

25.3.2020

Statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 118 § i beredskapslagen

1 Inledning och förslag

Ibruktagning av beredskapslagen

Statsrådet beslöt i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att det i Finland råder undantagsförhållanden enligt 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen (1552/2011).

Statsrådet utfärdade den 17 mars 2020 två förordningar om ibruktagning av befogenheter i enlighet med beredskapslagen: statsrådets förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93–95 och 109 § i beredskapslagen och statsrådets förordning om omedelbar ibruktagning av befogenheter i enlighet med 87 § i beredskapslagen.

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 ibruktagande 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.

Av grundlagsutskottets betänkanden framgår att det enligt grundlagsutskottets uppfattning i ljuset av de utredningar som utskottet fått råder sådana undantagsförhållanden i landet som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. I bestämmelsen i fråga föreskrivs det om en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

I den förordning om ibruktagning som statsrådet överlämnat till riksdagen och som gäller 118 § i beredskapslagen ingår inga befogenheter som tas i bruk med stöd av 3 § 3 punkten i beredskapslagen.

Befogenheter enligt beredskapslagen får enligt 4 § i den lagen utövas endast om situationen inte kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter. Myndigheterna kan dessutom

under undantagsförhållanden bemyndigas att utöva endast sådana befogenheter som är nödvändiga för att syftet enligt 1 § ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte. Syftet med beredskapslagen är enligt lagens 1 § att under undantagsförhållanden bland annat 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.

Epidemiologisk och medicinsk lägesbild

Covid-19 (nedan coronaviruset) är nytt och mänskligheten har ingen motståndskraft mot det. Viruset sprids huvudsakligen som droppsmitta mellan människor, och den smittade sprider viruset under ett par dygn innan symtomen börjar. Utan skyddsåtgärder infekteras enligt de värsta prognoserna till och med över 80 procent av befolkningen under den första vågen av epidemin och enligt nuvarande bedömning insjuknar minst en tredjedel kliniskt. Merparten av de konstaterade fallen är relativt lindriga, men cirka 15 procent av fallen är allvarliga och cirka 5 procent är kritiska. Andelen mycket lindriga eller symtomfria infektioner (sådana som blir oupptäckta och ostatistikförda) är ännu inte känd. Detta inverkar i betydande grad på uppskattningarna av befolkningens sjukfrekvens och i synnerhet hur stor andel av alla infekterade som får de allvarligaste formerna av sjukdomen. Det är först serologiska undersökningar under epidemin som kan ge ytterligare information om detta. De epidemiologiska nyckeltalen preciseras hela tiden och andra länders erfarenheter kan utnyttjas när kunskapen samlas.

Pandemin till följd av det nya coronaviruset har spridit sig över hela världen och även till Finland. Det är fråga om en allvarlig sjukdom hos en del av befolkningen som i synnerhet hos äldre personer, över 70 år, utgör en mycket stor risk för dödsfall. Exempelvis i fråga om laboratoriebekräftade fall vid covid-19-epidemin i Italien (läget den 23 mars 2020) var dödsrisken för personer i åldern 70–79 år 15,6 procent och för personer över 80 år över 23 procent, medan dödsrisken för personer under 70 år beroende på åldersgrupp är 0–5,2 procent (Integrated surveillance of COVID-19 in Italy, Istituto Superiore di Sanità).

I motsats till vad man trodde i början av pandemin är en coronainfektion också mycket allvarlig för en del av de yngre åldersklasserna, och orsakar också en del av de smittade i åldern 30–69 år en livshotande lunginflammation som kräver intensivvård. När en epidemi förlängs ökar i allmänhet andelen personer i medelåldern bland de allvarliga sjukdomsfallen.

I och med att pandemin sprider sig har den ansträngt hälso- och sjukvården i länderna och i synnerhet sjukhusvården till bristningsgränsen. En betydande del, till och med en tredjedel, av de patienter som tagits in för sjukhusvård har några dagar senare tagits in för intensivvård. Behovet av vård har särskilt hänfört sig till intensivvård vid svår andningssvikt och flerorgansvikt. Utan intensivvård dör patienten i regel. Intensivvården vid svår andningssvikt till följd av lunginflammation orsakad av virus är mycket krävande, tillfrisknandet går i typiska fall långsamt och tiderna i intensivvård är långa.

På grund av coronaviruspandemin har statsrådet med stöd av beredskapslagen beslutat genomföra ett antal åtgärder som stöder hälso- och sjukvårdssystemets funktion och lättar kapacitetsbelastningen i denna pandemi och som syftar till att trygga de nödvändiga och behövliga social- och hälsovårdstjänsterna.

Syftet med dessa befogenheter är att ingripa i de bakomliggande orsakerna till hotet mot liv och hälsa till följd av epidemin, dvs. att begränsa och bromsa spridningen av virusinfektionen i kontakterna mellan människor så att den samtidiga sjukdomsburden som virusinfektionen medför i befolkningen blir så liten som möjligt. På grund av människors rörlighet och virusets egenskaper har de primära begränsningsåtgärder som lagen om smittsamma sjukdomar möjliggör bromsat spridningen av viruset i befolkningen, dock inte tillräckligt.

Framför allt måste de befolkningsgrupper för vilka sjukdomen är särskilt farlig skyddas mot virusinfektionen. Dessa befolkningsgrupper är personer med primärsjukdomar (hjärt- och kärlsjukdomar, lungsjukdomar, diabetes med dålig vårdbalans, maligna tumörer och immunbrist) samt personer över 70 år. Hos yngre och fullt friska personer är sjukdomen lindrigare. Det är känt att en del av de smittade har få symtom eller är symtomfria, men sprider viruset i sin omgivning. Vacciner mot coronavirussmitta håller på att utvecklas. Därför är det motiverat och etiskt riktigt att personer som är särskilt utsatta för allvarliga former av sjukdomen skyddas från smitta tills epidemin dör ut.

De nyaste och bästa modellerna som finns att tillgå visar när de tillämpas på Finlands förhållanden och vårdpraxis att epidemin också i Finland 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.

Institutet för hälsa och välfärd, Åbo universitet och Tammerfors universitet har utifrån infektionsepidemiologisk modellering bedömt behovet av sjukhusvård på grund av coronavirusepidemin i förhållande till begränsningsåtgärdernas effektivitet. Antagandena i modellen jämfört med tidigare beräkningar har preciserats den 24 mars 2020 i fråga om åldersfördelningen och R_0 -värdet för intensivvårdspatienter utifrån de nyaste internationella undersökningsresultaten. Modellen förutsätter att epidemin började i Finland den 1 mars 2020.

