Utlåtande GrUU 31/2020 rd– RP 139/2020 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 139/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- strategidirektör Liisa-Maria Voipio-Pulkki, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- biträdande professor Pauli Rautiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Ålands landskapsregering
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt.

Förplägnadsrörelsers verksamhet har i enlighet med temporära bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar och förordningar av statsrådet som utfärdas med stöd av dem begränsats för tiden 1 juni—31 oktober 2020.

I propositionen föreslås det att giltighetstiden för nämnda bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar förlängs till och med den 28 februari 2021.

Godkänts
3.4

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas lagförslagen mot grundlagens 7 § om rätt till liv och personlig frihet och integritet, 9 § om rörelsefrihet, 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete, 19 § om social trygghet och 22 § om skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning men att det är motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Det viktigaste innehållet i och syftena med propositionen samt principerna för den konstitutionella bedömningen

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt så att det till lagen fogas bestämmelser om temporär begränsning av förplägnadsrörelsers verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Lagen avses träda i kraft den 1 november 2020 och gälla till och med den 28 februari 2021, det vill säga den ska vara i kraft i fyra månader.

Lagen motsvarar till sitt innehåll den gällande lagen av den 29 maj 2020 om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar, vars giltighetstid går ut den 31 oktober 2020. Den gällande lagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 14/2020 rd). Under behandlingen i riksdagen gjordes dock stora ändringar i lagförslaget (RP 72/2020 rd) utifrån grundlagsutskottets utlåtande. Det ändrade lagförslag som godkändes utifrån social- och hälsovårdsutskottets betänkande (ShUB 11/2020 rd) bedömdes inte på nytt av grundlagsutskottet.

Enligt 58 a § 1 mom. i lagförslaget ska förplägnadsrörelser för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom iaktta de begränsningar som anges i bestämmelsen i fråga om förplägnadsrörelsens öppettider, serveringstider för alkoholdrycker samt antalet kundplatser i och användningen för näringsverksamhet av förplägnadsrörelsens utrymmen inomhus och utomhus. Om begränsningarna inte är nödvändiga i hela landet för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, utfärdas närmare bestämmelser om de områden där varje enskild skyldighet och begränsning ska tillämpas genom förordning av statsrådet.

En förplägnadsrörelse får enligt 2 mom. öppnas för förplägnad tidigast klockan 6 och ska stängas för kunderna senast klockan 23. Serveringen av alkoholdrycker är begränsad till tiden mellan klockan 9 och 22. Om dessa begränsningar inte är nödvändiga för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, ska det genom förordning av statsrådet föreskrivas om längre öppettid. Paragrafens övriga moment innehåller också bestämmelser om det maximala antalet kunder, ordnandet av kundplatser, hygienkrav och skyldigheten för den som bedriver förplägnadsverksamhet att upprätta en plan för fullgörandet av skyldigheter och begränsningar.

I synnerhet bestämmelserna om öppettider och serveringstider (2 mom.) och maximiantalet kundplatser (3 mom.) ingriper i betydande grad i näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen för dem som bedriver förplägnadsverksamhet. Till exempel begränsningar av förplägnadsrörelsers öppettider och serveringstider innebär att det inte längre är möjligt att bedriva en viss typ av res-

taurangverksamhet (t.ex. nattklubbar). Begränsningarna har också stor betydelse för restaurangverksamhetens lönsamhet och därigenom för rätten att utöva näring. Utskottet har tidigare mot bakgrunden av acceptabilitet och proportionalitet prövat bland annat lagstiftning som på ett betydande sätt ingriper i förutsättningarna för näringsverksamhet (GrUU 28/2012 rd).

Grundlagsutskottet har i ett tidigare utlåtande om restriktioner gällande förplägnadsrörelser under coronaepidemin ansett att skydd av befolkningens hälsa utan tvivel är ett mycket vägande skäl med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Att upprätthålla funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är enligt grundlagsutskottet en synnerligen vägande grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna grund har samband med det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv samt att även under en pandemi 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. Det finns därmed tydligt godtagbara grunder för regleringen. Utskottet ansåg att de föreslagna tidsbegränsade åtgärderna under rådande förhållanden kunde införas som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, förutsatt att bestämmelserna till alla delar uppfyllde de allmänna och särskilda villkoren för att begränsa grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 14/2020 rd, s. 4).

