VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

PROMEMORIA

31.3.2020

Statsrådets förordning om fortsatt utövning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och fortsatt tillämpning av 96–103 § i beredskapslagen

1 Inledning och förslag

Bakgrund

Statsrådet har den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president konstaterat att sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1552/2011) råder i landet. Grundlagsutskottet har som sin egen uppfattning konstaterat att det råder sådana undantagsförhållanden i landet som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen (GrUB 2/2020, GrUB 8/2020 rd). Coronavirussjukdomen covid-19 (nedan coronavirus) är en sådan pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

Den 17 mars 2020 utfärdade statsrådet två förordningar om ibruktagningen av befogenheter enligt beredskapslagen:

– statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93–95 och 109 § i beredskapslagen (125/2020), ändrad den 19 mars 2020 till statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen (130/2020)
– statsrådets förordning om omedelbar ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen (124/2020).

Den 18 mars 2020 lämnade grundlagsutskottet betänkanden om förordningarna (GrUB 2/2020 rd – Ö 1/2020 rd och GrUB 3/2020 rd – Ö 2/2020 rd) och riksdagen fattade beslut om dem i enlighet med betänkandena. Med anledning av riksdagens beslut ändrades statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93–95 och 109 § i beredskapslagen (ny rubrik statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen) och i förordningen upphävdes bestämmelsen om arbetsplikt för personalen inom hälsovården enligt 95 § 2 mom. i beredskapslagen.

Statsrådet utfärdade den 25 mars 2020 två nya förordningar:

– statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96–103 § i beredskapslagen (139/2020)
– statsrådets förordning om omedelbar ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen (145/2020).

Snellmaninkatu 1, Helsinki
Snellmansgatan 1, Helsingfors
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
PB 23, 00023 Statsrådet
PUHELIN/TELEFON
0295 16001 (vaihde/växel)
FAKSI/FAX
(09) 1602 2165
kirjaamo@vnk.fi
registratorskontoret@vnk.fi

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har den 27 mars 2020 lämnat ett utlåtande om statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. och tillämpning av 96–103 § i beredskapslagen (AjUU 2/2020 rd) och grundlagsutskottet har den 27 mars 2020 lämnat ett betänkande om förordningen (GrUB 7/2020 rd – Ö 7/2020 rd). Riksdagen beslutade den 27 mars 2020 att den nämnda förordningen får förbli i kraft. Förordningen är i kraft till och med den 13 april 2020.

Statsrådet upphävde vid sitt allmänna sammanträde den 27 mars 2020 statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen (140/2020) och utfärdade en ny förordning om saken (145/2020).

Riksdagen godkände den 27 mars 2020 statsrådets förordning om omedelbar ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen (145/2020).

Alla ovannämnda förordningar av statsrådet upphör att gälla den 13 april 2020, med undantag för statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen.

Det har utfärdats tre tillämpningsförordningar om befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen:

– statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (126/2020, ändrad genom 131/2020)
– statsrådets förordning om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen (128/2020)
– statsrådets förordning om kommunens rätt att avvika från tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och från bedömningarna av servicebehovet inom socialvården (127/2020)

Tillämpningsförordningarna är på samma sätt som ibruktagningsförordningarna i kraft till och med den 13 april 2020.

Avsikten är att genom denna förordning i enlighet med 8 § i beredskapslagen fortsätta utövningen av statsrådets befogenhet i enlighet med 95 § 2 mom. i beredskapslagen samt tillämpningen av 96–103 § i beredskapslagen fram till den 13 maj 2020.

Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt 4 § i den lagen utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Myndigheterna får dessutom under undantagsförhållanden bemyndigas att utöva endast sådana befogenheter som är nödvändiga för att syftet som nämns i 1 § ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte. Syftet med beredskapslagen är enligt lagens 1 § att under undantagsförhållanden bl.a. skydda befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Grundlagsutskottet har ansett att bestämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll med tanke på proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, och utskottet har framhållit att principerna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden. Enligt utskottet är det också uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på. Grundlagsutskottet framhåller att dessa aspekter fortsatt är av betydelse också vid tillämpningen av sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som tillåts enligt 23 § i grundlagen. Utifrån grundlagsutskottets betänkanden ska det också

med tanke på bestämmelserna i 23 § i grundlagen, som reviderades 2011, granskas om åtgärderna är nödvändiga, proportionella och överlag tillåtna. Dessutom ska det bedömas och motiveras om begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna är godtagbar och proportionell med tanke på de allmänna förutsättningarna för en begränsning av de grundläggande fri-och rättigheterna.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande (GrUB 2/2020 rd) att det är nödvändigt att den arbetspliktigas ställning och rättigheter skyddas på det sätt som föreskrivs i 14 kap. i beredskapslagen eller genom andra bestämmelser på minst samma nivå. Eftersom befogenheterna enligt 14 kap. inte uttryckligen har tagits i bruk och ingen utredning om annan tillämplig lagstiftning har lagts fram, ansåg grundlagsutskottet att 5 § i ibruktagningsförordningen måste upphävas. Bestämmelser om införande av arbetsplikt kan utfärdas, om det samtidigt föreskrivs att övriga bestämmelser i 14 kap. om den arbetspliktigas ställning och rättigheter ska tillämpas eller om det på annat sätt genom lagstiftning sörjs för att dessa omständigheter ordnas.

I statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen (130/2020) har statsrådet med stöd av beredskapslagen utfärdat bestämmelser om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen. Förordningen tillämpas på arbetstagare, tjänstemän och tjänsteinnehavare. Bestämmelserna i 2 § i förordningen gäller avvikelser från semesterlagens bestämmelser om semester och från de kollektivavtalsbestämmelser som grundar sig på 30 § i semesterlagen. Enligt 3 § i förordningen får arbetsgivaren avvika från arbetstidslagens bestämmelser om vilotider och övertidsarbete och från bestämmelserna i det kollektivavtal som baserar sig på 34 § i arbetstidslagen. Förordningen tillämpas också på tjänstekollektivavtal. Förordningen är i kraft till den 13 april 2020. Statsrådet beslutade genom en statsrådsförordning som utfärdades den 31 mars 2020 att fortsätta utövningen av de nämnda befogenheterna. Syftet med förordningen är att säkerställa en tillräcklig personalstyrka under virusepidemin för att man ska kunna trygga en tillräcklig funktionsförmåga inom social- och hälsovårdstjänsterna. Arbetsgivaren får vid behov avbryta arbetstagarens semester eller flytta tidpunkten för när semester ges, avvika från skyldigheten att inhämta arbetstagarens samtycke till övertidsarbete samt avvika från bestämmelserna om vilotid.

De avvikelser som förordningen ger utrymme för kan, om coronavirusepidemin kräver det, tillämpas på personalen vid samtliga verksamhetsenheter inom social- och hälsovården, inom både den offentliga och den privata sektorn. Sådan personal inom hälso- och sjukvården som avses i förordningen är yrkesutbildade personer som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) och i förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (564/1994) samt de personer som uppfyller de föreskrivna förutsättningarna för att vara verksamma i yrkesutbildade personers uppgifter. Bland yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården kan nämnas t.ex. läkare, tandläkare, sjukskötare, hälsovårdare, laboratorieskötare, fysioterapeuter, röntgenskötare, provisorer, farmaceuter och närvårdare.

Genom förordning av statsrådet har man också tagit i bruk de befogenheter enligt 86 § i beredskapslagen med stöd av vilka en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården genom beslut av social- och hälsovårdsministeriet eller regionförvaltningsverket kan åläggas att

1) utvidga eller lägga om sin verksamhet,

2) helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt,

3) placera personer i behov av vård eller omvårdnad i sin verksamhetsenhet oberoende av vad som har bestämts, föreskrivits eller avtalats,

4) ställa en verksamhetsenhet eller en del av den till statliga myndigheters förfogande.

Syftet med utövningen av dessa befogenheter är att säkra tillräckliga personalresurser för hälso- och sjukvårdssystemet i en situation där systemet utsätts för hög belastning.

