Utlåtande GrUU 13/2020 rd– RP 67/2020 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag (RP 67/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- ledande expert Timo Kaisanlahti, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag.

Lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas lagförslaget mot grundlagens 6 § om jämlikhet, 15 § om egendomsskydd, 18 § om rätt till arbete och näringsfrihet och 23 § om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Motiveringen till lagstiftningsordningen beaktar också EU:s allmänna dataskyddsförordning och riksdagens uttalande RSv 14/2020 rd samt hänvisar till omständigheter som gäller rättssäkerhet, god förvaltning och tjänsteansvar.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men att det är önskvärt att begära ett utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Med hjälp av den föreslagna lagen blir det möjligt för förplägnadsföretagen att klara av den begränsning av verksamheten som beror på coronavirusepidemin. Gottgörelsen för begränsningsskyldigheten gör det lättare för förplägnadsföretagen i och med att deras likviditet försvagats kraftigt.

I 3 a § i lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (GrUU 7/2020 rd), som stiftats med grundlagsutskottets medverkan, föreskrivs att förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus ska hållas stängda för kunder i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Detta gäller inte sådana personalrestauranger som avses i lagen eller förplägnadsrörelsers försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans. Lagen är i kraft 30 mars—31 maj 2020. Genom förordning av statsrådet (173/2020) har det med stöd av bemyndigandet i den lagen föreskrivits att förplägnadsrörelserna ska vara stängda för kunder i samtliga landskap i Finland.

Skälig kompensation

I sitt utlåtande om den temporära ändringen av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (GrUU 7/2020 rd) ansåg grundlagsutskottet att lagförslaget innebar att utövandet av en viss näring förbjuds nästan helt för viss tid och att det därmed ingrep mycket kraftigt i näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Dessutom begränsade regleringen restaurangidkarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen. Eftersom förslaget ytterligare ökar permitteringarna och uppsägningarna inom restaurangbranschen var regleringen enligt utskottet relevant också med tanke på den skyldighet att främja sysselsättningen som i 18 § 2 mom. i grundlagen ålagts det allmänna (GrUU 7/2020 rd, s. 1).

Enligt grundlagsutskottet kunde lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets anmärkningar om knytande av tillämpningsområdet till undantagsförhållandena samt om möjligheten till geografisk och tidsmässig avgränsning beaktades på behörigt sätt (GrUU 7/2020 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har sedan dess också ansett att den statsrådsförordning som utfärdats med stöd av lagen inte behövde upphävas (GrUB 10/2020 rd, s. 5).

Med beaktande av de exceptionellt betydande och akuta konsekvenserna av den föreslagna regleringen ansåg grundlagsutskottet att det är nödvändigt att det genom lag föreskrivs såväl om skälig kompensation till näringsidkare för verkningarna av förbudet enligt 3 a § som om arrangemang som lindrar verkningarna. Utskottet upprepade sitt konstitutionella uppdrag när det analyserade statsrådets förordning som preciserar begränsningarna i 3 a § (GrUB 10/2020 rd) och

framhöll vidare att bestämmelser om både skälig kompensation och arrangemang som lindrar konsekvenserna ska utfärdas utan dröjsmål.

Det aktuella lagförslaget innehåller bestämmelser om arrangemang som lindrar konsekvenserna, det vill säga stöd för återanställning (2 kap.) och skälig kompensation, alltså gottgörelse för verksamhetsbegränsningar (3 kap.). Grundlagsutskottet har ingenting att invända mot den grundläggande lösningen i lagförslaget. Utskottet har inte förutsatt att full ersättning ska betalas för förlusterna. Utskottet anser att bestämmelserna om stöd och gottgörelse håller sig inom lagstiftarens prövningsmarginal i fråga om stöd- och gottgörelsebeloppen. Men med tanke på näringsfriheten och egendomsskyddet hade det varit mer motiverat att sikta på en mer heltäckande gottgörelse som bättre beaktar förlusterna och kostnaderna till följd av begränsningarna i stället för den föreslagna särskilda typen av skälig gottgörelse, som har relativt snäv räckvidd.

När det gäller grunderna för gottgörelse lyfter grundlagsutskottet fram de föreslagna bestämmelserna i 7 § om beräkning av gottgörelse på grund av begränsning. Enligt 2 mom. ska medelvärdet i euro av försäljningen i januari och februari 2020 vara jämförelseobjekt vid beräkningen av gottgörelsen.

Jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen gäller människor. Men jämlikhetsprincipen kan trots det vara relevant också i behdömningen av bestämmelser som gäller juridiska personer, inte minst om bestämmelserna indirekt kan påverka fysiska personers rättsliga ställning (se t.ex. GrUU 14/2015 rd, GrUU 9/2015 rd, GrUU 40/2014 rd, GrUU 11/2012 rd, s. 2). Enligt grundlagsutskottets praxis har lagstiftaren i princip större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet när skyldigheterna gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (GrUU 74/2018 rd, s. 3, GrUU 9/2008 rd, s. 4, GrUU 10/2007 rd, s. 2, GrUU 54/2005 rd, s. 2, GrUU 32/2004 rd, s. 2, GrUU 61/2002 rd, s. 3—4, GrUU 34/2000 rd, s. 2). Utskottet påpekar att förplägnadsverksamhet ofta bedrivs i små företag.

Grundlagsutskottet anser att kravet på skälig kompensation för förluster utifrån 15 och 18 § i grundlagen av orsaker som hänför sig till lagförslagets syfte och 6 § i grundlagen innebär att alla förplägnadsföretag som orsakas ekonomiska förluster till följd av att försäljningen minskar under den tid som avses i lagen ska omfattas av det nu föreslagna särskilda kompensationssystemet. Den föreslagna regleringen utesluter helt och hållet förplägnadsföretag som inte alls har någon försäljning under jämförelsemånaderna januari–februari, såsom säsongsrestauranger, från den skäliga kompensation som förutsätts i grundlagsutskottets utlåtande (se även AjUU 4/2020 rd, s. 2). Ekonomiutskottet måste komplettera bestämmelserna om kompensationssystemet till denna del. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser att ekonomiutskottet bör se till att förplägnadsföretagen får stöd för återanställning oberoende av anställningsform.

Det är angeläget att statsrådet följer upp regleringens konsekvenser och i förekommande fall utan dröjsmål vidtar åtgärder för att avhjälpa eventuella missförhållanden.

Tydlighet i regleringen

Enligt grundlagsutskottet är det nödvändigt att genom lag föreskriva om skälig kompensation för förluster till följd av stängningen av restauranger och om arrangemang som lindrar verkningarna för näringsidkarna inom restaurangbranschen (GrUU 7/2020 rd). Kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag innebär att det krävs exakthet och noggrann avgränsning men också tydlighet och begriplighet (se t.ex. GrUU 2/2018 rd).

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna är komplicerade och svårbegripliga. Motiveringen till tillämpningen är kortfattad. Framför allt för fysiska personer som driver förplägnadsrörelser kan det vara besvärligt att reda ut vad bestämmelserna innebär. Ekonomiutskottet måste förtydliga bestämmelserna. Grundlagsutskottet betonar också att det ska anvisas tillräckliga resurser för stöd och rådgivning kring ansökningsprocessen för gottgörelser och stöd.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till grunderna för beräkning av gottgörelse beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 19.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.