Åtgärder	R0-värde	På sjukhus sammanlagt	I intensivvård		Intensivvård, topp (antal vårdade patienter under en dag, datum)	
			Kalkyl1 strikt	Kalkyl2 mindre strikt	Kalkyl1 strikt	Kalkyl2 mindre strikt
De i och med undantagstillståndet genomförda nuvarande kontaktbegränsningarna har minskat kontakterna med en tredjedel	$R_0=1.6$ längd 160d	11 330	2 300	3 600	200	280
De i och med undantagstillståndet genomförda nuvarande kontaktbegränsningarna har minskat kontakterna med en fjärdedel	$R_0=1.8$ längd 130d	15 600	3 100	5 000	340	500

De två viktigaste parametrarna för epidemins förlopp är smittsamheten, som beskrivs med ett R_0 -värde, dvs. hur många nya fall ett befintligt fall i genomsnitt ger upphov till, och prevalensen, som beskriver hur stor andel av den smittade befolkningen som insjuknar i sjukdom av olika svårhetsgrad. Åtgärder (restriktioner) för att förhindra att viruset sprids minskar R_0 -värdet. Ett minskat R_0 -värde gör att spridningen av sjukdomen fördröjs, epidemins varaktighet förlängs och antalet fall per dag minskar. Det bör noteras att även en liten förändring i R_0 -värdet har stor inverkan på epidemins förlopp, antalet intensivvårdspatienter och belastningen på servicesystemet. Om R_0 -värdet exempelvis är 2.4 är antalet personer som behöver intensivvård två- eller trefaldigt jämfört med om R_0 -värdet är 1.6–1.8. I Italien har R_0 -värdet nyligen uppskattats till 3.1.

I tabellen ovan (24.3.2020) beskriver den övre siffrerad ($R_0 = 1.6$) en situation där smittspridande kontakter har minskats med en tredjedel. Den nedre siffrerad beskriver en situation där kontakterna har minskats med en fjärdedel. Variationsintervallet i fråga om totalt antal patienter i intensivvård och antal patienter vid högsta belastning beror på olika uppskattningar av andelen äldre coronaviruspatienter bland dem som vårdas. I kalkylerna innebär "strikt" att var tionde av de coronaviruspatienter som är över 80 år, en fjärdedel av de som är 75–80 år och hälften av de som är 70–75 år bedöms ha nytta av intensivvård. I den "mindre strikta" modellen bedöms alla under 80 år och en tredjedel av de patienter som är över 80 år ha nytta av intensivvård.

Nytan av intensivvård för patienter med coronavirusinfektion bedöms enligt samma kriterier som behovet av intensivvård i andra fall, vilket innebär att coronavirusinfektion i sig inte sänker tröskeln, men inte heller hindrar att en patient tas in för intensivvård. Beslutet att ge en patient intensivvård grundar sig alltid på en individuell bedömning av patientens förmåga att tillgodogöra sig intensivvården. Vid tolkningen av de resultat som modellen ger ska det beaktas att också äldre personer med god funktionsförmåga och utan bakomliggande sjukdomar kan insjukna i livshotande coronavirusinfektion, och hos dessa uppfylls indikationerna för intensivvård oftare än i normalläge. Den faktiska belastningen på intensivvården ligger således sannolikt närmare den "mindre strikta" kalkylen.

I det ovannämnda scenariot har man beaktat uppgifter om dödlighet och prevalens per åldersgrupp samt etablerad verksamhetspraxis inom den finländska intensivvården. I normalläge är cirka 10 procent av intensivvårdspatienterna svåra och vårdtunga patienter med andningssvikt i likhet med coronaviruspatienter. I kalkylerna av intensivvårdskapacitetens tillräcklighet har man räknat med en genomsnittlig vårdperiod på 8 dygn. Längden på livräddande intensivvård för coronaviruspatienter är dock enligt en mer realistisk uppskattning 14–21 dygn. Dessutom hör intensivvården av dessa patienter till den tekniskt sett mest krävande och arbetsintensiva vården för att stödja och upprätthålla livsfunktioner (respirator, njurdialys, stöd för blodcirkulation, behandling av infektioner osv.) som under normala förhållanden endast behövs för en del av de patienter som vårdas på intensivvårdsavdelning. Personalen vid intensivvårdsavdelningarna är utsatt för hög smittorisk, med skyddsutrustning går deras arbete långsammare än normalt och samling av coronaviruspatienter i samma rum på intensivvårdsavdelningarna gör resursanvändningen mindre effektiv. Dessa faktorer måste beaktas när man bedömer den faktiska tillräckligheten av det kalkylerade antalet platser inom intensivvården: kapaciteten hos en tillsatt extra resurs att vårda dessa patienter är inte densamma som vid så kallad normal intensivvård. Brist på kompetent vårdpersonal kommer sannolikt att förekomma där smittoriskerna är som störst, såsom inom intensivvården. Kompetent personal är den begränsande faktorn i intensivvårdens resurser; det väntas inte uppstå någon betydande brist på material, respiratorer eller andra instrument.

Av den nuvarande kapaciteten på 300 intensivvårdsplatser behöver två tredjedelar, eller allra minst hälften, i fortsättningen reserveras för andra än coronaviruspatienter även i det fall att man avstår från att utföra icke-brådskande operationer. Den tunga intensivvård som patienter med andningssvikt behöver kan inte heller under normala förhållanden ges på alla kalkylerade intensivvårdsplatser. Även om den tunga intensivvårdens kapacitet genom specialåtgärder nästan kan fördubblas, medför coronavirusepidemiens kulmen enligt prognosen en stor risk för att behovet av intensivvård överskrider intensivvårdens kapacitet när epidemin når sin kulmen. Den nedre siffraden i tabellen ovan innebär i praktiken att man på olika sätt blir tvungen att begränsa tillgången till intensivvård för dem som under normala förhållanden skulle bedömas ha nytta av intensivvård. Siffrorna på den övre raden innebär att tröskeln för intagning på intensivvårdsavdelning generellt sett måste bedömas mer kritiskt än normalt och behandlingstiden förkortas i situationer där patientens prognos försämras jämfört med den ursprungliga bedömningen. Dödligheten vid svår andningssvikt som leder till intensivvård är i genomsnitt cirka 30 procent, och dödligheten är högre ju äldre patienten är.

Risken för att kapaciteten överskrids är särskilt stor utanför Nyland, i och med att befolkningens åldersstruktur och graden av bakomliggande sjukdomar ger större sannolikhet för att allvarliga sjukdomsfall uppstår, centralsjukhusens intensivvårdsavdelningar är små och avstånden till universitetssjukhusen är längre i övriga Finland. Det bör noteras att vården av de intensivvårdspatienter som befinner sig i den allra svåraste situationen, såsom de som behöver transplantation, sköts av Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt i fråga om patienter från hela landet. Således är det fråga om att trygga hela landets intensivvårdskapacitet som helhet. För att kapaciteten inom intensivvården ska räcka till, intagningen för vård inte ska behöva begränsas kraftigt och livet och hälsan för de virusmittade och andra i behov av intensivvård inte ska riskeras är det absolut nödvändigt att vidta alla åtgärder för att bromsa virusets spridning i landet.

Förslag om ibruktagande av befogenheter enligt 118 § i beredskapslagen

Med stöd av 118 § i beredskapslagen kan under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 2, 4 och 5 i den lagen rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller ett bestämt område förbjudas

eller begränsas tillfälligt, för högst tre månader åt gången genom förordning av statsrådet, om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa.

Det är fråga om inskränkning av den rörelsefrihet som det föreskrivs om i 9 § i grundlagen. Enligt 9 § i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort.

Eftersom de åtgärder som avses i 118 § i beredskapslagen kan begränsa rörelsefriheten i väsentlig grad, har förbudets längd i paragrafen begränsats till tre månader åt gången. Genom inskränkningen skyddas tillgodoseendet av andra grundläggande rättigheter i denna alldeles exceptionella situation.

I 7 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs det om rätten till liv och i 19 § 3 mom. föreskrivs det att det allmänna ska tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt 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 antagits 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 det 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 social- och hälsovård. 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.

I artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 85–86/1998, Europakonventionen) föreskrivs det att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja boningsort. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter. I artikel 12 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7–8/1976) har det tagits in bestämmelser om rörelsefrihet och tillåtna inskränkningar av den som i allt väsentligt har motsvarande innehåll. På det sätt som anges i denna motiveringspromemoria uppfyller inskränkningen av rörelsefriheten de krav på inskränkningens nödvändighet, lagliga grund och ändamål (skydd av hälsa) som anges i ovannämnda konventioner.

Kalkylerna över coronavirusets spridning och behovet av intensivvård har preciserats efter de restriktioner som statsrådet redan har infört, och statsrådet bedömer att det är nödvändigt att ta i bruk befogenheter enligt 118 § i beredskapslagen för att bromsa epidemins framskridande, så att hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga under pandemin, och i synnerhet möjligheten att få livräddande intensivvård, kan tryggas. Utbudet av intensivvård måste tryggas för att det inte

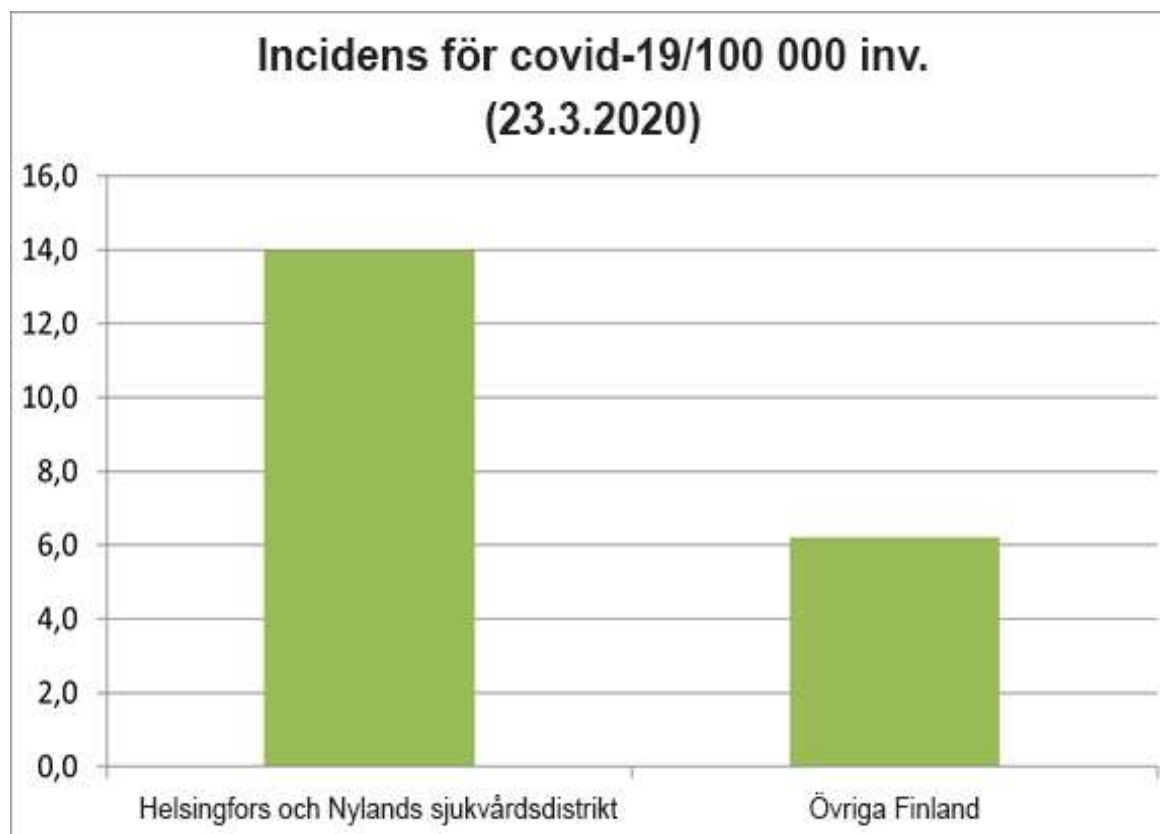
ska behöva göras kraftiga begränsningar i vem som får intensivvård när epidemin är som starkast och för att livet för de coronasmittade och andra i behov av intensivvård inte ska riskeras.

Det är tydligt att inskränkningar av rörelsefriheten för att bromsa epidemin räddar människoliv i Finland, eftersom efterfrågan på intensivvårdskapacitet sprids ut över en längre period i synnerhet genom sådana åtgärder. Statsrådet bedömer att avskiljande av Nyland från resten av landet i betydande grad bromsar spridningen av epidemin på andra håll i Finland och att åtgärden därför är nödvändig och även proportionerlig. Förordningen innehåller undantag från inskränkningen av rörelsefriheten. Dessa undantag är resor som är nödvändiga i myndighetsverksamhet, för att utöva arbete, näringsverksamhet eller förtroendeuppdrag eller för att fullgöra en lagstadgad skyldighet eller på grund av en anhörigs död, för att tillgodose barns umgängesrätt eller av något annat till sin betydelse jämförbart vägande personligt skäl.

Lägesbild gällande behovet av begränsningar i rörelsefriheten

Uppgifterna om bekräftade smittofall 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 (14/100 000 invånare) är mer än dubbelt så stor som incidensen för det övriga Finland (6,2/100 000 invånare). Även antalet fall som behöver sjukhusvård är relativt sett större än på andra håll i Finland.

Den 25 mars 2020 uppgick antalet coronaviruspatienter på sjukhusens vårdavdelningar till 60 i hela Finland. Av dessa var 45/60, dvs. 75 procent, från Nyland. På motsvarande sätt uppgick antalet personer i intensivvård till 22 i hela Finland och av dem vårdades 18/22, dvs. 82 procent, vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. Nylands folkmängd uppgår till cirka 1,7 miljoner vilket motsvarar 31 procent av hela Finlands folkmängd (5,5 miljoner).



För närvarande är epidemin klart längre hunnen i sin utveckling i Nyland än i resten av landet. I Nyland finns flera kommuner på olika håll i landskapet där incidensen är jämförelsevis hög (Helsingfors, Esbo, Grankulla, Vanda, Sibbo, Ingå, Raseborg, Sjundeå, Lojo). Detta visar att epidemin med stor sannolikhet redan är mycket utbredd i området och det finns dolda fall i en stor del av de övriga kommunerna i området. Det finns således inga medicinska grunder för att begränsa de åtgärder som avses i 118 § i beredskapslagen till att gälla ett område som är mindre än hela landskapet.

I de övriga landskapen kan ännu inte konstateras en omfattande regional spridning, även om det i vissa större städer i allt större utsträckning förekommer fall. I enskilda kommuner utanför Nyland finns procentuellt sett ett betydande infektionstal, men bedömningen är att fallen har samband med enskilda familjer eller sällskap som exponerats för viruset till följd av resor. De höga jämförelsetalen beror på det låga invånarantalet i kommunerna i fråga. Medicinska grunder talar således för en begränsning uttryckligen i Nyland och för hela Nyland, och det finns inga motsvarande grunder för åtgärder i fråga om enskilda andra kommuner.

Den lägesbild som låg till grund för de tidigare åtgärderna för att begränsa epidemin och som omfattade hela Finland visar att de nuvarande åtgärderna inte räcker till för att dämpa epidemin. Även om det med stöd av den information som nu finns inte behövs ytterligare åtgärder på andra håll i landet, i och med att det har fattats ett beslut som gäller hela landet om att stänga restauranger, kaféer och serveringsställen, är ytterligare åtgärder nödvändiga i Nyland och gällande Nyland.