Varför arbetsplikt införs

Åtgärder som vidtas för att bekämpa följderna av en pandemi är till för att skydda befolkningen och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. För detta ändamål ska åtgärderna under de ifrågavarande undantagsförhållandena vara tillräckligt föregripande och snabbt kunna införas om situationen hastigt eskalerar.

De bästa modeller som finns att tillgå visar när de tillämpas på Finlands förhållanden och vårdpraxis att epidemin orsakar en aldrig tidigare skådad belastning på den specialiserade sjukvården, i synnerhet på den tunga intensivvården. Det bör noteras att coronavirusinfektionen, som det inte finns någon specifik behandling för, under den första vågen av epidemin i hög grad belastar också primärvården, socialservicen och sjukhusens bäddavdelningar. Vårdpersonalen har varit särskilt utsatt för sjukdomsrisk och arbetsfrånvaron kan öka av många orsaker.

Inom social- och hälsovården som helhet betraktad vårdas i stor utsträckning befolkningsgrupper som har ett kontinuerligt och vitalt behov av tjänster för att trygga sina liv och sin hälsa. Allt eftersom servicesystemet blir allt mer belastat kan bristen på arbetskraft inom vården dessutom öka på grund av att hälso- och sjukvårdspersonal insjuknar. Bristen på arbetskraft kan på ett betydande sätt försvåra dessa kritiska tjänsters funktion och på så sätt äventyra befolkningens hälsa samt klient- och patientsäkerheten i stort. De som utsatts för coronavirusinfektion sätts i karantän i 14 dygn och de som har symtom isoleras. I slutna inrättningar uppstår snabbt smittkedjor och omfattande sjukdomsutbrott. I det skede smittan spridit sig till personal och boende hotar den äventyra vården och omsorgen samt klient- och patientsäkerheten inom hemvården, vid olika boendeserviceenheter och vårdinrättningar. Det hot som epidemin utgör riktar sig således inte bara mot de insjuknades liv och hälsa, utan också mot omsorgen om och säkerheten för individerna i olika samfund.

De primära metoderna för att trygga tillräckligt med personal är upphandling av tjänster och frivillig rekrytering av extra personal. Om dessa metoder inte är möjliga eller inte räcker till, kan verksamhetsenheterna på basis av de befogenheter som införts sträva efter att trygga resurserna genom att utnyttja den flexibilitet anställningsvillkoren medger på det sätt som beskrivs ovan. Vidare är det möjligt att genom beslut enligt 86 § i beredskapslagen styra till exempel verksamhetsenheterna att ändra innehållet i de tjänster som de tillhandahåller på ett sätt som gör det möjligt att koncentrera resurser till brådskande tjänster och tjänster för personer i särskilt utsatt ställning eller genom att ta i bruk den privata social- och hälsovårdens kapacitet inom det offentliga servicesystemet.

När coronavirusepidemin i Finland sprider sig ytterligare, måste också tillämpningen av bestämmelserna om arbetsplikt i 14 kap. i beredskapslagen fortsätta, om styrningen av tjänsterna, ibruktagandet av privat kapacitet och det andra spelrum i anställningsförhållandena som ibruktagningsförordningarna möjliggör inte räcker och det alltså inte är möjligt att på något annat sätt ordna tillräckliga resurser för de kritiska tjänsterna. Bestämmelser om införande av arbetsplikt inom hälso-

och sjukvården kan utfärdas genom förordning, om det samtidigt föreskrivs att övriga bestämmelser i 14 kap. om den arbetspliktigas ställning och rättigheter ska tillämpas eller om det på annat sätt genom lagstiftning sörjs för att dessa omständigheter ordnas. För verkställandet av den arbetsplikt som införs i och med ibruktagningsförordningen bör arbetskraftsmyndigheten på det sätt som anges nedan organisera det egna administrativa förfarandet. Med beaktande av de förberedelser som krävs för verkställigheten har det betydelse att befogenheterna tas i bruk i rätt tid.

När virusepidemin breder ut sig är det möjligt att det uppstår brist på arbetskraft vid verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården allt eftersom servicebehovet ökar i och med att smitta har övergått i insjuknande. Dessutom kan bristen på arbetskraft inom vården öka på grund av att hälso- och sjukvårdspersonal insjuknar. Bristande arbetskraftsresurser kan på ett betydande sätt försvåra verksamheten inom dessa samhällskritiska tjänster.

Avsikten med den fortsatta utövningen av befogenheten enligt ibruktagningsförordningen om arbetsplikt är att för sin del säkerställa att arbetsgivaren har tillräckligt med personal att tillgå under virusepidemin, om det är nödvändigt att vidta åtgärder enligt förordningen utöver de andra åtgärder som nämns ovan. Det är möjligt att man med frivilliga medel de facto inte tillräckligt snabbt kan skaffa tjänster eller rekrytera extra personal. Vidare är det möjligt att de åtgärder som baserar sig på styrningen av tjänsterna och ibruktagandet av tilläggskapacitet inte är tillräckliga, praktiskt möjliga eller tillräckligt snabba. Servicesystemet inom social- och hälsovården ska ha tillgång till tillräckligt omfattande och snabbt tillgängliga åtgärder för att trygga sin funktionsförmåga och på så vis kunna säkerställa att människors grundlagsenliga rätt till liv och hälsa samt tillräckliga social- och hälsovårdstjänster tillgodoses och att allvarlig fara för liv och hälsa avvärjs genom ändamålsenliga tjänster. Genom den fortsatta utövningen av de befogenheter som införs med stöd av beredskapslagen tryggas uttryckligen social- och hälsotjänsternas tillräckliga funktionsförmåga för att säkerställa den övergripande tillgången till brådskande tjänster, tjänster för utsatta befolkningsgrupper och andra oundgängliga tjänster i rätt tid.

I särskilda situationer där patienternas hälsa eller liv allvarligt äventyras på grund av virusepidemin och det personalunderskott som den orsakar, kan arbetskraftsmyndigheten förordna aktörer inom hälso- och sjukvården och personer som fått utbildning inom detta område att arbeta vid en offentlig eller privat verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården. Förordnandet ska basera sig på behovet i den kommun eller samkommun där tilläggspersonal behövs på grund av virusepidemin.

De genom ibruktagningsförordningen införda befogenheterna enligt beredskapslagen får utövas endast på ett sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna. Genom de aktuella specialåtgärderna strävar man efter att bromsa upp sjukdomens spridning i Finland så att så få människor som möjligt behöver sjukhusvård samtidigt. Syftet med befogenheterna att införa arbetsplikt är i sista hand att göra det möjligt för enheterna inom hälso- och sjukvården att ta i bruk de resurser som de behöver, om inga andra medel räcker till för detta.

Införande av arbetsplikt är en sista utväg för att trygga nödvändig vård vid olika hälso- och sjukvårdsenheter, om de normala rekryteringssätten eller de metoder som avses i 86, 88, 93 och 94 § i beredskapslagen och som tillämpas i nuläget inte underlättar situationen inom hälso- och sjukvården. När antalet sjukdomsfall bland personalen vid hälso- och sjukvårdsenheterna ökar och antalet patienter ökar kan arbetsplikt införas för att underlätta situationen i enlighet med hälso- och sjukvårdsenheternas behov och vilken kompetens och vilket kunnande man lyckas hitta bland dem som omfattas av arbetsplikten.

Hur snabbt arbetsplikten införs kan inte jämföras med t.ex. genomförandet av begränsningarna av rörelsefriheten, eftersom införande av arbetsplikt förutsätter att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården kallas in genom vanlig delgivning till en specifik person eller genom offentlig delgivning. Det bör dessutom reserveras rimligt med tid för anmälan. I praktiken kan man under den nuvarande giltighetstiden för ibruktagningsförordningen före den 13 april 2020 tekniskt bereda införandet av arbetsplikt genom att ordna inkallande och anmälan samt genom att skapa ett arbetspliktsregister. Under den nuvarande giltighetstiden för ibruktagningsförordningen hinner man knappast ge arbetsförordnanden. Enligt den bedömning som Institutet för hälsa och välfärd gjort kommer epidemin att nå sin kulmen och det faktiska behovet av arbetsförordnanden att inträffa senare, i maj–juni. Också efter det att epidemin har nått sin kulmen kan det behövas arbetspliktiga inom hälso- och sjukvården.

