksia, mutta ehdotettu kahden testauksen menettelyn johdosta karanteeniajasta tulisi lyhyt. Korkeakoulut järjestävät opetusta runsaasti myös etäopintoina, joten viivästykset opinnoissa eivät muodostuisi merkittäviksi.

⁵ Fakta Express 6a, OPH, 2018

⁶ <https://vipunen.fi/fi-fi/kkyhteiset/Sivut/Kansainv%C3%A4lisuus.aspx>



Hybridistrategiaan perustuvalla uudella mallilla on vaikutuksia myös suomalaisille urheilu- ja kulttuuritoimijoille. Urheilu on toiminnaltaan ja rakenteiltaan pitkälle kansainvälistynyt. Kilpailutoiminta edellyttää urheilun toimijoiden liikkuvuutta ja kansainvälisen tason kilpailut ovat keskeisiä kansalliselle kilpa- ja huippu-urheilulle. Ulkomaisten urheilutoimijoiden pääsillä maahan on merkittävä vaikutus itse urheilutoimintaan ja sen tuomiin laajempiin hyvinvointivaikutuksiin mutta myös mittaviin taloudellisiin seurauksiin.

Kulttuuri on luonteeltaan kansainvälistä, konsertit ja muut esitykset, näyttelyt, tapahtumat jne. suunnitellaan usein jo monia vuosia etukäteen ulkomaisine esiintyjineen, solisteineen, ohjaajineen, kapellimestareineen, koreografeineen jne. Taiteilijat tuovat lipputuloja ja heidän merkityksensä tapahtumien yms. markkinoinnissa ja tulonmuodostuksessa on merkittävä. Jotta kulttuuri- ja tapahtumatoiminta voi toteutua, tulee ulkomaisten vierailijoiden päästä maahan. Kyse on kansallisesta edusta, lipputuloista, monenlaisesta tapahtumiin liittyvistä alihankintaketjuista ja niihin kuuluvien henkilöiden työllistymisestä, henkisestä kriisinkestävydestä ja resilienssistä.

Tapahtumateollisuuden merkitys Suomessa on muun Euroopan tapaan nopeassa kasvussa. Vuositasolla sen taloudelliset vaikutukset ovat noin 2,5 miljardia euroa. Kulttuuri- ja urheilutapahtumat muodostavat merkittävän osan tästä. Tapahtumateollisuudessa toimii Suomessa noin 3200 yritystä ja työntekijöitä oli noin 20 000, tilapäisiä työntekijöitä jopa 175 000. Tapahtumilla on merkitystä paitsi niiden järjestäjille, myös lukuisille alihankkijoille. Niillä on suuri työllistävä vaikutus sekä aluetaloudellisesti että valtakunnallisesti.

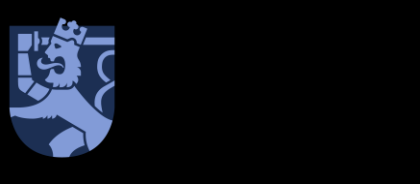
Urheilun sekä sen tapahtumateollisuuden kokonaisvolyymi globaalisti vuonna 2019 oli noin 150 miljardia euroa. Ymmärrettävästi kansainvälisille ja kansallisille lajiliitoille sekä kotimaisille kulttuuriin liittyvien tilaisuuksien järjestäjillä, on äärimmäisen tärkeää huolehtia koronapandemian aikana omien tapahtumien terveysturvallisuudesta. Toimintaa halutaan järjestää ja se toteutetaan erityisjärjestelyin, jotta kulttuuriin liittyvää toimintaa ja urheilua voidaan turvallisesti jatkaa eri maissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että erityisryhmätarkastelussa otetaan huomioon ammattimaisesti ns. ylimmillä tasoilla urheilevat urheilijat ja urheilusuoritukseen liittyvät ja tarvittavat henkilöt (esim. valmentajat) ja tapahtumat sekä taiteen ja kulttuurin tuotantojen, esitysten ja näyttelyiden toteuttamisessa tarvittavat henkilöt (esimerkiksi esittävän taiteen ammattilaiset). Erityisryhmätarkastelun kannalta on tärkeää kuvata prosessi ja ennakoida tilannetta myös nykyisten sisärajoitusten koskevien määräaikojen jälkeen. Liikunnan ja urheilun sekä kulttuurin sektorilla on paitsi elinkeinopoliittisia myös yleisiä ja laajempia vaikutuksia hyvinvointiin sekä henkiseen kriisinkestävyteen ja yhteiskunnan elpymiseen.