Risken för en betydande smittspridning till andra delar av Finland genom icke-nödvändiga resor från Nyland är stor. Spridningen sker vanligtvis t.ex. genom semester - eller fritidsresor, om de som kommer från Nyland är i kontakt med sina släktingar och vänner, men risken i samband med inköp och utträttande av andra ärenden är också uppenbar. Om så sker kommer epidemins förlopp att accelerera i de här områdena.

Ett av de viktigaste målen för bekämpningsåtgärderna och de begränsande åtgärderna är en tidsmässig differentiering av epidemin i olika regioner. På så sätt säkerställs det att det finns en tillräcklig kapacitet hos hälso- och sjukvården och tillräckligt med hälso- och sjukvårdspersonal både generellt och särskilt då det gäller sådan intensivvård som behövs vid covid-19-epidemin. Under normala förhållanden inom hälso- och sjukvården överförs från andra delar av landet för vård i enheter vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt sådana patienter som är i behov av den mest krävande vården.

En särskild utmaning för hälso- och sjukvården när det gäller covid-19-epidemin är den andel patienter som behöver intensivvård och krävande intensivvård bland de patienter som blir allvarligt sjuka. Detta förvärras av att intensivvården för covid-19-fall vanligen är 14-21 dagar. Vid bedömningen av intensivvårdens kapacitet ska dessutom beaktas att det i Finland också finns andra patienter som kräver intensivvård. Även om sjukhusens icke-brådskande operationer kan skjutas upp och kapaciteten därmed förbättras i någon mån, ska vården av andra patienter som kräver akut vård också tryggas.

De redan uppställda begränsningarna verkar vara tillräckliga på riksnivå, men de är inte tillräckliga i alla delar av landet. Även om bedömningen är att de vidtagna åtgärderna tryggar tillgången till vård i Nyland, skulle en snabbt framskridande epidemi äventyra situationen på andra håll i Finland,

i synnerhet i de områden där resurserna för intensivvård är svagast. I förhållande till befolkningsunderlaget är intensivvårdens kapacitet jämförbar i hela landet. Avstånden till orter där intensivvård kan ges är dock klart längre på annat håll än i Nyland. Det är svårt och riskfyllt att vid behov flytta intensivvårdspatienter från ett centralsjukhus till ett universitetssjukhus. En lokal överbelastning av intensivvården vid landskapens centralsjukhus måste därför undvikas med alla medel.

Den gemensamma uppfattningen hos Institutet för hälsa och välfärd THL och social - och hälsovårdsministeriet är att spridningen av epidemin utanför Nyland måste kunna fördröjas utöver de åtgärder som redan vidtagits. I annat fall kan hälso- och sjukvårdens bärkraft under epidemins topp klart överskridas i en del områden, särskilt i fråga om intensivvårdens kapacitet. Om så sker, kan intensivvård inte garanteras alla patienter som har nytta av sådan vård på det sätt som patienterna behöver och deras liv och hälsa kan äventyras.

De befogenheter under normala förhållanden som är relevanta med tanke på spridningen av epidemin bygger på lagen om smittsamma sjukdomar och de används redan. En ännu striktare begränsning av sammankomster, något som metoderna enligt lagen erbjuder, skulle i detta fall inte fungera, eftersom målet är att fördröja spridningen av epidemin utanför Nyland. En begränsning av sammankomster för Nylands del kan fördröja epidemin endast i Nyland. Dessutom har statsrådet redan lämnat en proposition om att alla restauranger, kaféer och serveringsställen ska stängas för viss tid genom en undantagslag. Den enda återstående av de tillgängliga metoderna som bedöms vara effektiv är att införa sådana begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som avses i 118 § i beredskapslagen. Begränsningarna i rörelsefriheten mellan Nyland och det övriga Finland är till stor nytta, eftersom epidemin genom denna åtgärd avsevärt kan fördröjas i samverkan med andra begränsande åtgärder.

Att skilja åt Nyland och resten av Finland innebär att bygga vattentäta skott, dvs. att isolera, på motsvarande sätt som staterna i Europa har gjort vid sina gränser och en del av de europeiska staterna gjort regionalt.

Uppfyllande av förutsättningarna för tillämpning av 118 § i beredskapslagen

Tröskeln för tillämpning av 118 § i beredskapslagen är hög och det ingripande som avses i paragrafen gäller medborgarnas centrala och grundläggande rättigheter. Enligt grundlagsutskottets tolkning är upprätthållandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi en synnerligen vägande grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 2/2020 rd, s. 5). För ibruktagandet av de begränsningar i rörelsefriheten och de vistelsebegränsningar som anges i beredskapslagen vid en pandemi ska det kunna påvisas synnerligen tungt vägande mål att trygga hälso- och sjukvårdssystemets funktionsduglighet och därigenom avvärja allvarliga hot mot människors liv och hälsa. Det allmänna har ålagts en skyldighet att trygga vars och ens rätt till liv, trygga tillräckliga hälsovårdstjänster för var och en även under en pandemi samt främja befolkningens hälsa. Med stöd av vad som anförts ovan kan det konstateras att de begränsningar som avses i bestämmelsen är nödvändiga för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa och att förutsättningarna för tillämpning av 118 § i beredskapslagen uppfylls. Begränsningarna ingriper inte på ett djupare plan i människornas rörelsefrihet än det i det här skedet har bedömts nödvändigt.

Beredskapslagens befogenheter får enligt lagens 4 § utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som efter-

strävas genom utövandet av befogenheterna. Bestämmelserna om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll med tanke på proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna och de inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden. Med stöd av vad som anförts ovan kan det konstateras att införandet av begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar är relevant för sitt syfte och nödvändigt och att man med hjälp av detta kan nå upp till det godtagbara mål som införandet bygger på.

Begränsningar som ska införas

Bestämmelserna i 118 § i beredskapslagen gör det möjligt att införa förbud och begränsningar i fråga om rätten vistas antingen inom ett bestämt område eller på en bestämd ort. I den aktuella situationen är det inte fråga om ett egentligt vistelseförbud, utan det handlar om begränsning av rörelsefriheten. Eftersom 118 § skulle ge möjlighet att införa begränsningar i fråga om vistelse både inom och utanför Nyland, kan paragrafen också konstateras ge en möjlighet att begränsa rörligheten mellan områdena. Målen med en sådan begränsning och de rättigheter som ska skyddas genom den är desamma som i fråga om vistelseförbud eller begränsning av vistelsefriheten, men begränsningen är inte så omfattande som de begränsningar som gäller vistelse och den påverkar medborgarna i mindre utsträckning än de allmänna begränsningarna i vistelsefriheten. Det är inte möjligt att göra en vidgande tolkning av beredskapslagen, så att man skulle kunna införa begränsningar som är mer omfattande än de som anges i den lagen. Beredskapslagen kan däremot tolkas i enlighet med dess målsättning, så att begränsningar som har samma målsättning men som är mindre omfattande än vad lagens ordalydelse anger är möjliga.