Enligt propositionen (s. 14) syftar begränsningarna till att skydda befolkningens hälsa och bevara hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga genom att förhindra spridningen av pandemin i landet. De begränsningar som anges i lagförslaget uppfyller alltså på ett allmänt plan kravet på att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara acceptabla. I propositionsmotiven hänvisas det till att antalet coronavirussmittade har ökat under den senaste tiden. Efter att propositionen lämnades har antalet smittofall fortsatt att öka och de konstaterade fallen har redan nått en högre nivå än under våren 2020.

De verksamhetsbegränsningar som gäller förplägnadsrörelsen utgör enligt propositionen en del av alla de åtgärder som står regeringen till buds. Antalet och arten av de sociala närkontakter som äger rum i förplägnadsrörelser inverkar stort på risken för överföring av coronavirussjukdomen. Servering av alkoholdrycker inverkar också för sin del på denna risk. Syftet med propositionen är att minska antalet sociala närkontakter och påverka kontakternas karaktär för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom. Under den senaste tiden har det förekommit smitta särskilt bland unga. Av de exponeringar och smittor som skett i Finland kan man enligt propositionsmotiven dra den slutsatsen att risksituationer för spridningen av coronavirussjukdomen är inte bara sociala situationer utan också restauranger, särskilt vid servering nattetid. De omständigheter som framförs i propositionsmotiven motiverar i sig de begränsningar som hänför sig till förplägnadsrörelsen.

Bedömning av propositionen

Grundlagsutskottet påpekade i ett tidigare utlåtande att man i propositionsmotiven inte i detalj hade granskat nödvändigheten och proportionaliteten av varje föreslagen åtgärd. Enligt grundlagsutskottet bör man vid beredningen av begränsningar betydligt mer detaljerat kunna motivera behovet 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. GrUU 14/2020 rd, s. 5).

I propositionsmotiven ges inte en sådan bedömning av nödvändighet och proportionalitet som utskottet tidigare har krävt. I motiven redogörs dock för andra relevanta motiveringar till begränsningarna: syftet med de begränsningar som gäller förplägnadsrörelsers öppethållnings- och serveringstider är att begränsa kundernas vistelse i lokalerna när de är som mest utsatta för smitta och spridning både inom- och utomhus just under kvälls- och nattetid då det är typiskt för dem att inta alkoholdrycker tillsammans eller då förplägnadsrörelsernas kunder i allmänhet kan vara berusade. Syftet med att begränsa antalet kunder i restauranglokalerna anges å sin sida vara att säkerställa att spridningen av den smittsamma sjukdomen kan förhindras genom tillräckliga avstånd mellan kunderna och samtidigt begränsa antalet kunder och sociala kontakter i lokalerna. Dessa motiveringar kan i sig anses vara betydelsefulla vid bedömningen av om de föreslagna begränsningarna är tillåtna i konstitutionellt hänseende.

Det bör särskilt noteras att grundlagsutskottet i sitt tidigare utlåtande påpekade att regleringens regionala tillämpningsområde är av betydelse med tanke på regleringens nödvändighet och proportionalitet. Utskottet betonade att det lagstadgade kravet på nödvändighet ska styra besluten om regionalt tillämpningsområde och att begränsningar inte kan föreskrivas eller bibehållas i regioner där detta inte är nödvändigt med hänsyn till den epidemiologiska situationen (GrUU 14/2020 rd, s. 5).

I social- och hälsovårdsutskottets betänkande antogs en regleringslösning där de begränsningar som gäller förplägnadsverksamhet utsträcktes till att gälla hela landet med vissa undantag. Dessutom föreskrevs det att om begränsningarna inte är nödvändiga i hela landet för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, utfärdas närmare bestämmelser om de områden där varje enskild skyldighet och begränsning ska tillämpas genom förordning av statsrådet. Utgångspunkten för regleringen var alltså att begränsningarna skulle gälla i hela landet, men att avvikelser från detta kunde göras genom förordning av statsrådet, om begränsningarna inte är nödvändiga i hela landet. Regleringsmodellen är omvänd jämfört med det regleringssätt som grundlagsutskottet förutsatte, nämligen att begränsningarna skulle utsträckas endast till de områden där det var nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.