Med hjälp av arbetsplikten tryggas möjligheterna för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården att under pandemin delta i skötseln av hälso- och sjukvårdsenheternas nödvändiga uppgifter också i situationer där deras arbetsgivare inte skulle vara villiga att låta dem göra detta. Arbetspliktiga har efter det att arbetsförordnandet upphört rätt att återgå till sitt tidigare arbete.

Eftersom varje arbetspliktig kan förordnas till arbete för högst två veckor och ett arbetsförordnande kan förlängas med högst två veckor, ska man noga överväga tidpunkten för införandet av arbetsplikt.

Epidemiologisk och medicinsk lägesbild

Incidensen av coronavirus i Finland är för närvarande cirka 25 fall per 100 000 personer. Den 30 mars 2020 uppgick antalet coronaviruspatienter på sjukhusens vårdavdelningar till 94 i hela Finland. Av dessa vårdades 59/94, dvs. 63 %, inom HNS. På motsvarande sätt uppgick antalet personer i intensivvård till 49 i hela Finland och av dem vårdades 33/49, dvs. 67 %, vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

Uppgifterna om bekräftade smittfall visar att covid-19-epidemin har utvecklats snabbare i Nyland än i resten av Finland. Incidensen för de fall av covid-19 som har bekräftats i området och anmälts till registret över smittsamma sjukdomar (54/100 000 invånare) är fyrdubbelt så stor som incidensen för det övriga Finland (13/100 000 invånare). Även antalet fall som kräver sjukhusvård är relativt sett större än på andra håll i landet.

Utanför Nyland finns det dock redan flera kommuner där det finns flera fall och incidensen motsvarar eller redan överstiger genomsnittet i Finland. Sådana kommuner är Jyväskylä, Kangasala, Letala, Masku, S:t Michel, Uleåborg, Birkala, Riihimäki, Tammerfors, Vasa och Valkeakoski. Det finns också flera fall t.ex. i Tavastehus, Kemi, Kuopio, Salo och Seinäjoki.

Coronaviruset sprids ofta som lokala kluster. Det är sannolikt att ett betydande antal nya sjukdomsfall kan komma att konstateras inom mycket kort tid i vilken kommun som helst i Finland. En sådan lokal epidemi kan omfatta tiotals eller hundratals nya fall inom ett fåtal dagar.

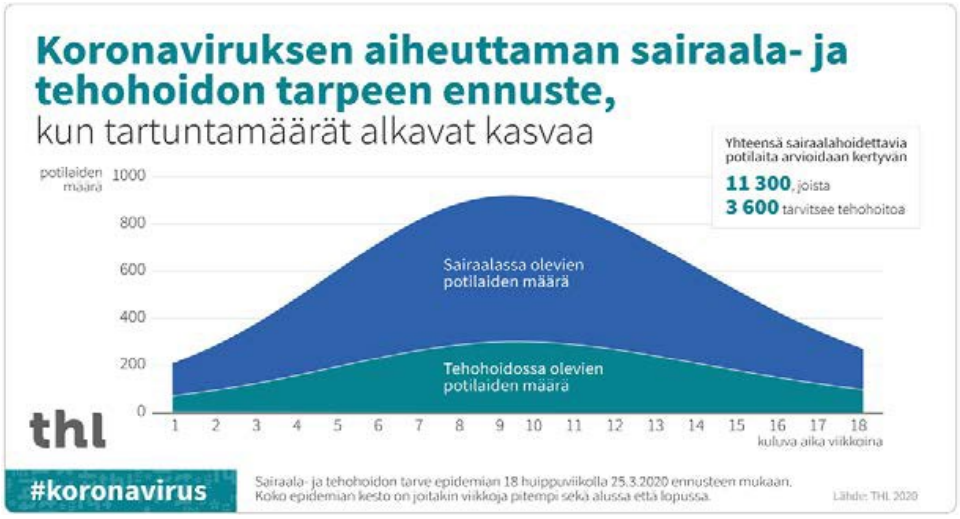
Epidemins varaktighet kan för närvarande inte exakt uppskattas. Prognosen är mycket beroende av parametrarna för sjukdomens spridningsförmåga, andelen patienter med få symtom och begränsningsåtgärdernas effektivitet. Det är också möjligt att epidemin i och med begränsningsåtgärderna kommer att komma i flera olika vågor under de närmaste åren.

Den epidemihämmande effekten uppstår som en boostereffekt av flera olika åtgärder i kombination. I detta skede går det inte att exakt bedöma i vilken utsträckning dessa begränsningsåtgärder

minskar epidemins intensitet. Inte heller de enskilda begränsningsåtgärdernas effektivitet kan bedömas på ett tillförlitligt sätt. I en modell där man bedömt det högsta antalet fall i toppen på en epidemivåg utgår man från ett antagande om att begränsande åtgärder minskar kontakterna med mer än en tredjedel.

I den modellering som gjorts av Institutet för hälsa och välfärd har man utifrån de senaste uppgifterna förutspått att behovet av sjukhus- och intensivvård infaller under de 18 toppveckorna för epidemin, varav 9 veckor före toppen och 9 veckor efter toppen. Prognosen för det högsta antalet fall i den nuvarande epidemivågen torde som en följd av de begränsande åtgärderna förskjutas till maj. Enligt nuvarande uppgifter beräknas epidemin vara i 4–6 månader. Epidemin kan förekomma i olika skeden i olika regioner. Därför kan prognoserna beträffande tidpunkten då epidemitoppen nås inte direkt tolkas så att de gäller hela landet. I modellen utgår man ifrån att epidemin började i Finland den 1 mars 2020.

Covid-19-epidemins förlopp (modellering 25.3.2020)



Epidemin sprider sig för närvarande snabbt, och antalet fall når sannolikt inte sin topp under de nuvarande begränsningsåtgärdernas giltighetstid fram till den 13 april 2020. Begränsningsåtgärderna bör därför fortgå åtminstone till och med den 13 maj 2020.

Hantering av situationen med myndigheternas normala befogenheter

Rättsliga ramar för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

I 7 § 1 mom. i Finlands grundlag föreskrivs det om rätten till liv och till personlig frihet och i 19 § 3 mom. föreskrivs det att det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa.

Finland har ratificerat flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter där det föreskrivs om rätten till liv och rätten till skydd av hälsa. Det allmänna ska säkerställa genomförandet av de konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Bland annat i artikel 2 i Europakonventionen, som godkänts av Europarådet, föreskrivs det om rätten till liv och i artiklarna 11 och 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan föreskrivs det om rätten till skydd för hälsa och till medicinsk hjälp. I artikel 12 i Förenta nationernas (FN) internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) erkänns rätten för var och en att

åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. Enligt bestämmelsen ska konventionsstaten vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skapa förutsättningar som tillförsäkrar alla läkarvård och sjukhusvård i händelse av sjukdom. Dessutom föreskrivs i artikel 6 i FN:s konvention om barnets rättigheter att rätten till livet, överlevnad och utveckling ska säkerställas så fullödigt som möjligt. Syftet med bestämmelsen är att skapa optimala förhållanden för barnets överlevnad och förutsättningar för barnets harmoniska utveckling. I artikel 24 i konventionen föreskrivs det om rätten till hälso- och socialvård. Även i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning föreskrivs det i artikel 10 om rätten till liv och i artikel 25 om rätten till hälsa.

