Utlåtande GrUU 7/2020 rd─ RP 25/2020 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (RP 25/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- regeringsråd Liisa Huhtala, arbets- och näringsministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- social- och hälsovårdsministeriet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Grunder för bedömningen

Regeringen föreslår att lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ändras. Lagen föreslås få en ny 3 a §, enligt vilken förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus ska hållas stängda för kunder. Bestämmelsen gäller inte sådana personalrestauranger som avses i lagen och inte heller försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans. Lagen avses vara i kraft till slutet av maj 2020.

Förslaget innebär att utövande av en viss näring förbjuds nästan helt för viss tid. Därmed ingriper det mycket kraftigt i näringsfriheten, sådan den garanteras i 18 § i grundlagen. Dessutom begränsar förslaget restaurangidkarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen. Förslaget bedöms ytterligare öka antalet permitteringar och uppsägningar inom restaurangbranschen. Lagförslaget är

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

Grundläggande rättigheter under undantagsförhållanden

I propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 8) bedömer regeringen att ett så betydande ingripande i den näringsfrihet som garanteras som en grundläggande fri- och rättighet normalt inte kan göras i vanlig lagstiftningsordning. Enligt motiveringen är grunden för regleringen 23 § i grundlagen, som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden.

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag.

Grundlagens 23 § ändrades i samband med en partiell reform av grundlagen. Syftet med ändringen var bland annat att utvidga definitionen av undantagsförhållanden. Definitionen omfattar utöver situationer som hänför sig till ett väpnat angrepp eller ett allvarligt hot om väpnat angrepp även till exempel sådana omfattande naturomvälvningar, pandemier och katastrofer som allvarligt hotar nationen (GrUB 9/2010 rd). Grundlagsutskottet ansåg att utvidgningen av definitionen i praktiken innebar att exempelvis omfattande naturomvälvningar, pandemier eller stora olyckor kan berättiga tillämpning av lagstiftningen om undantagsförhållanden (GrUB 9/2010 rd, s. 10/I).

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 nämnda punkt 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).

Tidigare har bestämmelser om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen enligt vedertagen praxis tagits in i en på förhand stiftad, i viss mån mer allmän och särskilt för krissituationer avsedd lagstiftning, såsom beredskapslagen. Ordalydelsen i 23 § i grundlagen hindrar dock 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. Grundlagsutskottet påpekar att förfarandet med en regeringsproposition om ändring av en lag bättre tryggar riksdagens ställning och möjligheter att påverka än till exempel förfarandena enligt beredskapslagen. Ett lagförslag som ges genom en proposition kan riksdagen också göra ändringar i på sedvanligt sätt under riksdagsbehandlingen, om riksdagen anser att ändringar behövs.

Grundlagsutskottet betonar dock att 23 § i grundlagen endast kan tillämpas i exceptionella fall. Utskottet hänvisar till den princip som framgår av 23 § i grundlagen och bland annat av 4 § 2 mom. i beredskapslagen, det vill säga att myndigheternas ordinarie befogenheter också i undan-

tagsförhållanden är primära. 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. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan den nu föreslagna regleringen dock anses grunda sig på 23 § i grundlagen.

Utskottet ser det som problematiskt att tillämpningen av bestämmelsen i den föreslagna lagtextens ordalydelse inte är bunden till föreliggandet av undantagsförhållanden. Den föreslagna regleringen strider till denna del mot kravet i 23 § i grundlagen på att bestämmelser om undantagsförhållanden ska finnas i lag. Till lagen ska fogas ett omnämnande av att den tillämpas under undantagsförhållanden. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan 3 a § 1 mom. formuleras t.ex. på följande sätt: "Under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka ska förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus hållas stängda för kunder i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen." Utskottet föreslår för tydlighetens skull också att man överväger att också i paragrafens rubrik nämna syftet att förebygga spridningen av en smittsam sjukdom.

Enligt 23 § 1 mom. i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara nödvändiga och förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter.

Om regleringens innehåll

Bakom lagförslaget ligger mycket vägande skäl som berör de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet anser att upprätthållande av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under den pågående coronavirusepidemin är 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 och att även under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). En sådan grund berättigar enligt utskottet exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd, s. 5).

För uppfyllandet av nödvändighetskravet talar den i propositionsmotiven framförda uppfattningen att de åtgärder som hittills vidtagits för att begränsa spridningen av coronaviruset i det rådande läget inte har varit tillräckliga för att ingripa i spridningen av smitta bland befolkningen. Enligt motiveringen (s. 9) är det just på restaurangerna som umgänget mellan människor är så tätt att droppsmitta är mycket möjlig. För att minska dessa kontakter kan en stängning av förplägnadsrörelser således anses vara ett effektivt sätt att förhindra spridning av smitta.