6.5 Ulkoministeriö

Matkustusrajoituksilla ja sisärajoitusten avulla on Suomi-kuvaan ja kansainväliseen ja EU-yhteistyöhön liittyviä ulottuvuuksia.

Rajat ylittävällä matkustamisella on vaikutuksia ulkoministeriön toimialalla pääsääntöisesti vain kolmansista maista saapuvan liikenteen maahantulolupa-asioiden käsittelyssä;



viisumihakemusten vastaanottaminen ja päätöksenteko, oleskelulupahakemusten vastaanotto ja haastattelut sekä täydennyspyynnöt ja niiden käsittely. Haasteena on ulkoisen palveluntarjoajan kyky ottaa hakemuksia vastaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Kaikessa matkustamisessa Suomesta ulospäin ulkoministeriöllä on rooli matkustustiedotteiden laatimisessa sekä konsulipalveluiden antamisessa. Covidiin liittyen ulkoministeriö ei ole antanut valtioneuvoston linjauksista poikkeavia matkustustiedotteita eikä osallistunut niiden valmisteluun.

Ulkomaankaupan turvaaminen on yhteiskunnan turvaamisen strategian mukaan yksi ulkoministeriön keskeisimmistä vastuualueista. Ulkomaankaupasta vastaavat suomalaisyritykset. Siksi on välttämätöntä, että kaikissa tulevilla koronapäätöksissä emme sulje ja eristä Suomea. Seurauksena olisi Suomen taloudellinen konkurssi. Suomalaisyritykset tarvitsevat liikematkustamista monin eri tavoin. Tällä hetkellä suomalaisyritykset toimeenpaneavat vanhoja toimitussopimuksia ja vanhaa tilauskantaa. Vientifirmojen olisi saatava uusia sopimuksia ja uusia tilauksia. Liikematkustaminen on entistä tärkeämpää.

Sisärajavalvonnasta ja sisärajoihin kohdistuvista matkustusrajoituksista luopuminen lujitaisi oikeusvaltioperiaatteen noudattamista ja olisi yhdenvertaisuusperiaatteen ja perusoikeuksien toteutumisen kannalta suositeltavaa.

Ulkoministeriöllä on riittävät resurssit maahantuloasioiden ja matkustustiedotteiden laadintaan. Edustustojen kyky ottaa vastaan asiakkaita voi olla käytännössä olematon paikallisesta koronatilanteesta riippuen (esimerkiksi lock down, liikkumisrajoitukset, matkustusrajoitukset).

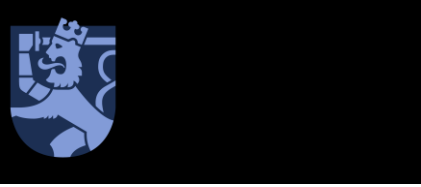
Suurin riski Suomen kansainvälisille suhteille ja taloudelle kansalaisyhteiskunnan toiminnalle olisi jatkaa nykyisellä mallilla, jolla rajoitetaan Schengen-alueen maahantuloa ja –rajatarkastuksia. Oikeudellinen riski Schengenin rajasäännösten vastaisen toiminnan jatkamisesta on myös mahdollinen.

Erilaiset, eri kriteereillä laaditut suositukset, jotka perustuvat eri aikoina päivitettyyn dataan muodostavat toiminnallisen haasteen siitä, mitä suositusta yksittäisen matkustajan tulisi noudattaa. Yhdenvertainen kohtelu Suomeen ja Suomesta kohdistuvassa matkustamisessa vaarantuu.

Luottamuksen ja ennustettavuuden palauttaminen matkustamiseen on ensiarvoisen tärkeää. Toiminnassa tulisi olla johdonmukaisuutta, ennustettavuutta ja selkeät kriteerit maahantulorajoituksiin, karanteeneihin ja matkustussuosituksiin.

Suomen lähestymistapa on ollut osin erilainen kuin muilla; Suomi on rajapäätöksillään kohdistanut toimia ulkopuolella oleviin (maahantulon rajoitukset), kun muiden toimet ovat pääosin kohdistuneet niihin, jotka tulevat maahan. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että Schengen-alueen matkustusrajoitukset poistetaan ja sisärajavalvonnasta luovutaan.

