

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 22/2021 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
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Enligt propositionen ska lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ändras temporärt.

Lagen avses träda i kraft den 8 mars 2021 och gälla till och med den 28 mars 2021.

I motiven till lagstiftningsordning granskas lagförslaget med avseende på villkoren för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen.

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

Utlåtande GrUU 6/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De föreslagna bestämmelserna

(1) I propositionen föreslås det att lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ändras temporärt. Lagen föreslås få en ny 3 a §, där det sägs att 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. Bestämmelsen gäller inte personalrestauranger och inte heller försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans. I den föreslagna 3 a § ingår också ett bemyndigande att utfärda förordning. Dessutom föreslås det att 12 § temporärt ändras genom att den föreslagna 3 a § fogas till förteckningen över bestämmelser vars övervakning polisen kan effektivisera med tvångsmedel. Lagen avses träda i kraft den 8 mars 2021 och gälla till och med den 28 mars 2021.

(2) Den föreslagna bestämmelsen i 3 a § motsvarar i huvudsak den 3 a § som gällde 30.3—31.5.2020. Vid bedömningen av den tidigare 3 a § förutsatte grundlagsutskottet att det till lagen fogas ett omnämmande av dess tillämpning under undantagsförhållanden och att regleringens tillämpningsområde måste kunna avgränsas geografiskt och tidsmässigt (GrUU 7/2020 rd).

Undantagsförhållanden

(3) Lagen föreslås bli stiftad som ett i 23 § i grundlagen avsett tillfälligt undantag från 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.

(4) 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).

(5) På basis av de uppgifter som framförts i propositionen (s. 10—11) och annan utredning som grundlagsutskottet fått anser grundlagsutskottet att kravet i 23 § i grundlagen på att det ska föreligga undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen uppfylls. Av särskild betydelse vid bedömningen är att antalet sjukdomsfall och incidensen av dem ökat snabbt under de senaste veckorna samt att de muterade virustyperna sprids snabbare och att de påverkar uppkomsten av allvarligare sjukdomsformer. Tillämpningen av 3 a § i förslaget är också uttryckligen bunden till undantagsförhållanden (jfr GrUU 7/2020 rd, s. 3).

Utlåtande GrUU 6/2021 rd

(6) Statsrådet konstaterade den 16 mars 2020 innan den nu aktuella propositionen lämnades i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i beredskapslagen råder i landet. I propositionen (s. 26) konstateras att det i sig är möjligt att lämna en proposition med stöd av 23 § i grundlagen utan att det i enlighet med beredskapslagen konstateras att undantagsförhållanden råder. Regeringen har dock bedömt att konstaterande av undantagsförhållanden på ett sätt som motsvarar det förfarande som föreskrivs i beredskapslagen är ett ändamålsenligt och motiverat förfarande i den aktuella situationen.

(7) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i 23 § i grundlagen inte föreskrivs om konstaterande eller förklaring av undantagsförhållanden. Enligt den regeringsproposition som ledde till att 23 § i grundlagen stiftades i sin nuvarande form kan en utvidgning av området för tillfälliga undantag också kräva att man i grundlagen överhuvud skulle införa fler bestämmelser om undantagsförhållanden i likhet med vad som har gjorts i vissa andra europeiska länder, i synnerhet när det gäller hur och på vilka premisser det konstateras att undantagsförhållanden föreligger. Det ansågs dock inte i Finland finnas något absolut behov att göra en sådan betydande utvidgning av den nuvarande grundlagsregleringen av undantagsförhållanden. (RP 60/2010 rd, s. 22/II).

(8) Grundlagsutskottet betonar att förutsättningarna för lagstiftning som ska stiftas med stöd av 23 § i grundlagen följer av grundlagens 23 § och övriga bestämmelser i grundlagen (t.ex. 39 § om anhängiggörande av ärenden i riksdagen). Det förfarande som gäller ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen på lagnivå och som inbegriper konstaterande av undantagsförhållanden bestämmer inte grundlagsenligheten hos de lagförslag som utfärdas med stöd av 23 § i grundlagen. Ett separat konstaterande av undantagsförhållanden är således å ena sidan inte en förutsättning för stiftande av lagstiftning som grundar sig på 23 § i grundlagen och å andra sidan inte bindande för riksdagen när den bedömer om undantagsförhållanden föreligger.

(9) Grundlagsutskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid att det nu är fråga om en situation där riksdagen i egenskap av högsta statsorgan och lagstiftare ska stifta en lag om stängning av restauranger under undantagsförhållanden. När det inte är fråga om en sådan delegering av lagstiftningsbehörighet till statsrådet som beredskapslagen, finns det inget juridiskt behov eller ens grunder för en separat förklaring av undantagsförhållanden med republikens presidents medverkan med tanke på denna proposition. Statsrådet bedömer för sin del om det finns sådana undantagsförhållanden som avses i 23 § i grundlagen när det lägger fram ett lagförslag som grundar sig på 23 § i grundlagen. Bedömningen av om de undantagsförhållanden som avses i 23 § i grundlagen föreligger är i sista hand riksdagens uppgift vid bedömningen av grundlagsenligheten hos den lagstiftning som grundar sig på 23 § i grundlagen.