Finland ratificerade 1936 Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 29 från år 1930 som gäller avskaffande av tvångsarbete (FördrS 44/1935). Enligt artikel 2.1 i konventionen ska med ”tvångsarbete eller obligatorisk arbete” förstås varje arbete eller tjänst som avfordras en person under hot om något slag av straff och till vars utförande ifrågavarande person inte erbjudit sig av fri vilja. I artikel 2.2 d i konventionen avser begreppet tvångsarbete eller obligatoriskt arbete enligt konventionen dock inte arbete eller tjänst som avfordras någon i fall av force majeure, såsom krigstillfällen, eldsvådor, översvämningar, hungersnöd, jordbävningar, häftiga epidemier och händelser som äventyrar eller hotar att äventyra befolkningens liv eller de normala existensvillkoren för densamma i dess helhet eller till en avsevärd del. I ILO:s tillsynspraxis har det betonats att arbetsplikten i de nämnda undantagssituationerna ska begränsas till verkliga nödsituationer. Arbetspliktens varaktighet, omfattning och syfte ska i lag och även i praktiken noggrant begränsas endast till nödsituationer och endast till åtgärder som situationen absolut förutsätter. Finland har också förbundit sig till vissa andra internationella konventioner om tvångsarbete, såsom protokollet till ILO:s konvention nr 29 (2014) (FördrS 29/2017) och ILO:s konvention nr 105 från 1957 som gäller avskaffande av tvångsarbete (FördrS 17/1960). Den föreslagna fortsatta utövningen av befogenheten om arbetsplikt strider inte mot de konventioner om tvångsarbete som är bindande för Finland med beaktande av bestämmelsen om undantag vid force majeure.

Arbetsplikten innebär ett ingrepp i den personliga frihet som tryggas i 7 § 1 mom. i grundlagen och i bestämmelserna om utövande av arbete, yrke och näring i 18 § 1 mom. i grundlagen. Även om avtalsfriheten inte uttryckligen skyddas i grundlagen, får också den i viss mån skydd genom den generalklausul om egendomsskydd som finns i 15 § 1 mom. i grundlagen. Bestämmelser som ingriper i rättigheter som tryggas i grundlagen ska bedömas med tanke på de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis med avseende på ett godtagbart syfte och bestämmelsernas proportionalitet (proportionalitetsprincipen) (GrUU 21/2004 rd, 37/2004 rd, 27/2004 rd och 5/2002 rd). Förslagen syftar till att trygga tillgången till tillräcklig hälsovårdspersonal för att klara av coronavirusepidemin och skydda befolkningens hälsa och liv. Med tanke på proportionalitetsprincipen är det också väsentligt att de föreslagna bestämmelserna ska gälla endast en kort tid, såsom avses i denna förordning. På de nämnda grunderna bedöms det finnas godtagbara skäl för en tillfällig begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna på det sätt som föreslås.

I artikel 4 i Europakonventionen och i artikel 8 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns bestämmelser om förbud mot tvångsarbete och annat påtvingat arbete. Bestämmelser om förbud mot tvångsarbete finns också i Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 29, det protokoll från 2014 som kompletterar konventionen och ILO:s konvention nr 105. Finland har ratificerat alla nämnda konventioner. Förbuden mot tvångsarbete i dessa konventioner omfattar dock inte arbets- och tjänstgöringsskyldigheten i en situation där t.ex. en fara eller olycka som beror på en epidemi hotar samhällets existens eller välfärd. I de rådande undantagsförhållandena är det fråga om detta.

Syftet med lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) är att förebygga smittsamma sjukdomar och spridningen av dem samt deras negativa konsekvenser för människor och samhället. Coronaviruset lades den 14 februari 2020 till i förteckningen över allmänfarliga smittsamma sjukdomar (statsrådets förordning 69/2020).

Med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar kan omfattande åtgärder vidtas för att begränsa smittspridning. Med stöd av lagen om smittsamma sjukdomar (57 §) kan det fattas beslut om att den som insjuknat eller med fog misstänks ha insjuknat ska bli borta från sitt arbete, dagvårdsplatsen eller läroanstalten. I lagen föreskrivs också (58 §) att det under vissa förutsättningar inom ett bestämt område kan fattas beslut om att stänga verksamhetsenheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler och förbjuda allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. I lagen föreskrivs likaledes (59 §) om rengöring av lokaler och produkter och förstöring av varor samt om karantän (60–61 §) och isolering (63 §). Patienternas rätt att träffa personer utanför hälso- och sjukvårdsenheten kan också vid behov begränsas (69 §).

Institutet för hälsa och välfärd är en nationell sakkunniginrättning för bekämpning av smittsamma sjukdomar som med sin sakkunskap stöder social- och hälsovårdsministeriet samt regionförvaltningsverken. Regionförvaltningsverken samordnar och övervakar bekämpningen av smittsamma sjukdomar inom sitt område. I kommunerna hör beslutanderätten förutom till den läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar även till det kommunala organ som ansvarar för smittsamma sjukdomar. I vissa fall ger lagen om smittsamma sjukdomar regionförvaltningsverken behörighet. Regionförvaltningsverken har till exempel på grund av en allmänfarlig smittsam sjukdom som medför en omfattande smittrisk befogenhet att inom flera kommuners område stänga verksamhetsenheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler och förbjuda allmänna sammankomster, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.

Förslag till fortsatt utövning av befogenheten om arbetsplikt enligt beredskapslagen

Mot bakgrund av den övergripande situationen kan det bedömas att bekämpningen av pandemin covid-19, vården av sjuka och skyddet av befolkningen, särskilt när det gäller riskgrupper, såsom äldre och personer med flera sjukdomar samt personer med vissa underliggande sjukdomar, inte ännu den 13 april 2020 kan hanteras med myndigheternas ordinarie befogenheter. Befogenheterna enligt lagen om smittsamma sjukdomar och annan lagstiftning inom social- och hälsovården räcker inte till för att situationen ska kunna hanteras så att social- och hälsovårdsinrättningarnas verksamhet kan skyddas i tillräcklig utsträckning eller beslut fattas om riksomfattande åtgärder. Lagen om smittsamma sjukdomar innehåller inte befogenheter att bestämma om arbetsplikt inom hälso- och sjukvården på ett sätt som skulle göra det möjligt att trygga hälso- och sjukvårdens och myndigheternas bärkraft vid hård belastning.

Åtgärder som vidtas för att bekämpa följderna av en pandemi är till för att skydda befolkningen och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med tanke på detta ändamål är det nödvändigt att åtgärderna under dessa undantagsförhållanden är tillräckligt föregripande. Åtgärderna är alltid bundna till just de behov att skydda i 1 § i beredskapslagen avsedda skyddsintressen som framkommer under undantagsförhållandena i fråga. Med tanke på smittsamma sjukdomar innebär detta nödvändiga metoder för att förhindra att sjukdomen sprids och för att avvärja de hot som spridningen medför. Då är det nödvändigt att utöva befogenheterna utifrån bästa tillgängliga kunskap om spridningen av en smittsam sjukdom, om det sätt på vilket den sprids samt om de allmänna modellerna för hur motsvarande smittsamma sjukdomar sprids och vilken belastning deras spridning orsakar för servicesystemet.

Av motiveringen till beredskapslagen framgår en mer allmän princip enligt vilken åtgärder vid en pandemi kan vidtas redan på förhand när en farlig smittsam sjukdom hotar, dvs. det förutsätts inte att sjukdomen redan sprids (se RP 3/2008 rd, s. 34). Ordalydelsen i 23 § i grundlagen om undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen tillåter också åtgärder på förhand, förutsatt att de har en tillräckligt konkret grund. I ljuset av den internationella jämförelseinformation som för närvarande finns tillgänglig har det visat sig vara mycket viktigt att åtgärderna för att bekämpa smittspridningen och att trygga servicesystemets funktionsförmåga vidtas vid rätt tidpunkt och på ett tillräckligt föregripande sätt för att de ska ha effekt. Detta är en väsentlig aspekt vid bedömningen av om åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga i olika områden. För detta ändamål ska åtgärderna under de ifrågavarande undantagsförhållandena vara tillräckligt föregripande och snabbt kunna införas om situationen hastigt eskalerar.

De bästa modeller som finns att tillgå visar när de tillämpas på Finlands förhållanden och vårdpraxis att epidemin orsakar en aldrig tidigare skådad belastning på den specialiserade sjukvården, i synnerhet på den tunga intensivvården. Det bör noteras att coronavirusinfektionen, som det inte finns någon specifik behandling för, under den första vågen av epidemin i hög grad belastar också primärvården, socialservicen och sjukhusens bäddavdelningar. Vårdpersonalen har varit särskilt utsatt för sjukdomsrisk och arbetsfrånvaron kan öka av många orsaker.

