

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 38/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Liisa Huhtala, arbets- och näringsministeriet
- överläkare Otto Helve, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ändras temporärt.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 18 april 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget med avseende på grundlagens 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet, 23 § om förutsättningarna för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna och 80 § om utfärdande av förordningar.

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

Utlåtande GrUU 11/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ändras temporärt. Det centrala innehållet i ändringen är att giltighetstiden för 3 a § om temporär begränsning av förplägnadsrörelserns öppethållning, som temporärt fogats till lagen, förlängs till den 18 april 2021. Den gällande bestämmelsens giltighetstid går ut den 28 mars 2021. Den gällande lagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan med stöd av 23 § i grundlagen (GrUU 6/2021 rd).

(2) Utifrån de uppgifter som framförs i propositionen och annan utredning som grundlagsutskottet fått anser grundlagsutskottet att kravet i 23 § i grundlagen på att det ska föreligga undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen fortfarande uppfylls. Enligt grundlagsutskottet kunde den gällande 3 a § anses vara nödvändig och proportionerlig under de förhållanden som rådde då lagen stiftades (GrUU 6/2021 rd, stycke 13). Utskottet anser att samma bedömning kan göras i ljuset av den nu föreslagna regleringen och motiveringarna till den.

(3) Undantag som görs från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen ska vara tillfälliga (se närmare GrUU 6/2021 rd, styckena 19—20). Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den nu föreslagna giltighetstiden inte problematisk ur denna synvinkel, varken ensam eller tillsammans med bestämmelserna i den hittills gällande 3 a §.

(4) Giltighetstiden har betydelse också med tanke på regleringens proportionalitet. Enligt grundlagsutskottet ska regleringens giltighetstid på det hela taget begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Utskottet har fäst uppmärksamhet också vid att statsrådet noga måste bevaka huruvida det är nödvändigt att bestämmelserna förblir i kraft samt beakta eventuella problem som kan iaktas vid tillämpningen och vidta åtgärder för att avhjälpa dessa problem (GrUU 7/2020 rd). Relevant med avseende på detta är bestämmelsen i 3 a § 4 mom., enligt vilken statsrådet utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning om regional tillämpning av bestämmelserna, om det inte längre är nödvändigt att hålla förplägnadsrörelserns lokaler stängda i ett visst område. Utskottet anser att bestämmelsen bör kompletteras med en uttrycklig skyldighet att noga följa huruvida stängningen är nödvändig.

(5) Grundlagsutskottet pekar dock på behovet av en grundligare granskning av restriktionens konsekvenser än vad som nu föreslås. Under coronepidemin har utskottet betonat att regleringen av restriktionerna och befogenheterna ska grunda sig på en tillbörlig bedömning av att restriktionerna eller befogenheterna är nödvändiga. När epidemin har dragit ut på tiden har utskottet ansett att även historiska uppgifter är relevanta vid bedömningen av om restriktionerna och befogenheterna är nödvändiga och proportionerliga (t.ex. GrUU 44/2020 rd, s. 5).

(6) Grundlagsutskottet anser att regeringens bedömningar av vilken betydelse stängningen av restaurangerna har för att uppnå de med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara målen med den är relativt allmänna i motiveringen till lagförslaget. Det särskilda avsnittet om förplägnadsrörelsernas roll i spridningen av epidemin i motiveringen till propositionen (RP s. 14—16) har samma innehåll som motsvarande avsnitt i den gällande regeringspropositionen.

Utlåtande GrUU 11/2021 rd

nen om stängning av restauranger (RP 22/2021 rd). I motiveringen till den nu aktuella propositionen har konsekvenserna av den pågående stängningen av restaurangerna inte bedömts med avseende på att förebygga eller bromsa spridningen av epidemin. Utskottet anser att man i propositionen borde ha gjort en betydligt grundligare bedömning uttryckligen av huruvida stängningen av restaurangerna är nödvändig och proportionerlig, med beaktande även av de erfarenheter som hittills gjorts av konsekvenserna av stängningen. Utskottet har också mer allmänt pekat på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna framöver bedöma begränsningsåtgärdernas kumulativa effekter för samhället och i synnerhet begränsningarnas samlade negativa effekter i relation till fördelarna (GrUU 9/2021 rd, stycke 18).

Bedömning av den föreslagna lagstiftningen

(7) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet påpekat att begränsningen av stängningen av förplägnadsrörelser till områden i samhällsspridnings- och accelerationsfasen framgår endast av motiveringen till propositionen och inte alls av författningstexten (GrUU 6/2021 rd, stycke 16). Utskottet har också uppmanat statsrådet att överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå än på landskapsnivå (GrUU 6/2021 rd, stycke 18). Utskottet har betonat behovet av en mer detaljerad avgränsning av det regionala tillämpningsområdet framöver (GrUB 3/2021 rd, stycke 4, se även Rsv 13/2021 rd). Utskottet anser att denna omständighet bör beaktas också vid utfärdandet av förordningar av statsrådet med stöd av den reglering som nu föreslås, för att det tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som stängningen av restaurangerna innebär så väl som möjligt ska uppfylla nödvändighetskravet i 23 § i grundlagen.