Det viktigaste målet med begränsningen är att fördröja spridningen av epidemin och syftet med den är att hindra att medborgarnas liv och hälsa äventyras. För att både målet med begränsningen och dess syfte ska kunna uppnås är det nödvändigt att begränsa den onödiga persontrafiken från Nyland till andra delar av Finland. Eftersom viruset följer med människorna finns det inte något annat sätt att hindra att viruset sprider sig från Nyland till de övriga delarna av Finland. Inte heller resor från andra delar av Finland till Nyland ska göras av andra än nödvändighetsskäl, eftersom risken för smitta är stor inom området och återresan till andra delar av landet gör att viruset sprids.

Det är således nödvändigt att begränsa människors rätt att röra sig mellan Nyland och det övriga Finland på det sätt som avses i 118 § i beredskapslagen för att säkerställa att intensifieringen av epidemin på andra håll i landet kan fördröjas i tillräcklig grad. Begränsningen av rörelsefriheten kan bedömas säkerställa tillgången till intensivvård och därigenom minska antalet dödsfall i fråga om både antalet människor som smittats av covid-19 och andra som är i behov av intensivvård. I den normala lagstiftningen finns det inte några sådana alternativa befogenheter med stöd av vilka man på ett lika effektivt sätt skulle kunna säkerställa att målet uppnås. Beredskapslagen ger inte några sådana befogenheter med hjälp av vilka samma mål skulle kunna nås genom ett mindre omfattande ingripande i de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Hur iakttagandet av begränsningarna övervakas

Polisen är behörig myndighet när det gäller övervakningen av att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas. Den roll som polisen har i de föreslagna begränsningarna av rörelsefriheten handlar till stor del om att övervaka att begränsningarna iakttas och att reagera på eventuella överträdelser. I polisens övervakningsuppgift är det fråga om att i enlighet med 1 § i beredskapslagen skydda befolkningen under undantagsförhållanden.

I polisens uppgifter ingår bl.a. trygga den enskilda människans rättigheter. Vid utövandet av sina befogenheter för att skydda enskilda personers och sammanslutningars rättigheter är polisen med andra ord i konkreta situationer ofta tvungen att ingripa i den enskildes rättsliga ställning och i de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De grundläggande och mänskliga rättigheterna har därför en viktig betydelse med tanke på polisens uppgifter och bestämmelserna om befogenheter.

Vid övervakningen av att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas använder sig polisen av sådana i polislagen (872/2011) och i annan lagstiftning angivna befogenheter som behövs för att uppgiften ska kunna utföras. Det är möjligt att det vid övervakningen av att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas är nödvändigt att utöva sådana befogenheter som anges i 2 kap i polislagen. Vid övervakningen av att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas kan det exempelvis bli aktuellt med befogenheter enligt 2 kap 1, 2, 8, 10 och 11 § i polislagen som polisen utövar med iakttagande av de polisrättsliga principer som anges i 1 kap i polislagen.

I 2 kap 1 § i polislagen föreskrivs det om utredandet av identiteten, i 2 § finns bestämmelser om gripande av en person för att skydda denne, i 8 § föreskrivs det om avspärrning av platser och områden, i 10 § finns bestämmelser om skydd mot brott och störande beteende och i 11 § föreskrivs det om stoppande och flyttning av fordon. I extrema situationer kan det också bli fråga om användning av sådana maktmedel som anges i 2 kap 17 § i polislagen.

Enligt 2 kap 1 § i polislagen har en polisman för utförande av ett visst uppdrag rätt att av var och en få veta dennes namn och personbeteckning eller, om sådan saknas, födelsedatum och medborgarskap samt var personen i fråga är anträffbar. När det exempelvis gäller en person som anländer till landskapet Nyland från andra delar av landet kan det anses vara fråga om ett sådant enskilt i polislagen avsett uppdrag vars utförande kräver utredning av personens identitet för att uppgift om personens boningsort ska kunna fås. Polisen kan vid behov kontrollera uppgifterna om personens boningsort i befolkningsdatasystemet (BDS).

I 2 kap 10 § i polislagen föreskrivs det om en polismans befogenheter att avlägsna en person från en plats och att gripa en person bl.a. för att skyddamänniskor mot brott mot deras liv eller hälsa. En grund kan också vara hindrande av betydande störning eller överhängande fara för allmän ordning och säkerhet. I 2 kap. 11 § i polislagen föreskrivs det om stoppande och flyttning av fordon. Enligt paragrafen har en polisman rätt att befalla att ett fordon ska stoppas, flytta ett fordon eller befalla att det ska flyttas, om det är motiverat för att fullgöra polisens uppgifter.

Polisen ska övervaka att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas på det sätt som undantagsförhållandena kräver. Enligt 1 kap. 6 § i polislagen ska polisen i sin verksamhet vara saklig, opartisk och främja likabehandling och försonlighet. Polisen ska i första hand genom råd, uppmaningar och befallningar sträva efter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt 1 kap 11 § i polislagen föreskrivs att en polisman som utövar sina lagenliga befogenheter har rätt att i enskilda fall ge befallningar och utfärda förbud som är förpliktande för var och en. Eftersom syftet med begränsningarna är att hindra att en allmänfarlig smittsam sjukdom sprids ska polisen övervaka att begränsningarna iakttas i första hand med hjälp av råd, uppmaningar och befallningar. I regel ska polisen ge den som inte iakttar begränsningarna rådet att återvända hem och vid behov ge order om att lämna det begränsade området. Polisen kan vid behov använda sig av förvaltningstvång och se till att också det straffrättsliga ansvaret verkställs. Polisen kan också gripa en som inte iakttar en begränsning och transportera honom eller henne till hemmet, polisens förvaringslokaler eller, beroende på personens hälsotillstånd, till en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården, om inte detta kan göras av den prehospitala akutsjukvården.

Det är mer sannolikt att begränsningarna iakttas om de upplevs vara motiverade. Om underlåtelse att iaktta begränsningarna blir vanligt, är polisen tvungen att begära handräckning av andra myndigheter. Bestämmelser om andra myndigheters skyldighet att ge polisen handräckning finns i 9 kap. 2 § i polislagen. En myndighet ska ge polisen sådan handräckning som behövs för fullgörande av ett uppdrag som det hör till polisens uppgifter att sköta och som myndigheten är behörig att lämna. Den handräckning som andra myndigheter ger ska användas till skötsel av andra uppgifter än polisens primära uppgifter. Till sådana andra uppgifter hör bl.a. begränsning, dirigerings och kontroll av trafiken.

Enligt 2 § i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980, nedan handräckningslagen) ger försvarsmakten polisen handräckning endast då polisens resurser är otillräckliga för utförandet av vederbörande uppdrag eller då för uppdraget erfordras sådan specialpersonal eller -materiel som polisen saknar. I handräckningssituationer är det fråga om utförande av uppgifter som hör till polisen så att polisen har ansvaret för den allmänna ledningen av verksamheten. Den som ger handräckning står i regel för kostnaderna för handräckningen. Enligt 1 § i handräckningslagen ska försvarsmakten ge polisen handräckning bl.a. för avstängning och undersökning av en plats eller ett område, för trafikdirigering, för tillfälligt skyddande av personer och egendom samt för annat sådant uppdrag, för vars utförande försvarsmaktens specialpersonal eller specialmateriel behövs.

Samarbetet med försvarsmakten blir oundgängligt om polisen behöver försvarsmaktens personal, materiel och sakkunskap för att kunna övervaka att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas. Enligt preliminära bedömningar har försvarsmakten beredskap att ställa personal i stor utsträckning till polisens förfogande med tanke på utförandet av handräckningsuppdrag. Noteras bör dock att enligt 78 § 1 mom. i värnpliktslagen (1438/2007) får de värnpliktiga vid givandet av handräckning inte delta i farliga uppgifter. I övervakningen av att begränsningarna i rörelse- och vistelsefriheten iakttas ingår också t.ex. trafikdirigeringsuppdrag som också de värnpliktiga kan delta i.