Incidensen mellan sjukvårdsdistrikten och kommunerna när det gäller coronavirusepidemin som började i Finland i mars uppvisar i nuläget stor variation. Epidemin har börjat och spridits betydligt snabbare i Nyland än i de övriga delarna av landet, och därför har rörelsefriheten mellan Nyland och det övriga Finland begränsats. Liksom det konstaterats ovan är det i nuläget omöjligt att exakt förutse hur länge epidemin kommer att pågå.

Epidemin sprider sig för närvarande snabbt, och antalet fall når sannolikt inte sin topp under de nuvarande begränsningsåtgärdernas giltighetstid fram till den 13 april 2020. Det är därför nödvändigt att de begränsande åtgärderna fortsätter till och med den 13 maj 2020. Det är också möjligt att det måste vidtas flera begränsande åtgärder under april–maj eller att deras giltighetstid måste förlängas ytterligare efter den 13 maj 2020.

De ordinarie befogenheterna räcker inte till för att skydda befolkningen mot den mycket utbredda, farliga smittsamma sjukdomen. Statsrådet anser därför, utgående från den information och situation vi har just nu samt med beaktande av vad som konstaterats ovan om varför arbetsplikt införs, att det i fråga om beredskapslagen finns skäl att fortsätta utövningen av den befogenhet i enlighet med 95 § 2 mom. som gäller arbetsplikt för personal inom hälsovården och tillämpningen av 96–103 § i samband med utövningen.

Förslag

Institutet för hälsa och välfärd bedömde den 29 mars 2020 att epidemin sprids snabbt och att antalet bekräftade fall inte kommer att nå sin topp under den nuvarande förordningens giltighetstid, som löper ut den 13 april 2020. Det finns således fortfarande vägande grunder för att utöva de befogenheter och införa de möjligheter till undantag som anges i beredskapslagen. På grund av epidemins utvecklingsförlopp kommer behovet av de föreslagna bestämmelserna att öka betydligt under våren.

Genom denna ibruktagningsförordning föreslås att utövningen av befogenheterna enligt de bestämmelser i beredskapslagen som statsrådet i nuläget anser vara nödvändiga och proportionerliga fortsätts för att fördröja spridningen av pandemin covid-19 och säkerställa att särskilt resurserna av vårdpersonal och annan personal är tillräckliga.

Befogenheterna får utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med beredskapslagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas med att utöva befogenheterna.

Det är påkallat att fortsätta utövningen av befogenheten i enlighet med 95 § 2 mom. i beredskapslagen och tillämpningen av 96–103 § i beredskapslagen i samband med utövningen, och det föreslås att utövningen av dem ska fortsätta till och med den 13 maj 2020.

2 Detaljmotivering

1 §. I den föreslagna paragrafen konstateras de aktuella undantagsförhållandena. Enligt paragrafen innehåller förordningen bestämmelser om fortsatt utövning av den befogenhet som gäller arbetsplikt under undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen.

2 §. Enligt den föreslagna paragrafen införs den i 95 § 2 mom. avsedda befogenhet som gäller skyldigheten för personal inom hälsovården att utföra arbete. Befogenheterna kan tillämpas i hela landet.

Enligt *95 § 2 mom. i beredskapslagen* är under undantagsförhållanden som avses i 3 § 4 och 5 punkten i beredskapslagen varje i Finland bosatt person som har i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland och som är verksam inom hälsovården, har fått utbildning inom denna sektor och har fyllt 18 men inte 68 år skyldig att utföra sådant arbete inom hälsovården som är nödvändigt för att lagens syfte ska kunna uppnås. Förordnande till sådant arbete får ges för längst två veckor åt gången. Förordnandet kan förnyas en gång.

Den skyldighet att utföra arbete som avses 95 § 2 mom. i beredskapslagen kan alltså gälla en person som är verksam inom hälsovården, har fått utbildning inom denna sektor och har fyllt 18 men inte 68 år. Dessa kriterier ska enligt bestämmelsens ordalydelse uppfyllas samtidigt. Det allmänna tillämpningsområdet för skyldigheten att utföra arbete preciseras med avseende på personkretsen i enlighet med vad arbetskraftsmyndigheten fastställer med stöd av 96 § i beredskapslagen.

Nedan följer exempel på vilka grupper av personer arbetsplikten kan gälla, om inte någon av de grunder för undantag som anges i 14 kap. i beredskapslagen blir tillämpliga på dem.

Eventuella målgrupper för arbetsplikten:

1) yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården i åldern 18–67 år

Exempelvis i branschen verksamma
- läkare
- sjukskötare (observera att hälsovårdare, barnmorskor och förstavårdare registreras som sjukskötare i hälso- och sjukvårdens register Terhikki)
- laboratorieskötare
- röntgenskötare
- farmaceuter
- provisorer

- närvårdare och personer som avlagt den primärvårdarexamen som föregick närvårdarexamen
- fysioterapeuter
- personer som arbetar med stödtjänster; läkemedelsförsörjning, instrumentservice och patienttransporter

2) Pensionerade yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården under 68 år som fortfarande är verksamma i branschen (t.ex. i vikariat)

3) Lärare inom hälso- och sjukvården som är under 68 år och som är antecknade i Terhikki-registret som yrkesutbildade personer inom medicin, farmaci och hälso- och sjukvård, och som arbetar vid universitet som ger medicinsk och farmaceutisk utbildning samt vid högskolor och yrkesläroanstalter som ger utbildning inom hälsobranschen

4) Medicine och farmacie studerande och hälsovårdsstuderande som är verksamma i branschen:

- medicine studerande som registrerats i Terhikki-registret efter den 4:e och 5:e årskursen. Dessa kan arbeta under ledning och tillsyn av en legitimerad läkare vid utsedda enheter inom hälso- och sjukvården. Efter föreskrivna studier registreras de som studerar till provisor eller farmaceut i Terhikki-registret, och de har rätt att tillfälligt vara verksamma i farmaceutuppgifter vid ett apotek, ett sjukhusapotek eller en läkemedelscentral under ledning och tillsyn av en annan farmaceut

- studerande inom hälsobranschen vid yrkeshögskolorna, som med godkänt resultat genomfört två tredjedelar av sina studier och som på grundval av praktisk erfarenhet eller andra omständigheter har tillräckliga förutsättningar för att vara verksamma i någon annan än en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter inom hälso- och sjukvården

5) Yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som är under 68 år och som är verksamma inom andra branscher men i uppgifter (inom hälso- och sjukvård, dvs. i uppgifter som förutsätter utbildning och kunnande enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården oberoende av i vilken organisation uppgifterna sköts) som yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Till exempel de som i försäkringsinrättningar och organisationer arbetar i uppgifter som kräver utbildning för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.

6) Som verksam inom branschen kan också betraktas en person som fått utbildning på området och som under en kortare tid eller annars tillfälligt har varit borta från branschen t.ex. på grund av annat arbete, företagsverksamhet, arbetslöshet, familjeledighet, studieledighet, värnplikt eller civiltjänst.

De uppgifter som är nödvändiga för upprättandet av ett register över arbetspliktiga och för verkställigheten av arbetsplikten fås från flera olika källor, exempelvis från Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovårdens register och befolknings- och pensionsregistren. Bestämmelser om arbetskraftsmyndighetens rätt att få uppgifter finns i 103 § i beredskapslagen.

Om verkställandet av skyldigheten att utföra arbete:

Styrningen av den offentliga social- och hälsovårdens servicesystem och av den privata serviceproduktionen samordnas under ledning av social- och hälsovårdsministeriet.

I denna process, som delvis ännu är under uppbyggnad, sammanställer social- och hälsovårdsministeriet en lägesbild av den kapacitet som det offentliga servicesystemet och de köpta tjänster som ingår i systemet har att ordna och producera brådskande hälso- och sjukvårdstjänster, tjänster som personer i särskilt utsatt ställning behöver samt andra behövliga tjänster. Utifrån detta sammanställs servicesystemets identifierade behov.