Ulkoministeriö kannattaa negatiivisen Covid-19 -testituloksen edellyttämistä maahan tullessa sekä korkean riskin maista tuleville uusintatestausta Suomessa. Olisi eduksi, jos riskialueiden osalta päästäisiin alueelliseen tarkasteluun. Maahantulolomakkeen käyttöönottoa edeltäneen 14 vuorokauden oleskelun selvittämiseen esimerkiksi Saksan mallin



mukaisella asiakirjalla tai internetsovelluksella tulisi harkita. Mikäli suosituksia ei valvota eikä ohjeiden vastaisesta toiminnasta ole seuraamusuhkaa, annetut ohjeet eivät välttämättä vaikuta halutulla tavalla.

6.6 Sisäministeriö

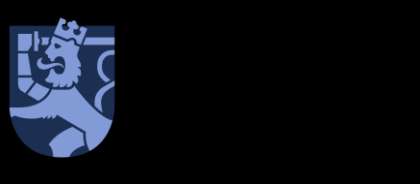
Valtioneuvosto teki rajavartiolain (578/2005) 15 §:n nojalla päätöksen rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 19.3.2020 alkaen. Päätös tehtiin Schengenin rajasäännöstön ((EU) 2016/399) 25 artiklan perusteella, jonka mukaan sisärajalvalvonnan enimmäiskesto on kuusi kuukautta. Nykyisen päätöksen voimassaolo päättyy 18.9.2020, jolloin myös edellä mainittu enimmäisajanjakso täyttyy. Schengenin rajasäännöstö on EU-asetuksena Suomea ja viranomaisia suoraan velvoittavaa oikeutta. Sen lisäksi on kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta otettava huomioon perustuslaki sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, erityisesti jokaisen oikeus elämään sekä julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Suomessa uusien tartuntatapausten ilmaantuvuus on pysynyt moniin muihin maihin verrattuna alhaisella tasolla. Voidaankin arvioida, että Suomessa käytössä olleilla maahantulo-rajajoituksilla on ollut keskeinen vaikutus suojattaessa Suomessa asuvia ja sitä kautta myös Suomen sisäistä turvallisuutta. Erot Suomen ja muun Schengen-alueen välisessä epidemiatilanteessa sekä nyt meneillään oleva tartuntojen leviämisen uusi kiihtymisvaihe edellyttävät sisärajalvalvonnan ylläpitämistä siihen asti, kunnes uudet korvaavat toimenpiteet ovat riittävällä tavalla käytettävissä. Sisäministeriössä on arvioitu, että edellä esitettyyn perustuen on olemassa oikeudelliset perusteet tehdä Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan mukainen uusi päätös sisärajalvalvonnan palauttamisesta epidemian toisen aallon torjumiseksi.

Uusi testaukseen perustuva maahantulomalli mahdollistaisi hallitun sisärajalvalvonnasta luopumisen ja askeleen kohtia EU:n vapaata liikkuvuutta. Mallin käyttöönoton myötä rajaliikenne lähtisi todennäköisesti maltilliseen kasvuun kolmansista maista ja maihin suuntautuvien työmatkojen lisääntyessä. Terveysturvallisuuden edellyttämä toiminta muodostaisi uuden tehtävän rajatarkastusviranomaisille. Terveysturvallisuuteen kuuluvat toimenpiteet rajoilla, kuten ennakkoon suoritettujen testaustuloksen tarkastaminen, olisi mahdollista suorittaa ulkorajalla rajatarkastusten yhteydessä. Sisärajoilla mahdolliset toimenpiteet suoritettaisiin virka-apuperusteisesti ja pistokoeluonteisesti sisärajalvalvonnan ollessa päättynyt.

Uusi maahantulomalli saattaisi edellyttää Rajavartiolaitokselta sisärajoilla suoritettavia virka-apuperusteisia terveysturvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Rajavartiolaitoksen resurssit eivät riitä testaustodistusten tarkastamiseen kaikilla maahantulopisteillä. Tästä syystä tarkastusvelvollisuuden säätäminen liikenteenharjoittajien velvollisuudeksi olisi tärkeää. Velvoitteesta ja velvoitteen laiminlyömisestä seuraava sanktio olisi säädettävä lailla.

