Utlåtande GrUU 14/2020 rd– RP 72/2020 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 72/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Taneli Puumalainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslag

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar bland annat ska få en ny 58 a §, där det föreskrivs om temporär begränsning av förplägnadsrörelsers verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Avsikten är bestämmelserna ska träda i kraft när det temporära förbudet mot så gott som all verksamhet vid förplägnadsrörelserna upphör att gälla.

Regleringen har betydelse med avseende på yttrandefriheten enligt 18 § i grundlagen. Dessutom begränsar förslaget restaurangidkarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen. Lagförslagets

konsekvenser är av relevans också med avseende på den skyldighet att främja sysselsättningen som det allmänna har enligt 18 § 2 mom. i grundlagen.

Begränsning av och avvikelse från grundläggande fri- och rättigheter

Regeringen bedömer att den föreslagna regleringen utgör ett tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna i den mening som avses i 23 § i grundlagen. Bestämmelser om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen har enligt vedertagen praxis tagits in i en på förhand stiftad, i viss mån mer allmän och särskilt för krissituationer avsedd lagstiftning. Ordalydelsen i 23 § i grundlagen hindrar trots det inte i sig ett förfarande av det slag som nu föreslås, det vill säga att det under rådande undantagsförhållande och separat från gällande lagar om undantagsförhållanden föreskrivs om nödvändigt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna (se även GrUU 7/2020 rd, s. 2). Med tanke på systematiken i lagstiftningen bör det dock inte på det sätt som nu föreslås föreskrivas om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som en del av en lag som ska tillämpas även under normala förhållanden.

Grundlagsutskottet har emellertid understrukit att 23 § i grundlagen endast kan tillämpas i exceptionella fall. Enligt den princip som framgår av 23 § i grundlagen och bland annat uttrycks i 4 § 2 mom. i beredskapslagen är myndigheternas normala befogenheter det primära också i undantagsförhållanden. Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet. Ändringarna ska alltså inte avse sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen (GrUU 7/2020 rd, s. 2—3).

I propositionen bedöms det att strävan kunde vara att i lagen om smittsamma sjukdomar eller någon annan lag bereda sådana motsvarande bestämmelser som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och som är noggrant avgränsade och uppfyller villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, med stöd av vilka en myndighet kan besluta om motsvarande begränsningar i förplägnadsverksamheten. I propositionen hänvisas det också till att det är motiverat att bedöma de principiella ändringsbehoven i lagen om smittsamma sjukdomar under normala förhållanden och i den omfattning som deras natur förutsätter. Grundlagsutskottet anser det motiverat att under normala förhållanden föreskriva om permanenta ändringar som eventuellt visar sig nödvändiga, men då efter en omsorgsfull beredning (se även GrUB 11/2020 rd, s. 6). Utskottet vill framhäva att ett sådant i sig lämpligt tillvägagångssätt inte är en tillräcklig motivering för att tillfälliga ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna görs i form av undantag från dessa fri- och rättigheter i stället för genom inskränkningar i dem.

Tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna

Undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen ska vara tillfälliga. Motiveringen till den bestämmelsen i grundlagen och till 16 a § 2 mom. i den regeringsform som föregick den innehåller ingen bedömning av hurdana tidsperioder det kan vara fråga om. En förordning om ibruktagande av beredskapslagen får exempelvis utfärdas för högst sex månader, och beslut om fortsatt utövning av befogenheterna i den lagen får fattas för högst sex månader åt

gången. Försvarstillstånd införs genom förordning av republikens president för högst tre månader och kan förlängas för högst ett år åt gången.

Under den pågående coronaepidemin har befogenheter enligt beredskapslagen som längst införts för en period på omkring en och en halv månad. Dessutom är giltighetstiden för den lag om stängning av förplägnadsrörelser som grundar sig på 23 § i grundlagen cirka två månader.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juni 2020 och gälla till och med den 31 oktober 2020, dvs. i fem månader. Lagen är temporär och därför innebär förslaget att man ingriper tillfälligt i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet anser dock att det inte är tillräckligt att granska huruvida undantagen är tillfälliga endast utifrån det formella kriteriet att lagen inte gäller tills vidare, utan att frågan om undantagen är tillfälliga också ska bedömas i sak.

Den föreslagna lagen har en mycket lång giltighetstid jämfört med att besluten om att utöva befogenheter enligt beredskapslagen har fattats för en eller en och en halv månad i sänder. Det rör sig om en relativt lång tid också i förhållande till den gällande totala giltighetstiden för tillämpning av befogenheterna enligt beredskapslagen.

Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. Riksdagen godkände indirekt att undantagsförhållanden enligt punkten i beredskapslagen föreligger när den beslutade att statsrådets förordningar om tillämpning av befogenheter enligt beredskapslagen får förbli i kraft (se GrUB 2/2020 rd, GrUB 3/2020 rd och GrUB 7/2020 rd) och också när den beslutade att förordningarna om fortsatt tillämpning av befogenheter får förbli i kraft (GrUB 9/2020 rd, GrUB 17/2020 rd och GrUB 18/2020 rd). Grundlagsutskottet anser att antagande av en lag som grundar sig på 23 § i grundlagen också kan ses som ett uttryck för den ståndpunkten att det i Finland råder undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Utskottet har ansett det vara nödvändigt att i kommande förslag betydligt mer ingående bedöms vilka grunder det finns för att införa undantagsförhållanden (GrUB 17/2020 rd, s. 2).

Enligt grundlagsutskottet inverkar undantagsförhållandenas art och omfattning inte bara på vilka åtgärder som kan anses nödvändiga i varje enskilt fall, utan också på tolkningen av kravet på att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga. Det förhållandet att myndigheternas normala befogenheter är primära och, när det gäller beredskapslagen, även bestämmelserna om upphörande av tillämpningen av befogenheterna bidrar till att garantera att undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna är tillfälliga. Utskottet anser dock att det är nödvändigt att bedöma lagförslagets giltighetstid med avseende på kravet på temporär giltighet. Utifrån den sammantagna informationen om epidemiläget och dess konsekvenser har utskottet inte kunnat försäkra sig om att den föreslagna giltighetstiden uppfyller kravet på att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga. Utskottet anser utifrån inhämtad utredning det vara möjligt att det finns nödvändiga grunder för reglering av det föreslagna slaget exempelvis fram till utgången av den föreslagna giltighetstiden. Men samtidigt menar utskottet att det är omöjligt att göra en sådan bedömning för en period på fem månader.

Grundlagsutskottet anser därför att den föreslagna regleringen inte är tillfällig på det sätt som förutsätts i 23 § i grundlagen. Lagförslaget kan således inte som sådant grunda sig på den paragra-

fen. Med beaktande av att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna har företräde framför undantag från de rättigheterna måste regleringen ändras så att den uppfyller de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I det följande granskas lagförslaget med avseende på förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna

Nödvändighet och proportionalitet

Syftet med de föreslagna begränsningarna av förplägnadsrörelsernas verksamhet är att skydda befolkningens hälsa och bevara hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga genom att förhindra spridningen av pandemin i landet. Syftet med begränsningarna är alltså att på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen genom det allmänna trygga vars och ens rätt till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen, vars och ens rätt till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom. och det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. att tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Skydd av befolkningens hälsa är utan tvivel ett mycket vägande skäl vad beträffar systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Enligt utskottet är också upprätthållande av funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet även under en pandemi, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv och tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 3, och GrUB 9/2020 rd, s. 4). Det finns därmed tydligt godtagbara grunder för regleringen.

Enligt den föreslagna 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar ska flera olika begränsningar införas i förplägnadsrörelsers verksamhet. I synnerhet de begränsningar som gäller högsta tillåtna antal kunder och de som gäller öppettider och serveringstider innebär enligt propositionen ett mycket betydande ingrepp i näringsverksamheten, och enligt statsrådets bedömning skulle det inte vara möjligt att under normala förhållanden föreskriva om ett så betydande ingrepp i näringsfriheten i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet delar inte regeringens uppfattning på denna punkt. Det föreslagna ingripandet i näringsfriheten kan få mycket betydande konsekvenser och delvis innebära ett synnerligen detaljerat ingripande i hur verksamheten ordnas. Men de aspekter av verksamheten där det föreslås inskränkningar är samtidigt sådana som också normalt sett omfattas av reglering. Det rör sig exempelvis om serveringstider, det högsta tillåtna antal personer som får vistas i lokalerna och den hygien som ska iakttas i verksamheten. Syftet med regleringen är att restaurangverksamhet får bedrivas i betydligt större omfattning än vad som är möjligt under den gällande tidsbundna regleringen. Grundlagsutskottet anser att de föreslagna tidsbegränsade åtgärderna under rådande förhållanden kan införas som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, förutsatt att bestämmelserna till alla delar uppfyller de allmänna och särskilda villkoren för att begränsa grundläggande fri- och rättigheter.