På motsvarande sätt sammanställs en lägesbild av den tillgängliga kapaciteten inom den privata social- och hälsovården.

I detta arbete strävar social- och hälsovårdsministeriet i första hand efter att sammanföra aktörerna så att det offentliga servicesystemet både internt och i förhållande till det privata kan stödjas genom att man på frivillig väg ökar den kapacitet som är nödvändig för vården av patienterna. Vid behov, och om brådskande situationer kräver det, meddelar ministeriet också specificerade beslut om ändring av verksamheten eller överföring av kapacitet.

Till samma process kopplas även det förfarande genom vilket det offentliga servicesystemet lägger fram förslag till arbetskraftsmyndigheten om nödvändiga tilläggsresurser som det behöver utöver dessa åtgärder och som endast kan tillgodoses med hjälp av arbetsplikt.

För verkställigheten av arbetsplikten inom hälso- och sjukvården och för styrningen av arbetskraften inrättar arbets- och näringsministeriet ett elektroniskt arbetspliktsregister. Med hjälp av registret ordnas anmälan som arbetspliktig, förmedlingen av arbetskraft, det beslutsfattande som gäller arbetsplikten samt övervakningen av arbetspliktsförhållandena. Avsikten är att arbets- och näringsbyrån ska organisera anmälningen av arbetspliktiga och ge arbetsförordnanden till de arbetspliktiga personer som enheterna inom hälso- och sjukvården behöver för vars del det utifrån en individuell bedömning inte föreligger några begränsningar eller något annat i beredskapslagen avsett hinder för arbetsförordnande.

Innan arbetsförordnandet ges bör arbets- och näringsbyrån vara informerad om behovet av arbetskraft och kvaliteten på arbetskraften inom hälso- och sjukvården och vid de olika hälso- och sjukvårdsenheterna och ha den övriga information som behövs för att ge förordnandet samt vara informerad om den arbetssökandes möjligheter att ta emot arbetet (hälsotillstånd, kompetens, begränsningar). Arbets- och näringsbyrån ska ge den arbetspliktige ett arbetsförordnande efter att först ha samrått med hälso- och sjukvårdsenheten om den arbetspliktiges lämplighet för den uppgift som enheten för hälso- och sjukvård hard definierat. Också den kommun eller samkommun som är arbetsgivare för en arbetspliktig kan höras innan ett arbetsförordnande ges, om det inte finns ett särskilt skäl för att utelämna hörande. På så sätt kan man för egen del säkerställa att skötseln av den offentliga sektorns nödvändiga uppgifter inte äventyras under undantagsförhållanden.

För att skydda den arbetspliktiges ställning och rättigheter är det nödvändigt att i samband med den fortsatta utövningen av den befogenhet som anges i 95 § 2 mom. i beredskapslagen också föreskriva om att tillämpningen av 96–103 § i den lagen fortsätter.

Enligt *96 § 1 mom. i beredskapslagen* ska en arbetspliktig för lämnande av uppgifter och förordnande till arbete efter inkallelse anmäla sig hos arbetskraftsmyndigheten på sin bonings- eller vis-

telseort. Enligt paragrafens 2 mom. kan arbetskraftsmyndighetens inkallelse delges som vanlig delgivning eller som offentlig delgivning i enlighet med vad som föreskrivs i 10 kap. i förvaltningslagen (434/2003).

Arbets- och näringsbyrån sänder en kallelse att anmäla sig som arbetspliktig till en utifrån olika registeruppgifter (Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, befolknings- och pensionsskyddssystemen) uttagen grupp utsedda yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som preliminärt anses omfattas av arbetsplikt, eller publicerar som offentlig delgivning en uppmaning till dem som hör till målgruppen att anmäla sig som arbetspliktiga. Avsikten är att den offentliga delgivningen ska ske på arbets- och näringsbyråns webbplats, i olika medier och på sådana kanaler som målgruppen följer. Arbets- och näringsbyrån kan använda båda dessa alternativ för att delge uppmaningen att anmäla sig. Den arbetspliktige ska anmäla sig elektroniskt och med bankkoder på arbets- och näringstjänsternas webbplats. Den elektroniska blankett som behövs för att ordna anmälan kan skapas med kort varsel. De uppgifter som de som anmält sig som arbetspliktiga lämnar kommer att utgöra en del av det arbetspliktsregister som arbets- och näringsministeriet inrättar. I praktiken sköts arbets- och näringsbyråernas informationsförvaltningstjänster av närings-, trafik- och miljöcentralernas samt arbets- och näringsbyråernas utvecklings- och förvaltningscenter (utvecklings - och förvaltningscentret).

Enligt *97 § i beredskapslagen* ger arbetskraftsmyndigheten en arbetspliktig ett arbetsförordnande av vilket framgår åtminstone följande uppgifter:
1) den arbetspliktiges namn,
2) arbetsgivarens namn,
3) arbetsplatsens adress,
4) arbetsuppgiften,
5) vid vilken tidpunkt den arbetspliktige ska ta emot arbetspliktsarbetet.

Avsikten är att arbets- och näringsbyrån ska ge den arbetspliktige ett arbetsförordnande. Arbetsförordnande ges med hänsyn till behoven inom hälso- och sjukvården och i samråd med enheterna inom hälso- och sjukvården. Innan arbetsförordnandet ges bör arbets- och näringsbyrån vara informerad om behovet av arbetskraft och kvaliteten på arbetskraften inom hälso- och sjukvården och ha den övriga information som behövs för att ge förordnandet samt vara informerad om den arbetssökandes möjligheter att ta emot arbetet. Den arbetssökandes möjligheter att ta emot arbete påverkas av exempelvis hans eller hennes hälsotillstånd, kompetens och andra motsvarande begränsningar med anknytning till uppgiften. I arbetsförordnandet får ändring sökas på det sätt som anges i 130 § i beredskapslagen. Enligt 130 § 2 mom. i beredskapslagen ska ett förvaltningsbeslut (arbetsförordnande) dock trots besvär iakttas genast, om inte myndigheten (arbets- och näringsbyrån) föreskriver något annat. Underlåtelse att fullgöra den arbetsplikt som har föreskrivits är straffbart som beredskapslagsförseelse med stöd av 133 § 1 mom. 2 punkten i beredskapslagen. Straffet för underlåtelse är böter. Att inte svara på arbets- och näringsbyråns kallelse om anmälan ska inte vara straffbart. Hotet om straff gäller det individuella arbetsförordnande vid en angiven hälso- och sjukvårdsenhet och för viss tid som arbets- och näringsbyrån ger. Åtgärder som tryggar att ett arbetsförordnande iakttas (t.ex. förbud mot att lämna landet) anges inte i beredskapslagen.

Enligt *98 § 1 mom. i beredskapslagen* får ett arbetsförordnande inte ges den som
1) för den tid arbetet varar inte kan avlägsna sig från sitt hem på grund av skötseln av ett barn eller en annan person som kräver fortlöpande omsorg, om vården inte kan ordnas på annat sätt,
2) befrias från att bli inkallad till tjänst i enlighet med 89 § i värnpliktslagen,
3) är i tjänst hos försvarsmakten, eller
4) på förhand har reserverats för befolkningsskyddsuppgifter eller kompletterande polisuppgifter.

I paragrafens 2 mom. anges det att om en person är i offentlig tjänst eller i offentligt uppdrag eller behövs i anställning hos en sådan offentlig eller privat inrättning eller ett motsvarande företag vars oavbrutna verksamhet under undantagsförhållanden är nödvändig för uppnående av denna lags syfte, får han eller hon inte förordnas i annat arbete, om inte särskilda skäl kräver det.

Innan arbetsförordnandet ges bör arbets- och näringsbyrån vara informerad om behovet av arbetskraft och kvaliteten på arbetskraften inom hälso- och sjukvården och vid de olika hälso- och sjukvårdsenheterna och ha den övriga information som behövs för att ge förordnandet samt vara informerad om den arbetssökandes möjligheter att ta emot arbetet. Arbetsförordnandet ska utfärdas för det behov som enheten för hälso- och sjukvård har fastställt och så att enheten godkänner den föreslagna personen såsom lämplig för uppgiften. Hälso- och sjukvårdsaktörerna kan ges möjlighet att fastställa behoven inom hälso- och sjukvården och bedöma personers lämplighet elektroniskt.