Mikäli liikenteenharjoittajat eivät tarkastaisi testaustodistuksia lähtömaissa, johtaisi testaustodistusten tarkastaminen maahantulopisteillä pääsyn epäämisten/ käännäyttämisten lisääntymiseen ja näistä johtuvan hallintotyön lisääntymiseen, liikenteenharjoittajien



takaisinkuljetuksiin sekä rajanylityspisteiden ruuhkautumisiin. Esimerkiksi aluksiin nousuun on yleensä varattu huomattavasti enemmän aikaa kuin niiden purkuun ja rajatar- kastukseen.

Mikäli Rajavartiolaitos jatkaisi testaustodistusten tarkastamista Ruotsin ja Norjan rajoilla, ei kaikkia sisärajalvontaan kohdennettuja resursseja saataisi irrotettua sisärajoilta. Enintään 120 henkilön päivävahvuus (300 henkilön työpanos) Ruotsin ja Norjan maara- jalla olisi edelleen tarpeen. Kustannusvaikutuksena tämä olisi noin 120 000 – 150 000 euroa viikossa. Liikenteenharjoittajan vastatessa testaustodistusten tarkastamisesta sisä- rajoille sidottuja resursseja voitaisiin kohdentaa satamista ja lentokentiltä lisääntyvän ul- korajaliikenteen valvontaan.

Ulkorajoilla jatkettaisiin maahantulon rajoittamista. Rajoitukset olisivat nykyisiä suppe- ammat ja selkeämmät sekä viestinnällisesti yksinkertaisemmat.

Ainakin rajayhteisöjä, kuljetushenkilöstöä, huoltovarmuuden ja elinkeinoelämän kan- nalta aikakriittisiä suoritteita sekä erityisryhmiä koskevat poikkeukset karanteeni- ja tes- tausvaatimuksista helpottaisivat sujuvan ja tarkoituksenomaisen rajanylitysliikenteen to- teutumista.

Sisärajatarkastusten päättäminen ennen terveysviranomaisten riittävän suorituskyvyn rakentumista voisi johtaa taudin rajoitustoimien hallinnan menetykseen ja edelleen tau- titilanteen vaikeutumiseen Suomessa.

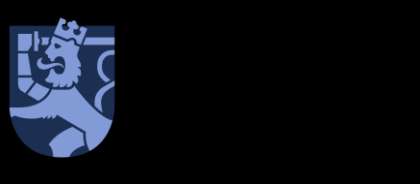
Sisäministeriössä on valmisteilla ratkaisu sisärajalvonnin jatkamiseksi 18.9.2020 jäl- keen. Sisärajalvonnin jatkaminen olisi välttämätöntä terveysturvallisuuden varmista- miseksi, kunnes korvaavien terveysturvallisuustoimien lainsäädäntömuutokset on toteu- tettu ja saatettu voimaan sekä terveysturvallisuustoimenpiteiden suorituskyky raken- nettu.

7 Johtopäätökset

Kun yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, voidaan rajavalvonta palauttaa väliaikaisesti sisärajoille. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun raja- valvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi eh- dottoman välttämätöntä. Sisärajalvontaa tulee käyttää viimeisenä keinona eikä sen kesto saa Schengenin rajasäännöstön mukaan ylittää kuutta kuukautta.

Terveysturvallisuuden varmistamiseksi rajat ylittävässä liikenteessä on otettava käyttöön muita keinoja.

Selvitysryhmä esittää kansalliseen hybridistrategiaan perustuvan testaukselle rakentuvan mallin käyttöönottoa rajaliikenteessä. Mallilla olisi mahdollista korvata sisärajatarkastuk- set terveysturvallisuuteen liittyvillä toimilla. Korkean riskin maista maahan saapuvilta edellytettäisiin eräitä poikkeusryhmiä lukuun ottamatta alle 72 tuntia vanhaa negatiivista Covid-testaustodistusta maahan saavuttaessa. Maahan saapuvat määrättäisiin 14 vuoro- kauden karanteeniin. Karanteenin voisi päättää aikaisintaan 72 tuntia maahantulosta to-



teutettavan uusintatestin negatiivisella tuloksella. Karanteenin päättymisen jälkeen noudatettaisiin terveysviranomaisten suosituksia kuten hyvää turvavälikäytäntöä ja muita terveysviranomaisten suosituksia.