Utöver försvarsmakten kan det bli aktuellt att begära handräckning också bl.a. av Gränsbevakningsväsendet (gränsbevakningslag (578/2005), 77 §) samt av räddningsväsendet (räddningslag (379/2011), 50 §) eller Tullen (tullag (304/2016), 100 §). Gränsbevakningsväsendets resurser är möjligen för närvarande i mycket stor utsträckning bundna vid bevakningen av de inre och de yttre gränserna. Också Tullens resurser är i den aktuella situationen bundna vid Tullens egna uppgifter. Det är möjligt att begära handräckning också av räddningsverken för dirigerings och avstängning av trafikleder. Också avtalsbrandkårerna har beaktats i polisens beredskapsplanering, men handräckning begärs i första hand av myndigheter.

Det som är väsentligt i den handräckning som polisen får är att handräckningsuppdragen alltid förutsätter att polisen deltar i utförandet av ett uppdrag. Ingen handräckningsmyndighet får utföra ett dylikt handräckningsuppdrag självständigt. Ett undantag från detta är uppdrag som gäller avstängning av vägar och dirigerings och trafik till önskade trafikleder. För utredning av huruvida någon enskild person har rätt att röra sig på ett visst ställe krävs polisbefogenheter.

I polisens verksamhet följs språklagen (423/2003) där det föreskrivs om individens språkliga rättigheter och om myndigheternas skyldighet att förverkliga språkliga rättigheter. Språklagen (423/2003) preciserar de språkliga rättigheter som tryggas genom 17 § i grundlagen och tryggar vars och ens rätt att använda sitt eget språk, finska eller svenska, hos myndigheter. Vid organisationen av övervakningen av att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas och vid informationen om begränsningarna ska särskild uppmärksamhet fästas vid tillgodoseendet av kraven i språklagstiftningen och främjande av att information om begränsningarna sprids också till andra människor än dem som har finska eller svenska som modersmål ska eftersträvas.

Straff

Enligt 133 § i beredskapslagen ska den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud eller en begränsning som meddelats med stöd av 118 § i fråga om rätten att vistas eller röra sig på ett visst ställe dömas till böter, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag. Enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) kan en polisman inte meddela ett bötesföreläggande direkt för en beredskapslagsförseelse som avses i 133 § i beredskapslagen. Däremot kan en polisman utfärda ett bötesyrkande mot den som misstänks för beredskapslagsförseelse, och bötesyrkandet tillställs efter delgivningen utan dröjsmål åklagaren för meddelande av strafföreläggande. Användningen av bötesförfarande förutsätter dessutom den misstänktes samtycke. I annat fall behandlas ärendet i tingsrätten.

Underlåtelse att iaktta begränsningar i rörelsefriheten kan, utöver brott mot ett förbud eller en begränsning i fråga om rätten att röra sig eller vistas på ett visst ställe som meddelats med stöd av 118 § i beredskapslagen, innebära att polisens befallning inte åtlyds. Underlåtenhet att lyda en befallning har kriminaliserats som tredska mot polis i 16 kap. 4 § i strafflagen. Dessutom bedöms passivt eller aktivt motstånd antingen som våldsam motstånd mot tjänsteman, som motstånd mot tjänsteman eller som hindrande av tjänsteman.

Förslag

Genom denna ibruktagningsförfordning tas de bestämmelser om begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddande av befolkningen enligt 118 § i beredskapslagen i bruk som statsrådet i nuläget anser vara nödvändiga och proportionerliga för att fördröja spridningen av pandemin covid-19 och säkerställa att särskilt personalresurserna för intensivvård 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.

Ibruktagandet av de befogenheter som avses i 118 § i beredskapslagen för att begränsa rörligheten för personer är en nödvändig åtgärd, och det föreslås att den tas i bruk med de begränsningar och på de grunder som anges nedan.

2 Detaljmotivering

1 §. I den föreslagna paragrafen konstateras de aktuella undantagsförhållandena. Enligt paragrafen innehåller förordningen bestämmelser om befogenheter gällande rörelsefriheten som tas i bruk under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen.

2 §. Enligt den föreslagna paragrafen införs de befogenheter i fråga om begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar som anges i 118 § i beredskapslagen i syfte att skydda befolkningen. Enligt 118 § i beredskapslagen kan dessa befogenheter tas i bruk under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 2, 4 och 5 punkten. Under sådana förhållanden får rätten att vistas eller röra sig på en bestämd ort eller ett bestämt område förbjudas eller begränsas tillfälligt, för högst

tre månader åt gången genom förordning av statsrådet, om det är nödvändigt för att avvärja en allvarlig fara som hotar människors liv eller hälsa.

Enligt det föreslagna 2 § 1 mom. begränsas personers rätt att röra sig till och från landskapet Nylands område så att inresa till och utresa från landskapet Nyland förbjuds. Var och en har dock rätt att återvända till sin hemort eller bostadsort.

Den begränsning till att gälla enbart landskapet Nyland som ingår i det föreslagna momentet behandlas under punkt 1, Inledning och förslag. För att förhindra att antalet sjukdomsfall i Nyland ökar och för att bromsa spridningen av virusmitta från Nyland till andra delar av Finland, är det nödvändigt att begränsa rörligheten för personer från landskapet Nyland till andra delar av Finland, men också från andra delar av Finland till landskapet Nyland.

Syftet med bestämmelsen är inte att begränsa sådan trafik som betjänar rörlighet som enligt förordningen är nödvändig. Det är fråga om en begränsning av rörligheten för personer. För tydlighetens skull konstateras det att avsikten är att de yrkesmässiga godstransporter på väg och järnväg som anknyter till näringsverksamhet, postens bastransporter och distribution av adresserade försändelser, flyg- och sjöfrakttansporter och distributionstransporter i direkt anslutning till dem ska fortsätta så normalt som möjligt.

Enligt bestämmelsen har dock var och en rätt att återvända till sin hemort eller bostadsort. En person som när förordningen träder i kraft t.ex. är på semester- eller arbetsresa utomlands har enligt bestämmelsen rätt att återvända till sin hemort eller bostadsort. Den rätt att återvända till sin hemort eller bostadsort som avses i momentet är dock inte t.ex. beväringars återresa till hemorten under permissioner.

Information om begränsningarna i rörelsefriheten och de praktiska konsekvenserna av dem kommer att ges på stationer och terminaler för buss-, tåg-, metro- och spårtrafiken samt på informationstavlor och i högtalarutropen i tåg och bussar. Det är viktigt att informationen också finns tillgänglig i de kommuner som omger Nyland och på de centrala trafikplatserna på andra orter som är viktiga med tanke på pendelresor över landskapsgränserna.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs om undantag från begränsningarna i rörelsefriheten. Undantag från begränsningarna kan göras om resan är nödvändig i myndighetsverksamhet, för att utöva arbete, näringsverksamhet eller förtroendeuppdrag eller för att fullgöra en lagstadgad skyldighet eller på grund av en anhörigs död, för att tillgodose barns umgängesrätt eller av något annat till sin betydelse jämförbart vägande personligt skäl. Resor på fritiden kan inte betraktas som sådana personliga skäl. En person ska på begäran av polisen ge en redogörelse för resans destination och syfte.