Konstellationen är problematisk i ljuset av grundlagsutskottets tidigare ställningstagande, eftersom begränsningarna i fråga om öppettider och serveringstider samt antalet kunder enligt 58 a § automatiskt gäller hela landet, om inte statsrådet uttryckligen avgränsar tillämpningsområdet för begränsningarna genom förordning av statsrådet. Det bör också noteras att de begränsningar som preciserades i förordningarna omedelbart efter det att lagen stiftades utsträcktes till att gälla alla landskap i landet på lika grunder oberoende av den regionala epidemiologiska situationen (se förordningarna 477/2020 och 675/2020). I ljuset av detta är det tämligen uppenbart att det inom statsrådet inte, på det sätt som avsågs när den temporära lagen stiftades, har gjorts en tillräcklig bedömning av begränsningarnas nödvändighet och proportionalitet separat för varje landskap (jfr ShUB 11/2020 rd, s. 5).

Avsaknaden av regional differentiering av begränsningarna är problematisk särskilt med tanke på proportionalitetskravet för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt smit-

toläget exempelvis den 8 oktober 2020 varierar incidensen i olika sjukvårdsdistrikt mycket kraftigt: från 137,2 (per 100 000 invånare de senaste 14 dagarna) i Vasa sjukvårdsdistrikt till noll på Åland. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det svårt att på ett juridiskt hållbart sätt motivera varför det var nödvändigt att ställa likadana begränsningar på restaurangverksamheten i områden med många smittofall och spridningsfas och i områden där det i praktiken inte förekommer någon epidemi.

Den nuvarande och föreslagna formuleringen av 58 a § leder till att den regionalt differentierade tillämpningen av begränsningarna blir sekundär och åsidosätts av den praxis som tillämpas utifrån de förordningar som utfärdas med stöd av paragrafen, vilket är problematiskt med tanke på kravet att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara proportionerliga. I föreslagna 58 a § 1 mom. föreskrivs det att om begränsningarna inte är nödvändiga i hela landet för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom, utfärdas närmare bestämmelser om de områden där varje enskild skyldighet och begränsning ska tillämpas genom förordning av statsrådet. Denna bestämmelse, som är omvänd i förhållande till grundlagsutskottets krav, måste strykas. I det föreslagna 58 a § 2 mom. ska det finnas grundläggande bestämmelser om under vilka förutsättningar förplägnadsrörelsen ska förkorta öppethållningstiden och serveringstiden. Detsamma gäller bestämmelserna i 3 mom. om förplägnadsrörelsens kundantal. Till bestämmelserna ska dessutom fogas en grundläggande bestämmelse om att begränsningarna ska vara nödvändiga för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom inom ett visst område. Bestämmelserna om begränsningsåtgärder ska också i fråga om olika typer av förplägnadsrörelser differentieras så att begränsningarna är nödvändiga just i fråga om dem för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom. Regleringen kan inom ramen för de grundläggande bestämmelser i 58 a § kompletteras med ett bemyndigande att utfärda förordning, genom vilket statsrådet bemyndigas att utfärda närmare bestämmelser om det regionala tillämpningsområdet för begränsningarna, bestämning av de förplägnadsrörelser som är föremål för begränsningarna, öppethållningstider och exempelvis antalet kundplatser. Utan dessa ändringar kan lagförslaget enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ålands självstyrelse

Enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. De nu föreslagna temporära bestämmelserna gäller i huvudsak förhindrande av spridning av en smittsam sjukdom. Enligt grundlagsutskottets uppfattning hör regleringen således till rikets lagstiftningsbehörighet, även om den har konsekvenser också för sådana omständigheter som enligt 18 § i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet (se t.ex. 18 § 13 och 22 punkten).

Grundlagsutskottet noterar att det i 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland föreskrivs att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos bland annat människor ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, i landskapet ska skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Strukturen hos den gällande och den föreslagna 58 a § skiljer sig dock från många andra befogenheter enligt lagen om smittsamma sjukdomar i och med att det inte anvisas att begränsningar ska fastställas genom förvaltningsbeslut utan genom förordning av statsrådet. Utgångspunkterna för den föreslagna regleringen skiljer sig således från utgångspunkten i 30 § i självstyrelselagen, enligt vilken landskaps-

regeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslagen har behörighet att sköta uppgifter enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Social- och hälsovårdsutskottet bör överväga hur Ålands självstyrelse kan beaktas bättre till denna del.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 58 a § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 15.10.2020

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 Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.