Korkean riskin maista saapuvat voisivat aloittaa lähityöskentelyn negatiivisen uusintatestin tuloksen saatuaan.

Suomen kansalaisilta ja pysyvästi Suomessa asuvilta ei Suomeen palatessa edellytettäisi testaustodistusta. Korkean riskin maista saavuttaessa nämä ohjattaisiin testiin Suomessa.

Uusi malli mahdollistaisi matkustusrajoituksista luopumisen sisärajoilla Suomen tautitilannetta merkittävästi heikentämättä. Testaukseen perustuvan toimintamallin käyttöönotto mahdollistaisi matkailualan toiminnan nykyistä paremmin ja kolmansia maita koskevien matkustusrajoitusten purkamisen asteittain työmatkaliikenteestä alkaen testauskapasiteetin kasvaessa. Esitetyillä toimenpiteillä helpotettaisiin elinkeinoelämän tilannetta.

Mallin käyttöönotto edellyttää merkittäviä järjestelyjä erityisesti Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla. Rajanylityspaikoille olisi luotava kyky tarkistaa testaustodistuksia ja määrätä karanteeneja sekä ohjata korkean riskin maista saapuvat uusintatestaukseen. Testaus- ja analysointikapasiteetin kasvattaminen ja kohdentaminen matkustajavirtojen edellyttämällä tavalla. Testaus- ja analysointikapasiteetti on tällä hetkellä hyvin rajallinen. Testauskapasiteetin nostaminen edellyttää pikaisia investointipäätöksiä.

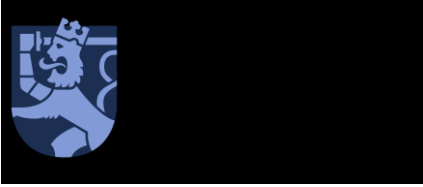
Malli edellyttää lainsäädäntömuutoksia ainakin liikenteen palveluista annettuun lakiin ja tartuntatautilakiin. Alustavien arvioiden mukaan tarvittavat säädösmuutokset voisivat toteutua aikaisintaan lokakuun 2020 kuluessa.

Terveysturvallisuuden huomioiva hybridistrategiaan perustuva malli voidaan rajanylitysliikenteessä lainsäädännön ja testauskapasiteetin näkökulmasta ottaa käyttöön aikaisintaan lokakuun 2020 kuluessa. Tähän asti olisi edelleen tarpeen rajoittaa matkustamista sisä- ja ulkorajoihin kohdistuvien matkustusrajoituksin. Väliaikaisen ratkaisuna elinkeinoelämän tarpeita voitaisiin helpottaa sallimalla kolmansista maista saapuva työmatkaliikenne vapaaehtoiseen saapumisen yhteydessä esitettävään testaustodistukseen perustuen. Korkean riskin maista saapuvat määrättäisiin uusintatestiin Suomessa. Henkilöt olisivat karanteenissa uusintatestin negatiivisen tulokseen saamiseen asti. Alle kolmen vuorokauden työmatkoilla työnantajan tulisi huolehtia karanteeninomaisista olosuhteista. Vapaaehtoisella testauksella voitaisiin lyhentää myös Schengen-alueen sisäiseen liikenteeseen kohdennettavia omaehtoisia karanteeneja.

Matkailun tarpeita helpotettaisiin julkaisemalla periaatteet turvallisen matkailun toteuttamiseksi ja aikataulu, jolloin mallin mukainen matkailu Suomeen voitaisiin aloittaa. Tämä mahdollistaisi matkojen myynnin välittömästi.