Enligt *99 § 1 mom. i beredskapslagen* får arbetskraftsmyndigheten ge en arbetspliktig ett arbetsförordnande endast för sådant arbete som denne skäligen förmår utföra med beaktande av ålder, hälsotillstånd, eventuellt handikapp, familjeförhållanden, utbildning, tidigare arbetserfarenhet samt arten av det arbete som förordnandet gäller. Om den arbetspliktige inte kan ges ett förordnande för heltidsarbete, kan han eller hon åläggas att utföra deltidsarbete. Om en arbetspliktig åberopar att han eller hon av hälsoskäl inte kan utföra arbete som nämns i arbetsförordnandet, ska han eller hon lägga fram tillförlitlig utredning om sitt hälsotillstånd inom en av arbetskraftsmyndigheten utsatt skälig tid.

Enligt paragrafens 2 mom. får för vårdnadshavaren till ett barn under sju år eller ett kroniskt eller långvarigt sjukt barn ett arbetsförordnande utanför den pendlingsregion som avses i 1 kap. 9 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) ges endast om upprätthållandet av med tanke på försvaret viktig produktion med beaktande av personens särskilda utbildning eller andra därmed jämförbara orsaker nödvändigt kräver det.

Utöver begränsningar i fråga om arbetsförordnanden kan ett arbetsförordnande på det sätt som konstateras i beredskapslagen förhindras av en omständighet som hänför sig till den arbetspliktige eller begränsas av den arbetspliktiges vårdansvar för ett sjukt barn. I ett sådant fall ges arbetsförordnandet i regel så att det gäller inom pendlingsregionen. I annat fall kan arbetsförordnandet också ges så att det gäller arbete någon annanstans. Arbets- och näringsbyrån ska pröva förutsättningarna och fatta beslut också till denna del.

I den aktuella coronapandemin kommer man i de anvisningar som gäller arbetsförordnande att beakta de risker som är förenade med åldern och hälsotillståndet hos dem som omfattas av arbetsplikt. Det är känt att riskerna i samband med coronapandemin är större i fråga om äldre personer och personer med bakomliggande sjukdomar. Arbetsförordnande bör inte ges personer som befinner sig nära den övre åldersgränsen för dem som omfattas av arbetsplikt, personer som på grund av en bakomliggande sjukdom hör till en riskgrupp eller personer som bor i samma hushåll som en person som hör till dessa grupper. Arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet kommer tillsammans att ge anvisningar också om andra begränsningar i fråga om arbetsförordnanden och andra omständigheter som ska beaktas när ett arbetsförordnande ges.

Enligt *100 § 1 mom. i beredskapslagen* står en person i arbetspliktsförhållande, om arbetskraftsmyndigheten enligt 97 § förordnar honom eller henne att mot vederlag utföra i 95 § avsett arbete åt arbetsgivaren under dennes ledning och övervakning.

Enligt 2 mom. börjar arbetspliktsförhållandet när den arbetspliktige har anlänt till den arbetsplats som nämns i arbetsförordnandet eller, om han eller hon har förordnats i arbete på annan ort, till en föreskriven avreseplats.

Enligt 3 mom. upphör arbetspliktsförhållandet när arbetskraftsmyndigheten befriar den arbetspliktige från det arbete som nämns i arbetsförordnandet. Om den arbetspliktige har förordnats i arbete på annan ort, upphör arbetspliktsförhållandet dock först när han eller hon återvänt från arbetsorten till avrese- eller boningsorten.

Arbets- och näringsbyrån kan förordna den arbetspliktige i arbete hos en arbetsgivare som har framställt en begäran om ett behov att arbetskraft. En arbetspliktig utför mot vederlag arbete åt arbetsgivaren under dennes ledning och övervakning dock utan att stå i anställningsförhållande till arbetsgivaren på det sätt som avses i arbetsavtalslagen. Det är fråga om ett arbetspliktsförhållande, och bestämmelser om de villkor som tillämpas finns i 101 § i beredskapslagen.

Enligt *101 § 1 mom. i beredskapslagen* bestäms villkoren i ett arbetspliktsförhållande enligt det kollektivavtal som enligt lagen om kollektivavtal (436/1946) eller 2 kap. 7 § i arbetsavtalslagen binder arbetsgivaren eller enligt det tjänstekollektivavtal som enligt lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970) eller lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970) binder arbetsgivaren. Om ett sådant kollektivavtal inte finns, ska till den arbetspliktige betalas lön som skäligen motsvarar de uppgifter som han eller hon förordnats att utföra.

I 2 mom. anges att i ett arbetspliktsförhållande och i arbete som utförs på basis av det ska i övrigt i tillämpliga delar på motsvarande sätt iakttas vad som föreskrivs eller överenskommits om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden samt om arbete som utförs på basis av dem.

Enligt 3 mom. fortsätter i ett arbetspliktsförhållande det arbetsavtals- eller tjänsteförhållande utan avbrott som personen var anställd i omedelbart innan arbetsplikten aktiverades. Avbrottstiden betraktas som tid som jämställs med arbete vid beräkningen av andra sådana förmåner som bestäms på basis av arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet än lön och semester och som kräver att arbetsvillkoret uppfylls.

En arbetspliktig har enligt 4 mom. rätt att efter fullgjord arbetsplikt i första hand återvända till det arbete som han eller hon hade innan arbetsplikten aktiverades. Om detta inte är möjligt, ska han eller hon erbjudas ett motsvarande arbete enligt arbetsavtalet eller tjänsteförhållandet och, om inte heller detta är möjligt, annat avtalsenligt arbete.

De ovannämnda villkor som tillämpas i en arbetspliktigs arbetspliktsförhållande bestäms i stor utsträckning enligt det kollektiv- eller tjänstekollektivavtal som enligt lagen om kollektivavtal, arbetsavtalslagens bestämmelse om allmänt bindande verkan eller lagarna om tjänstekollektivavtal binder arbetsgivaren. I de fall där arbetsgivaren inte är bunden av något kollektivavtal, ska till den arbetspliktige betalas lön som skäligen motsvarar de uppgifter som han eller hon förordnats att utföra.

De övriga villkor som tillämpas i arbetspliktsförhållandet bestäms enligt vad som har föreskrivits eller avtalats om det arbete som den arbetspliktige utför. Även i arbetspliktsförhållanden ska arbetarskyddsaspekter beaktas. Bland annat arbetarskyddslagen ska tillämpas på arbetspliktiga på motsvarande sätt som på arbetsgivarens egna arbetstagare som arbetar sida vid sida med den arbetspliktige. Det bör fästas uppmärksamhet vid den arbetspliktiges arbetshälsa och arbetstidsskydd samt exceptionell belastning i arbete när den arbetspliktiges arbetsskift planeras.

På arbetspliktiga ska dessutom tillämpas samma förhållningsregler som ges till annan personal inom social- och hälsovården. Social- och hälsovårdsministeriet samt Arbetshälsoinstitutet meddelar särskilda anvisningar om hur arbetsgivare under epidemin ska förfara när det gäller arbetstagare som hör till riskgrupperna, och således kan bli allvarligt sjuka. Utgångspunkten i anvisningarna är att arbetsgivaren är skyldig att genom behövliga åtgärder trygga arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Som en del av denna skyldighet ska arbetsgivaren se till att riskbedömningen enligt arbetarskyddslagen är uppdaterad. Skyldigheten gäller också när beredskapslagen har trätt i kraft. Arbetsgivaren ska vid riskbedömningen anlita tillräcklig sakkunnighet som i fråga om hälsan och säkerheten i arbetet finns hos företagshälsovården. Arbetsgivaren ska bedöma om risken för att i arbetet smittas av coronaviruset är förhöjd jämfört med den övriga befolkningen, med beaktande av det aktuella epidemiläget. Vid bedömningen av risken ska man beakta mängden närkontakt, hur länge den varar, sannolikheten för att coronaviruset smittar via närkontakten och möjligheten att skydda sig. I fråga om hälso- och sjukvården ska åtgärder där det bildas aerosoler särskilt beaktas. Om risken för smitta bedöms vara i betydande grad förhöjd ska arbetsgivaren vidta arbetarskyddsåtgärder.