(8) Grundlagsutskottet har i sin bedömning av bestämmelserna om förplägnadsrörelser i lagen om smittsamma sjukdomar, som granskats som en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, förutsatt att bestämmelser om begränsningsåtgärder för olika typer av förplägnadsrörelser differentieras så att begränsningarna är nödvändiga just i fråga om dem för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom (GrUU 31/2020 rd, s. 5). Vid bedömningen av 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har utskottet konstaterat att i ljuset av motiveringen till lagförslaget verkar risken för covid-19-smitta påverkas av arten av förplägnadsrörelsens verksamhet, vilket talar för att de föreslagna åtgärderna riktas till de mest riskfyllda förplägnadsrörelserna. Med beaktande av förslagets godtagbara mål att bromsa spridningen av viruset genom att begränsa kontakterna mellan människor i samband med förplägnadsrörelser och särskilt att lagförslaget grundar sig på 23 § i grundlagen ansåg grundlagsutskottet dock inte att den föreslagna regleringen var problematisk. Med tanke på kravet på nödvändighet kan det dock vara motiverat att det genom en förordning som utfärdas med stöd av 3 a § också kan föreskrivas om begränsningar enligt typ av förplägnadsrörelse (GrUU 6/2021 rd, stycke 15).

(9) Grundlagsutskottet har vid behandlingen av den statsrådsförordning som utfärdats med stöd av den gällande temporära lagen om stängning av restauranger hänvisat till att riksdagen har förutsatt att statsrådet i den kommande lagstiftningen beaktar förplägnadsrörelsernas och olika restaurangutrymmens olika riskprofiler i fråga om smittspridning. Grundlagsutskottet beklagade i sitt utlåtande djupt att man i motiveringspromemorian till förordningen inte hade granskat frågan ur denna synvinkel. Utskottet ville att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid en mer differentierad granskning av olika typer av förplägnadsrörelser härefter (GrUB 3/2021 rd, stycke 6). I

Utlåtande GrUU 11/2021 rd

regeringens proposition saknas dock fortfarande en differentierad granskning enligt typen av restaurang. I motiveringen konstateras visserligen allmänt att risken för smitta är störst i de förplägnadsrörelser där servering av alkoholdrycker utgör en stor del av inkomsterna, men att smittfall har konstaterats också i förplägnadsrörelser som i huvudsak fokuserar på matsservering (RP s. 15).

(10) Grundlagsutskottet anser att behovet av en granskning utifrån typen av restaurang framhävs när tillämpningstiden för begränsningarna förlängs. Utskottet anser att bemyndigandet att utfärda förordning i 3 a § 4 mom. i lagförslaget bör kompletteras av konstitutionella skäl så att det genom förordning av statsrådet kan föreskrivas inte bara om det regionala tillämpningsområdet utan också om en möjlighet att begränsa stängningen av restaurangerna till att gälla endast vissa typer av förplägnadsrörelser.

(11) I 23 § i grundlagen avsedda förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska föreläggas riksdagen utan dröjsmål. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Enligt grundlagsutskottet kan en sådan riksdagsbehandling av förordningar genomföras exempelvis på samma sätt som i fråga om förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen (GrUU 7/2020 rd, GrUB 10/2020 rd). Ikraftträdandet av förordningen kräver inte beslut av riksdagen (GrUB 3/2021 rd, GrUB 10/2020 rd). Grundlagsutskottet bedömer således de förordningar som utfärdas med stöd av den föreslagna 3 a § separat.

Skälig kompensation

(12) Grundlagsutskottet ansåg i sin bedömning av den gällande lagstiftningen med hänvisning till tidigare praxis att det av konstitutionella skäl var motiverat att föreskriva om skälig kompensation till dem som utövar förplägnadsverksamhet (GrUU 6/2021 rd, styckena 24 och 25). Utskottet upprepar sin bedömning och betonar dess betydelse med anledning av att giltighetstiden för stängningen av restaurangerna förlängs (se även GrUU 9/2021 rd, stycke 12 och de utlåtanden och betänkanden som det hänvisas till där).

Ålands självstyrelse

(13) Grundlagsutskottet har betonat vikten av ett nära samarbete mellan riket och landskapet Åland. Enligt utskottet bör statsrådet sträva efter att nå samförstånd med de åländska myndigheterna om det materiella och tidsmässiga tillämpningsområdet för den förordning som utfärdas med stöd av lagen, särskilt med beaktande av den utredning utskottet fått om epidemiläget i landskapet (se även GrUU 9/2021 rd, stycke 10, se även ShUB 27/2020 rd, s. 5).

(14) Enligt propositionsmotiven har det på grund av propositionens brådskande natur varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning, och det har därför inte ordnats någon remissbehandling av propositionen. Representanterna för landskapet Åland har dock informerats om huvudlinjerna i beredningen. Grundlagsutskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid den princip om att landskapet ska höras på behörigt sätt vid lagberedningen som framgår även av självstyrelselagen för Åland.

Utlåtande GrUU 11/2021 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 25.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf (delvis)
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 Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.