Grundlagsutskottet påpekar med tanke på regleringens proportionalitet att bestämmelser om åtgärder av det slag som nu föreslås och som ingriper i näringsfriheten också finns t.ex. i 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar och i 51 och 52 § i hälsoskyddslagen. Enligt 58 § i lagen om smitt-

samma sjukdomar kan det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar och regionförvaltningsverket besluta bland annat om förbud mot offentliga tillställningar när en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom som medför omfattande smittrisk väntas förekomma. En ytterligare förutsättning är att åtgärden är nödvändig för att förhindra spridning av en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten har enligt 51 § i hälsoskyddslagen rätt att meddela enskilda förbud och förelägganden som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga sanitär olägenhet. Om en sanitär olägenhet sträcker sig till ett vidsträckt område eller annars är särskilt betydelsefull, kan Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården eller regionförvaltningsverket inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter som är nödvändiga för att undanröja eller förebygga den sanitära olägenheten. Med sanitär olägenhet avses bland annat sjukdom och annan hälsostörning som konstateras hos människor.

Regionalt och tidsmässigt tillämpningsområde för stängningen av förplägnadsrörelser

Med tanke på nödvändighetskravet är också frågan om det regionala tillämpningsområdet för stängningen av förplägnadsrörelser relevant. Hittills har coronavirusinfektionerna regionalt varit rätt spridda så att största delen av infektionerna förekommer i Nyland, medan det i en stor del av landet endast finns enstaka fastställda infektioner. I propositionen lyfts det fram ett alternativ där det föreskrivs om stängning av förplägnadsrörelser i en del av landet eller genom en geografisk gradering som baserar sig på separata beslut. I propositionen avvisas dock detta alternativ genom hänvisning till propositionens mål att minska alla sociala kontakter och bromsa sjukdomens förlopp. I propositionen (s. 7) anses det att fastställande av landskapsgränser eller andra områdesspecifika gränser är onödigt eftersom situationen kan förändras på några dagar.

Att utsträcka mycket långtgående åtgärder som ingriper i näringsfriheten och även i egendomsskyddet och skyldigheten att främja sysselsättningen till hela landet förefaller problematiskt med tanke på nödvändighetskravet, i det fall att coronaviruset inte alls har hunnit nå epidemiskedet inom ett visst område. För att kravet på nödvändighet ska anses ha uppfyllts talar å andra sidan den exceptionellt snabba spridningen av coronaviruset såväl i Finland som på andra håll i Europa samt det faktum att fakta om epidemins spridning kan antas bli kända med viss fördröjning jämfört med det faktiska läget för spridningen. Också i ljuset av den tillgängliga informationen om spridningen av viruset anser grundlagsutskottet att regleringens tillämpningsområde ska kunna graderas regionalt och tidsmässigt. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har inte ansett att reglering av en lags tillämpningsområde genom förordning är helt problemfritt med tanke på 80 § i grundlagen och de hierarkiska relationerna mellan författningarna (se t.ex. GrUU 14/2005 rd). Enligt 23 § i grundlagen kan dock bestämmelser om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller undantagsförhållanden utfärdas inte bara genom lag utan också genom förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Grundlagsutskottet anser att en sådan eventuell snabb förändring av situationen som beskrivs i propositionen utgör en sådan särskild orsak som kan ligga till grund för att det föreskrivs om det regionala tillämpningsområ-

det genom förordning av statsrådet. Avgränsning av det regionala tillämpningsområdet kan genomföras exempelvis genom att det till 3 a § fogas en bestämmelse enligt vilken närmare bestämmelser om de områden som avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Utskottet betonar att det är viktigt att statsrådet snabbt kan reagera på spridningen av viruset. Utskottet påminner om att när undantagsförhållandena upphör ska till följd av nödvändighetskravet den gällande förordningen om regionalt tillämpningsområde upphävas helt eller delvis.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska enligt 23 § 2 mom. i grundlagen utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan en sådan riksdagsbehandling av förordningar genomföras exempelvis på samma sätt som gäller för förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen (se 10 § i beredskapslagen).

Med tanke på regleringens proportionalitet är det också av betydelse att den föreslagna lagen avses gälla temporärt till utgången av maj. På det hela taget måste bestämmelsernas giltighetstid 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. Utskottet påminner om att när undantagsförhållandena upphör ska den gällande förordningen till följd av nödvändighetskravet upphävas helt eller delvis.

Kompensering till följd av inskränkningarna

Med tanke på regleringens proportionalitet är det också av betydelse vilka möjligheter näringsidkaren har att anpassa sin verksamhet till ändringarna i lagstiftningen. Utskottet har i detta avseende granskat bland annat bestämmelserna om övergångsperioder (se t.ex. GrUU 18/2013 rd, s. 3/I). Det är förståeligt att den föreslagna regleringen avses träda i kraft så snart som möjligt. Dessutom har det redan skett betydande förändringar i förplägnadsrörelsernas verksamhet på grund av människors beteende och myndighetsrekommendationerna. Med beaktande av de exceptionellt betydande och akuta konsekvenserna av den nu föreslagna regleringen anser 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.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om knytande av tillämpningsområdet för 3 a § till undantagsförhållandena samt om möjligheten till geografisk och tidsmässig avgränsning beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 7/2020 rd

Helsingfors 25.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
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 Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd
ersättare Iiris Suomela gröna (delvis)
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.