Under ett arbetspliktsförhållande fortgår den arbetspliktiges arbetsavtals- eller tjänsteförhållande hos den egna arbetsgivaren utan avbrott. En arbetspliktig har rätt att efter fullgjord arbetsplikt återvända till sin tidigare arbetsgivare och sina tidigare uppgifter eller, om detta inte är möjligt, uppgifter som motsvarar de tidigare uppgifterna, eller, om inte heller detta är möjligt, uppgifter enligt arbetsavtalet.

Enligt *102 § 1 mom. i beredskapslagen* är arbetsgivaren på begäran av arbetskraftsmyndigheten skyldig att ge behövliga uppgifter om den arbetspliktsarbetskraft som har anställts och om användningen av den.

I 2 mom. i paragrafen anges att arbetsgivaren omedelbart ska underrätta arbetskraftsmyndigheten när det arbete som arbetsförordnandet avser upphör.

Arbets- och näringsbyrån ska samla uppgifter om arbetspliktförhållanden och användningen av dem i ett arbetspliktsregister på det sätt som anges i 103 § i beredskapslagen.

Enligt *103 § 1 mom. i beredskapslagen* inrättas arbets- och näringsministeriet under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 2, 4 och 5 punkten för verkställighet av arbetsplikten och styrning av arbetskraften ett arbetspliktsregister för vilket arbets- och näringsministeriet är registeransvarig. Uppgifterna i registret används och uppgifter registreras också av närings-, trafik- och miljöcentralerna samt arbets- och näringsbyråerna. Dessa myndigheter svarar vid fullgörandet av sina egna åligganden för riktigheten hos de uppgifter som de registrerat samt för att registreringen och användningen är laglig.

Enligt paragrafens 2 mom. innehåller arbetspliktsregistret uppgifter om de arbetspliktiga och om arbetsgivarna. I registret införs såsom identifikationsuppgifter om den arbetspliktige namn, födelsedatum och personbeteckning samt adress och andra kontaktuppgifter. I registret kan dessutom införas uppgifter om den arbetspliktiges yrke, utbildning och sysselsättning samt försörjningsplikt, arbetsförmåga och anlitbarhet. I registret införs dessutom uppgifter om namnen på arbetsgivarna och om produktions- eller servicebranscher samt om var verksamhetsställena finns.

I 3 mom. i paragrafen anges att arbetskraftsmyndigheten utan hinder av vad som föreskrivs om hemlighållande av uppgifter har rätt att för det i 1 mom. avsedda registret få behövliga uppgifter förutom av den registrerade också ur befolknings- och pensionsskyddsregistren och uppgifter om

personer som arbetar inom medicinalvården samt hälso- och sjukvården ur de register som Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården för. Arbetskraftsmyndigheten har dessutom utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att av andra myndigheter få för en ändamålsenlig verkställighet av arbetsplikten behövliga uppgifter om företags eller andra sammanslutningars betydelse för landets försvar eller för tryggandet av landets näringsliv.

Enligt 4 mom. i paragrafen kan ur arbetspliktsregistret utan hinder av bestämmelserna om hemlighållande av uppgifter lämnas ut uppgifter om personer som avses i 95 § 2 mom. till social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken för planering och organisering av arbetsplikt enligt 95 § 2 mom.

I paragrafens 5 mom. anges det att uppgifterna avförs ur arbetspliktsregistret sex månader efter det att tillämpningen av II avdelningen i denna lag har upphört. De avförda uppgifterna arkiveras. I fråga om arkivväsendets uppgifter och om handlingar som ska arkiveras gäller vad som föreskrivs i arkivlagen (831/1994) eller bestäms eller föreskrivs med stöd av den.

För verkställigheten av arbetsplikten inom hälso- och sjukvården och för styrningen av arbetskraften inrättar arbets- och näringsministeriet ett elektroniskt arbetspliktsregister.

Uppgifter om vilka behov av arbetskraft arbetsgivarna inom hälso- och sjukvården har ska samlas in för arbets- och näringsbyråernas bruk elektroniskt så att hälso- och sjukvårdsenheterna ges begränsade användarrättigheter att fastställa sina behov av arbetskraft i arbetspliktsregistret.

Uppgifterna om arbetsgivare, arbetspliktiga, verkställigheten av arbetsplikten och arbetspliktsförhållandena ska administreras i arbetspliktsregistret. Uppgifterna avförs ur arbetspliktsregistret sex månader efter det att tillämpningen av II avdelningen i beredskapslagen har upphört. De avförda uppgifterna arkiveras.

3 §. I paragrafen föreslås en bestämmelse om förordningens ikraftträdande och giltighet. Det är nödvändigt att fortsätta utövningen av befogenheten som gäller arbetsplikt omedelbart efter det att den gällande ibruktagningsförordningen upphör att gälla för att spridningen av virusinfektionen ska kunna bromsas effektivt och för att garantera tillräckliga resurser för att hantera situationen.

3 Tillämpning på Åland

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om beredskap inför undantagsförhållanden. Beredskapslagen och författningar som utfärdas med stöd av den, gäller därmed också på Åland, även om samma uppgifter inte med stöd av självstyrelselagen eller landskapslagstiftning till alla delar handhas av motsvarande myndigheter som i riket och landskapets berörda lagstiftning inte i samtliga avseenden motsvarar innehållet i den rikslagstiftning som omnämns i beredskapslagen och ibruktagningsförordningen.

4 Förordningens konsekvenser

Med undantag för arbetsplikten inverkar förordningen inte på de arbetspliktigas övriga rättsskydd eller tillgodoseendet av arbetstagares övriga rättigheter i enlighet med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. För arbetspliktiga gäller med undantag för arbetsplikten samma rättigheter och rättsskyddsmekanismer för arbetstagare som för övriga arbetstagare.

Begränsningen av covid-19-epidemin så att den är kontrollerbar med tanke på sjukdomsbördan, belastningen på social- och hälsovården samt andra samhälleliga konsekvenser förutsätter att flera brådskande, nödvändiga och samtidiga åtgärder vidtas.

Den dämpande effekten på epidemin uppkommer som en boostereffekt av flera olika åtgärder i kombination. I detta skede går det inte att exakt bedöma i vilken utsträckning dessa begränsningsåtgärder minskar epidemins intensitet. Inte heller de enskilda begränsningsåtgärdernas effektivitet kan bedömas på ett tillförlitligt sätt.

Å andra sidan konstateras i Imperial Colleges undersökning som granskat verkningarna av 11 europeiska länders begränsningsåtgärder (Report 13: ¬¬Estimating the number of infections and the impact of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in 11 European countries, publicerad 30.3.2020,
https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/) att motsvarande begränsningsåtgärder har minskat antalet dödsfall betydligt.

5 Beredningen av förordningen

Förordningen har beretts vid statsrådets kansli i samarbete med alla ministerier, men i synnerhet med social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet. På grund av den brådskande situationen har inga utlåtanden begärts om utkastet till förordning.

6 Ikraftträdande

Avsikten är att förordningen ska börja tillämpas den 14 april 2020. Förordningen är i kraft till och med den 13 maj 2020.

Bild s. 7(19)

Prognos för behovet av sjukhus- och intensivvård till följd av coronaviruset,
när antalet smittade börjar öka

antalet patienter

Det uppskattade totala antalet patienter som behöver sjukhusvård
11300, av vilka
3600 behöver intensivvård

Antal patienter som får sjukhusvård
Antal patienter som får intensivvård

tid, i veckor

Behovet av sjukhus- och intensivvård under vecka 18 då epidemin nått sin kulmen enligt prognosen 25.3.2020.
I sin helhet är epidemin några veckor längre både i början och slutet.

Källa: THL 2020