Liitteet

1. Esitysaineisto (5 sivua)
2. Suuntaviivat siirtymäkauden liikenteestä ja testaustodistusta koskevista poikkeusryhmistä (2 sivua)

**SUUNTAVIIVAT SIIRTYMÄKAUDEN LIIKENTEESTÄ JA TESTAUSTODISTUSTA KOSKEVISTA POIKKEUSRYHMISTÄ****1) Schengen-maista, joista sisärajalvalvonta päätetty sekä Suomen hyväksymistä EU:n vihreän listan maista**

- Maahantuloa ei ole rajoitettu. Lain mukaiset maahantulon edellytykset

2) EU-/Schengen-alueelta sallittu liikenne sisärajalvalvonnan alaisista maista**Paluu Suomeen (ilman testaustodistusta)**

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

Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta (ilman testaustodistusta)

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

Työmatka tai muu välttämätön syy

- a) työsuhteeseen tai toimeksiantoon perustuva työmatka
- b) diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- c) opiskelu Suomessa
- d) Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt sekä oleskeluoikeutensa rekisteröineet EU- ja Schengen-valtioiden kansalaiset
- e) liikenne Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisellä maarajalla paikallisten rajayhteisöjen välillä
- f) perheasiat (esimerkiksi sukulaisen tapaaminen, seurustelusuhde, hautajaiset, häät, sairastapaukset)
- g) kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- h) muu välttämätön ja perusteltu syy (esimerkiksi välttämättömät henkilökohtaiset syyt, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla, kiinteistö, asunto tai vapaa-ajan asunto Suomessa, omaisuusjärjestelyt Suomessa, saamelaiden elinkeinon ja kulttuurin harjoittaminen).

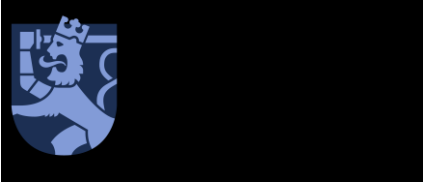
3) Ulkorajaliikenne kolmansista maista ja maahantulon rajoitukset

Siltä osin kuin maahantuloa ulkorajoilla on rajoitettu, ulkorajoilla sallitaan Suomen ja kolmansien maiden välisessä liikenteessä maahantulo seuraavien maahantuloperusteiden perusteella:

Paluu Suomeen (ilman testaustodistusta)

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

Paluu muihin EU- ja Schengen-valtioihin tai niiden kautta (ilman testaustodistusta)



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

Välttämätön syy

- a) terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään
- b) tavaraliikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään (ml merenkulkijat)
- c) diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö työtehtävissään
- d) Suomen oleskeluluvalla matkustavat henkilöt
- e) kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt
- f) pakottavat perheasiat (esimerkiksi oman lapsen syntymä, lähiomaisen vakava sairaustapaus, omat hää, seurustelusuhde) tai muut pakottavat henkilökohtaiset syyt
- g) muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla sekä ulkomailla asuvan Suomen kansalaisen perheenjäsenen maahan saapuminen
- h) opiskelemaan hyväksytyt henkilöt

4) Henkilöryhmät, joiden maahantulo korkean riskin maista voidaan sallia ilman negatiivista testitodistusta ja karanteenia

- a) terveydenhuollon ja pelastustoimen henkilöstö (mukaan lukien ensihoito) sekä vanhustenhuollon ammattihenkilöstö työtehtävissään
- b) tavaraliikenteen kuljetus- ja logistiikkahenkilöstö työtehtävissään
- c) diplomaatit, kansainvälisten organisaatioiden henkilöstö, sotilashenkilöstö ja avustusjärjestöjen henkilöstö kiireellisissä työtehtävissään
- d) Suomen oleskeluluvalla muussa kuin paluuliikenteessä matkustavat henkilöt, kun ennakkotestaus on jäänyt tekemättä perustellusta syystä (karanteenivaatimus)
- e) kansainvälistä suojelua tarvitsevat tai muutoin humanitaarisista syistä matkustavat henkilöt (karanteenivaatimus)
- f) välttämättömät henkilökohtaiset syyt sisärajalla, kun ennakkotestaus on jäänyt tekemättä perustellusta syystä
- g) pakottavat henkilökohtaiset syyt ulkorajalla, kun ennakkotestaus on jäänyt tekemättä perustellusta syystä
- h) muu välttämätön ja perusteltu syy, esimerkiksi yhteiskunnan toimivuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkittävä työ, jonka toteuttaminen edellyttää toisesta maasta saapuvan henkilön tai henkilöiden työsuoritusta eikä työ siedä viivästystä, ulkomaisten tiedotusvälineiden edustajat, säännöllisen reittiliikenteen kauttakulku lentoasemalla
- i) kansainvälisiin neuvotteluihin osallistuvat valtioiden edustajat ja kansainvälisten järjestöjen työhön osallistuvat henkilöt