I vissa av de situationer som nämns ovan är det viktigt att personer utan hinder av en begränsning i rörelsefriheten kan röra sig över gränsen till landskapet Nyland och tillbaka därifrån. Det förekommer t.ex. pendlingstrafik mellan Nyland och andra landskap, och när arbetet inte kan ordnas som distansarbete och arbetsresan riktar sig till eller från landskapet Nyland är det godtagbart att röra sig över gränsen. Det är fråga om prövning från fall till fall när det gäller huruvida det med tanke på arbetet är nödvändigt att röra sig över landskapsgränsen. För att uppfylla lagstadgade skyldigheter och för att tillgodose barnets umgängesrätt har en person självklart rätt att röra sig över gränsen. I bestämmelsen har man strävat efter att lista undantag från begränsningen av rörligheten, men naturligtvis är det inte fråga om, och kan inte vara, en heltäckande lista. Även andra vägande personliga skäl som till sin betydelse är jämförbart med dessa kan vara sådana som medger undantag från begränsningen av rörelsefriheten. Ett sådant undantag kan vara t.ex. att ge en

nära släkting som insjuknar vård eller hjälp. Även i dessa situationer ska kravet på nödvändighet uppfyllas, dvs. behovet av vård och hjälp ska till sin natur vara sådant att resor undantagsvis bör tillåtas.

Att personer rör sig från Nyland till andra delar av Finland utgör en risk för att lokala epidemier snabbt bryter ut t.ex. under semesterresor eller släktbesök. Av denna orsak konstateras det uttryckligen i bestämmelsen att ett sådant personligt skäl inte kan vara resor på fritiden. Av motivering till 1 mom. framgår att t.ex. beväringar inte får åka på permission.

På polisens begäran ska personen ge en redogörelse för den i momentet avsedda resans destination och syfte. Polisen är behörig myndighet när det gäller övervakningen av att begränsningarna i rörelsefriheten iakttas. Den roll som polisen har i fråga om de föreslagna begränsningarna handlar till stor del om att övervaka att de iakttas och att reagera på eventuella överträdelser. I polisens övervakningsuppgift är det fråga om att i enlighet med 1 § i beredskapslagen skydda befolkningen under undantagsförhållanden. En person ska på begäran informera den övervakande myndigheten om resans destination och syfte. Den information som polisen begär får ges antingen skriftligen eller muntligen.

I det föreslagna 3 mom. konstateras att utrikes och inrikes flygtrafik till och från Helsingfors-Vanda flygplats inom ramen för de begränsningar som gäller för luftfart är tillåten, oavsett de föreslagna begränsningarna. I 11 § 3 mom. i luftfartslagen (864/2014) anges det att Transport- och kommunikationsverket av skäl som är nödvändiga för flygsäkerheten, försvaret, territorialövervakningen, polisverksamheten, räddningsuppgifter, säkerhetsutredningar eller upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt gränssäkerheten får begränsa eller förbjuda luftfarten inom ett visst område för en tid av högst två veckor.

För verkställande av statsrådets beslut av den 16 mars 2020 och den 17 mars 2020 förbjöd Transport- och kommunikationsverket luftfart av ett skäl som var nödvändigt för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt gränssäkerheten. Genom sitt beslut (TRAFI-COM/115685/05.00.12.00/2020) förbjöd verket flygtrafik som anländer till Finlands luftrum från en destination utanför Finlands gränser i hela Finlands flyginformationsregion för perioden den 18 mars 2020 kl. 22:00 UTC–den 2 april 2020 kl. 21:59 UTC, med vissa undantag som nämns i beslutet.

Kommunikationsministeriet har inom sitt ansvarsområde möjlighet att begränsa inte bara luftfarten utan också sjö- och spårtrafiken till och från Nyland. Begränsningen av vägtrafiken förutsätter åtgärder inom inrikesministeriets olika uppgiftsområden och inrikesministeriets förvaltningsområde har en central roll också när det gäller övervakningen av begränsningar avseende samtliga trafikformer.

Den allmänna tillsynsmyndigheten för vägtrafiken är polisen. Trafikförvaltningen stöder polisen genom sin verksamhet. Transport- och kommunikationsverket säkerställer att Trafikledsverket ger polisen eventuell handräckning, t.ex. för att göra det möjligt att stänga vägtunnlar. Intelligent Traffic Management Finland Ab:s vägtrafikcentraler kan stödja polisen genom att producera en lägesbild med hjälp av vägkameror. Beslut om den kollektivtrafik och de turer som tillhandahålls på marknadsvillkor fattas av tjänsteleverantören och därmed kan också pendeltrafik som sker på marknadsvillkor upphöra, om den blir olönsam. I den kollektivtrafik som myndigheterna upphandlat har antalet turer redan minskat; det har hänt att tjänsteleverantören minskat antalet bussturer med t.ex. 50 procent på grund av att antalet passagerare minskat.

Avsikten är att persontrafiken på järnvägarna ska hållas i gång. VR-Group Ab har redan tidigare fattat beslut om att minska passagerartrafiken med ca 15 procent, vilket kommunikationsministeriet har godkänt i fråga om upphandlad trafik och trafik som omfattas av allmän trafikplikt. Målet har varit att möjliggöra nödvändig pendlingstrafik och trafik för att uträtta ärenden, som man bör sträva efter att trygga också vid eventuella större minskningar. Vid eventuella större minskningar bör man dessutom beakta att materielcirkulationen och depåverksamheten är Helsingforscentrerade i fråga om hela landets trafik. Vid behov kan järnvägstrafiken avbrytas. Enligt 180 § i spårtrafiklagen har Transport- och kommunikationsverket har rätt att avbryta en åtgärd eller annan händelse som hotar eller påverkar spårtrafiken, om det finns grundad anledning att anta att spårtrafiksystemets säkerhet eller människors liv eller hälsa är hotade. Vid eventuellt avbrytande i spårtrafiken behövs ett tätt samarbete med järnvägsbolagen, såsom VR-Group Ab och Fenniarail Oy, samt med Trafikledsverket bland annat när det gäller kontinuiteten i närtrafiken för att säkerställa pendlingen inom kritiska branscher. I fråga om spårtrafiken framhävs i bedömningen av åtgärderna särskilt begränsningsåtgärdernas inverkan på pendlingen inom kritiska branscher.

Med stöd av 15 § i sjötrafiklagen (463/1996) kan sjötrafiken, dvs. trafik med fritidsbåtar, förbjudas för viss tid eller tills vidare på ett visst vattenområde eller båttrafiken begränsas för att skydda trafiken, miljön, fisket eller någon annan näring eller för allmänt nyttjande av naturen för rekreation eller något annat allmänt intresse. Beslut om förbud och begränsningar som gäller allmänna farleder fattas av Transport- och kommunikationsverket och beträffande andra vattenområden av närings-, trafik- och miljöcentralen. Ett förbud mot sjötrafik har betydelse när båtsäsongen börjar under vårens lopp. Detta förbud gäller inte sådana nödvändiga resor som avses i denna förordning och som stadigvarande invånare i skärgården genomför med båt. Enligt 15 § 3 mom. i lagen gäller förbuden eller begränsningarna, med undantag för hastighetsbegränsningar, inte användningen av farkoster som behövs för arbetet eller på grund av bostadens läge och inte heller användningen av svårt rörelsehindrade personers farkoster, om inte något annat bestäms i beslutet av särskilt vägande skäl. Trafik som är nödvändig för utförande av tjänsteuppdrag, sjuktransporter och räddningsåtgärder eller av andra motsvarande orsaker är tillåten oberoende av förbud eller begränsningar. Detsamma gäller försvarsmaktens verksamhet.