I motiveringen till lagstiftningsordningen redogörs det för de omständigheter som påverkar de föreslagna bestämmelsernas nödvändighet och proportionalitet. Regeringen fäster i sin motivering avseende vid att största delen av befolkningen inte har smittats av viruset och fortfarande är utsatt för sjukdomen och även för dess allvarliga följder. Situationen är fortfarande mycket riskfylld när det gäller att hantera epidemin och se till att sjukhusvårdskapaciteten räcker till. I restauranger och kaféer kan coronaviruset smitta till följd av fysisk närhet och också via ytor och bestick. Motiveringen tar också särskilt upp alkoholkonsumtionen i barer och restauranger och hur berusning kan få människor att försumma försiktighetsåtgärderna för att förhindra epidemin. I propositionen bedöms det att de omfattande begränsningar som gäller förplägnadsverksamhet inte kan avvecklas helt och hållet ens med stöd av andra metoder som förhindrar att epidemin förvärras.

I propositionsmotiven har man dock inte i detalj granskat nödvändigheten av och proportionaliteten i varje föreslagen åtgärd. Grundlagsutskottet anser att detta är problematiskt. En sådan bedömning försvåras dock avsevärt av att den tillgängliga informationen om epidemin fortfarande är ofullständig. Enligt propositionen bromsas epidemin genom den samlade effekten av flera olika åtgärder och genom att åtgärderna stöder varandra. Enligt de internationella erfarenheter som beskrivs i propositionen kan exponeringen för sjukdomen vara omfattande i förplägnadsrörelser, och de begränsningar som gäller förplägnadsverksamheten har allmänt ansetts behövliga och effektiva. Trots dessa omständigheter betonar grundlagsutskottet att man vid beredningen av sådana begränsningar som nu föreslås betydligt mer detaljerat bör kunna motivera nödvändigheten av just de föreslagna åtgärderna. Samtidigt bör också andra regleringsalternativ som är mindre begränsande med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna granskas (se t.ex. GrUB 14/2020 rd).

Med tanke på regleringens nödvändighet och proportionalitet är det också av betydelse att den föreslagna lagen avses gälla temporärt till utgången av oktober. Också regleringens regionala tillämpningsområde är av betydelse i detta avseende. Grundlagsutskottet ansåg i samband med behandlingen av lagförslaget om stängning av förplägnadsrörelser att det är nödvändigt att bestämmelsernas tillämpningsområde kan begränsas regionalt (GrUU 7/2020 rd, s. 4). De nu aktuella bestämmelserna möjliggör visserligen stegvisa begränsningar på olika nivåer och tillåter att begränsningarna justeras områdesvis på det sätt som det vid varje tid rådande coronavirusläget förutsätter. Utskottet betonar dock att det lagstadgade kravet på nödvändighet ska styra besluten om regional tillämpning och att begränsningar inte kan föreskrivas eller bibehållas i regioner där detta inte är nödvändigt med hänsyn till den epidemiologiska situationen.

Grundlagsutskottet lämnade ett utlåtande (GrUU 13/2020 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag, det vill säga den lag som ska ge förplägnadsföretagen förutsättningar att klara av de begränsningar i verksamheten som grundar sig på coronaepidemin. Av orsaker som hänför sig till lagförslagets syfte och 6 § i grundlagen anser utskottet att kravet på skälig kompensation för förluster utifrån 15 och 18 § i grundlagen innebär att alla förplägnadsföretag som orsakas ekonomiska förluster till följd av att försäljningen minskar uttryckligen under den tid som avses i lagen ska omfattas av det då föreslagna särskilda kompensationssystemet.

Statsrådet bedömer för närvarande förutsättningarna för ett allmänt stöd som betalas till företag på grund av undantagsförhållandena och som inte är branschbundet (se RP 67/2020 rd, s. 8). Ut-

skottet anser att det är nödvändigt att även de begränsningar som nu föreslås beaktas på behörigt sätt vid beredningen av det allmänna stödet.

Kravet på bestämmelser i lag

Bestämmelser om begränsning av förplägnadsrörelsers verksamhet föreslås delvis i den nya 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar och delvis i den förordning av statsrådet som ska utfärdas med stöd av den föreslagna paragrafen. Regleringen är således av betydelse med tanke på kravet på bestämmelser i lag och kravet på exakthet och noggrann avgränsning, vilka hör till de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Regleringen är också av betydelse med tanke på 80 § i grundlagen.