Inom sjöfarten ger lagen om fartygstrafikservice (623/2005) myndigheterna möjligheter att begränsa och leda sjötrafiken. Enligt 7 § kan fartygstrafiken ledas med trafikarrangemang som nämns i paragrafen för att undvika kritiska lägen och trängsel, och 17 § i lagen ger befogenheter att tillfälligt leda fartygstrafiken i särskilda situationer. Genom sjöfarten tryggas en fungerande export och import i Finland. Därför måste eventuella begränsningar av sjöfarten bedömas grundligt. Finlands största hamnar inom utrikestrafiken ligger i Nyland, dvs. hamnen i Nordsjö och hamnen i anslutning till Nestes raffinaderi i Borgå. Via dessa hamnar anländer många produkter vars destination finns någon annanstans i Finland. Också till mindre hamnar i Nyland anländer varor vars ändpunkt är någon annanstans i Finland. I hamnarna i Nyland, VTS-centralerna för ledning av sjötrafiken och lotsningsbolaget Finnpilot Oy finns många anställda som bor utanför Nyland. I fråga om dem är avsikten att pendlingstrafiken ska fortsätta också över landskapsgränsen i den mån det är nödvändigt med tanke på tryggandet av kontinuiteten i utrikeshandeln.

3 §. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis betonat att målet i fråga om så kallade blanko-stadganden bör vara att de kedjor av bemyndiganden som de kräver är exakt angivna, att de materiella stadganden som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffstadganden och att det framgår av det normkomplex stadgandena ingår i att brott mot dem är straffbart samt att det i det stadgande som inbegriper själva kriminaliseringen bör finnas någon slags saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad (GrUB 25/1994 rd och 10/2016 rd).

I den föreslagna statsrådsförordningen föreskrivs om det förbud att röra sig som avses i 118 § i beredskapslagen. Bestämmelser om straffbarhet för överträdelse av förbudet finns i 133 § i beredskapslagen. Det är skäl att i förordningen ta in en bestämmelse som den föreslagna 3 §, genom vilken det av förordningen framgår på det sätt som avses i grundlagsutskottets utlåtandepraxis att det är straffbart att bryta mot förbudet eller begränsningen.

4 §. Bestämmelse om förordningens ikraftträdande och giltighet. Av principerna i beredskapslagen följer att begränsningen inte bara till sitt innehåll utan också till sin varaktighet ska vara så kort som möjligt. Som metod för att bromsa upp epidemin är begränsningen av rörelsefriheten motiverad endast till dess att epidemins spridning har jämnats ut mellan Nyland och det övriga. Därefter uppfyller förbudet mot att röra sig inte längre de ovan angivna nödvändighetskriterierna.

Covid-19-epidemin är i många avseenden unik, och det går inte att ge någon tillförlitlig uppskattning av när spridningen har jämnats ut. På basis av modellen kommer begränsningen sannolikt att behövas i minst cirka två veckor och enligt den nuvarande bedömningen i högst 4–5 veckor. I vilket fall som helst är det klart att begränsningarna av resandet bör sträcka sig över påskledigheten. I enlighet med denna uppskattning införs begränsningen nu för cirka tre veckor så att den upphör söndagen den 19 april 2020 klockan 24.00.

Tillämpningen av 118 § i beredskapslagen och epidemins framskridande kommer att följas noggrant. Förordningen upphävs om förutsättningarna för tillämpning av förordningen inte längre uppfylls. Om det redan under förordningens giltighetstid upptäcks att epidemin har spridit sig från Nyland till andra delar av Finland i sådan omfattning att begränsning av rörelsefriheten i enlighet med 118 § inte längre har någon betydande effekt, kommer begränsningen att slopas och förordningen att upphävas.

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 ibruktageförordningen. Enligt 27 § 2 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet också i fråga om rätt att vistas i landet, att välja bostadsort och att färdas från en ort till en annan.

Skärgårdstrafiken inom Åland fungerar normalt enligt tidtabellerna. Landskapsregeringen överväger dock minskning av turerna, men inga beslut har fattats. Kaféerna på fartygen är stängda. Färjetrafiken fungerar bra. Turerna inom kollektivtrafiken har minskats. Flygtrafiken mellan Åland och Sverige (Arlanda) fungerar normalt och passagerarmängderna är nästan oförändrade. Det förväntas dock att flygresandet minskar, eftersom det flygbolag som driver förbindelsen planerar att minska antalet flygningar. Finnair flyger mellan Åland och fastlandet en gång om dagen på vardagar. Bolaget Airleap flyger också en gång om dagen till Åbo på vardagar. Den viktigaste förbindelsen mellan Åland och fastlandet är förbindelsen Nådendal–Långnäs (m/s Fjärdvägen), som transporterar varor och bränsle enligt tidtabellen. Åland har behov av att öka trafiken mellan landskapet och Sverige och man väntar att Viking Line ska kunna hitta en lösning i ärendet. Tills vidare trafikerar Viking Line rutten Åbo–Stockholm med två fartyg och TallinkSilja rutten Åbo–Stockholm med två fartyg. Finnlines trafikerar rutten Nådendal–Långnäs–Kapellskär med morgon- och kvällsavgångar med vissa undantag.

4 Förordningens konsekvenser

Trafiken i Nyland har minskat från det normala på grund av coronavirusläget. Enligt de uppgifter som samlats in från sensorer vid landskapets gräns har antalet ankommande och avgående resor på huvudlederna varit cirka 90 000 fordon per dag under normala förhållanden. Nu har antalet minskat med 25 procent jämfört med det normala och uppgår till cirka 65 000 fordon. NTM-centralen i Nyland och Matkahuolto uppskattar att den dagliga busstrafiken över gränserna nu uppgår till ca 4 000 resor. Den normala trafikvolymen är cirka 15 000 bussresor och trafiken har därmed minskat med cirka 75 procent. I närtrafiken (inte HRT) företas i normala fall cirka 700 000 resor per månad över Nylands gränser. Trafikvolymen har minskat med ca 30 procent jämfört med det normala. För närvarande företas cirka 210 000 resor i en riktning per månad och cirka 7 000 resor per dag.

För närvarande uppskattas det att cirka 224 000 personer per dygn rör sig över landskapsgränsen under normala förhållanden. De tidigare åtgärderna har minskat rörligheten med cirka 30 procent. Den föreslagna åtgärden för begränsning av rörligheten beräknas minska människors rörlighet till ca 10 procent. Antalet personer som rör sig över gränsen minskar således till nivån 22 000 st/dygn.

Begränsningarna i rörelsefriheten mellan Nyland och det övriga Finland är till stor nytta, eftersom det med fog kan antas att epidemin i hög grad bromsas ned i samverkan med andra begränsningsåtgärder.

5 Beredningen av förordningen

Förordningen har beretts vid statsrådets kansli i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet och kommunikationsministeriet. På grund av den brådskande situationen har inga utlåtanden begärts om utkastet till förordning.

6 Ikraftträdande

Avsikten är att förordningen ska börja tillämpas den 27 mars 2020. Förordningen gäller till och med den 19 april 2020.