Grundlagens 23 §, som i propositionen tas till grund för regleringen, tillåter att det med stöd av ett bemyndigande i lag under undantagsförhållanden även genom förordning av statsrådet utfärdas tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven i 23 § på att grunderna för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska regleras genom lag och på en exakt avgränsning av förordningens tillämpningsområde har ett nära samband med kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska regleras genom lag samt med kravet på exakthet och noggrann avgränsning, liksom också med den bestämmelse i 80 § 1 mom. i grundlagen enligt vilken bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska utfärdas genom lag. Syftet med ändringen av 23 § var att i fråga om lagstiftning om undantagsförhållanden ge lagstiftaren en av ärendets natur påkallad något mer omfattande delegeringsfullmakt än i fråga om annan lagstiftning (GrUB 9/2010 rd, s. 10/II).

Kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag är således i viss mån strängare vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna än vid undantag från dessa rättigheter. Enligt grundlagsutskottet uppfyller den föreslagna regleringen delvis också kravet på att bestämmelser om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska utfärdas genom lag. Det är dock nödvändigt att ändra de föreslagna bestämmelserna så att det av lagen tydligare framgår vilka de skyldigheter för verksamhetsutövare är som det får utfärdas närmare bestämmelser om genom förordning av statsrådet (se t.ex. GrUU 17/2010 rd). Den här ändringen är enligt grundlagsutskottet en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Giltighetstid

Grundlagsutskottet understryker att de föreslagna bestämmelsernas giltighet också tidsmässigt måste begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Statsrådet måste noga bevaka huruvida det är nödvändigt att bestämmelserna förblir i kraft samt beakta eventuella problem som kan iakttas vid tillämpningen och vidta åtgärder för att avhjälpa dessa problem.

Enligt 3 mom. i förslaget till ny 58 b § i lagen om smittsamma sjukdomar ska statsrådet noggrant följa huruvida de i 58 a § 1 mom. avsedda förutsättningarna för begränsningar fortsatt föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för upphävande av 58 a § och de bestämmelser som hänför sig till den. Om de begränsningar som det har föreskrivits om med stöd av 58 a § 3 mom. inte längre är nödvändiga i vissa områden eller i den föreskrivna omfattningen, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets för-

ordning. Enligt grundlagsutskottet har statsrådet på grund av kravet att begränsningar ska vara nödvändiga en sådan skyldighet även utan någon särskild bestämmelse om saken. Utskottet betonar att man av bestämmelsen inte kan dra någon kontradiktorisk slutsats om att statsrådet inte utan bestämmelsen skulle ha skyldighet att följa upp situationen och vidta åtgärder.

Tidsplanen för behandling av förslaget i förhållande till grundlagskontrollen

Statsrådet lämnade den aktuella propositionen den 19 maj 2020. Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juni 2020. Enligt grundlagsutskottet är tidsplanen för propositionen ytterst problematisk med tanke på grundlagen, särskilt med beaktande av regleringens konstitutionella betydelse.

I sak handlar propositionen om att restauranger som i huvudsak varit stängda i cirka två månader ska öppnas på ett kontrollerat sätt. Grundlagsutskottet anser att regleringen är nödvändig, varför utskottet har behandlat propositionen exceptionellt snabbt. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att regeringen länge har känt till att de nuvarande begränsningarna upphör i slutet av maj. Den proposition som nu bedöms kunde således ha lämnats i god tid. Med beaktande av propositionens principiella betydelse borde regeringen ha reserverat tillräckligt med tid för riksdagens behandling av ärendet. Utskottet har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid att bestämmelser om begränsningar vid behov snabbt kan utfärdas genom förordning (se t.ex. GrUB 9/2020 rd). Fördröjning i beredningen av en förordning utgör således enligt utskottet inte någon godtagbar grund för att ett lagförslag som fastställer grunderna för begränsning läggs fram på ett sätt som leder till att det i riksdagen måste behandlas enligt en problematiskt brådskande tidsplan.

Grundlagsutskottet betonar att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagens lagstiftningsbehörighet och tillsyn enligt 74 § i grundlagen över lagförslagens grundlagsenlighet inför fullbordat faktum (se även GrUU 15/2018 rd, s. 60). Statsrådet kan inte förelägga grundlagsutskottet tidsfrister för fullgörandet av en uppgift enligt 74 § i grundlagen. Utskottet fäster statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid att ett korrekt fullgörande av utskottets uppgift enligt 74 § i grundlagen äventyras om det inte reserveras tillräcklig och skälig tid för riksdagsbehandlingen av propositioner.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att den föreslagna lagen inte kan stiftas med stöd av 23 § i grundlagen och

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning om kravet på bestämmelser i lag beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 14/2020 rd

Helsingfors 25.5.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
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 (delvis)
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.