(10) I motiveringen till lagstiftningsordningen (s. 27) i propositionen nämns att det är nödvändigt att börja tillämpa 106 och 107 § i beredskapslagen efter det att undantagsförhållanden har konstaterats. Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det i 6 § i beredskapslagen föreskrivs att bestämmelser om inledande av tillämpningen av bestämmelserna i II avdelningen i lagen, till vilken 106 och 107 § hör, utfärdas genom förordning av statsrådet, som omedelbart föreläggs riksdagen. Det är således inte möjligt att inleda tillämpningen av bestämmelserna utan att en sådan ibruktagningsförordning utfärdas.

Utlåtande GrUU 6/2021 rd

Nödvändigheten av undantag

(11) 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 ingriper förslaget i restaurangidkarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen. Förslaget bedöms sannolikt leda till omfattande permitteringar och eventuella uppsägningar av personal. Lagförslaget är därmed av betydelse också med avseende på det allmännas skyldighet att främja samsamheten enligt 18 § 2 mom. i grundlagen.

(12) Bakom lagförslaget ligger mycket vägande skäl som berör de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet ansåg 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 (se t.ex. GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 4).

(13) De undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som föreskrivs i 23 § i grundlagen ska vara nödvändiga. Bekämpningen av coronaepidemin grundar sig enligt propositionen (s. 13) särskilt och i första hand på att de fysiska kontakterna mellan människor ska minskas så att risk för smittspridning inte uppkommer. Begränsningen av förplägnadsrörelsen för att bekämpa en epidemi grundar sig för närvarande på 58 a §, som temporärt fogats till lagen om smittsamma sjukdomar. Tillämpningen av denna paragraf anses inte längre räcka till för att trygga befolkningens hälsa och hälsovårdens bärkraft. Med beaktande av de omständigheter som det redogörs för i propositionen om förplägnadsrörelserns betydelse för spridningen av covid-19-epidemin och om de infektioner som skett i förplägnadsrörelserna trots hygienåtgärder och begränsningar kan den föreslagna lagstiftningen anses vara nödvändig och proportionerlig under de rådande förhållandena.

(14) Grundlagsutskottet betonar emellertid 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 enligt grundlagsutskottet 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 14/2020 rd, s. 2, GrUU 7/2020 rd, s. 2—3). Enligt utskottets uppfattning finns det inget konstitutionellt hinder för att reglera tillfällig stängning av förplägnadsrörelserns lokaler som en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna på samma sätt som i fråga om vissa andra näringar (58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar). Även den regleringslösning som nu valts är dock i en exceptionell situation konstitutionellt möjlig.

Utlåtande GrUU 6/2021 rd

(15) 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). I ljuset av de uppgifter som presenteras i motiveringen till lagförslaget (s. 14) 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 anser grundlagsutskottet dock inte att den föreslagna regleringen är problematisk med tanke på grundlagen. 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.

(16) Med tanke på regleringens nödvändighet är också frågan om det regionala tillämpningsområdet för stängningen av förplägnadsrörelser relevant. Vid bedömningen av den 3 a § som gällde våren 2020 ansåg grundlagsutskottet att en förutsättning för vanlig lagstiftningsordning var att regleringens tillämpningsområde måste kunna avgränsas geografiskt och tidsmässigt (GrUU 7/2020 rd). Till denna del anser grundlagsutskottet att den nu föreslagna 3 a § är ändamålsenlig. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid att den begränsning av nedläggningen av förplägnadsrörelser till områden i spridnings- och accelerationsfasen som nämns i regeringspropositionen framgår endast av motiveringen till propositionen och inte alls av författningstexten (jfr t.ex. 58 d och 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar).

(17) Förordningar av statsrådet enligt 23 § i grundlagen som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen. 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).

(18) Grundlagsutskottet bedömer således de förordningar som utfärdas med stöd av den föreslagna 3 a § separat. Utskottet fäster dock uppmärksamhet vid det utkast till förordning som utgör bilaga till propositionen och där de områden som omfattas av tillämpningsområdet för 3 a § räknas upp landskapsvis. Utskottet uppmanar statsrådet att överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet mer ingående.

Giltighetstid

(19) 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. Enligt grundlagsutskottet räcker det inte med att granska huruvida undantagen är tillfälliga endast utifrån det formella kriteriet att lagen inte gäller tills vidare; frågan om undantagens tillfälliga karaktär ska också bedömas i sak. Undantagsförhållandenas art och omfattning inverkar på

Utlåtande GrUU 6/2021 rd

tolkningen av kravet på att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga (GrUU 14/2020 rd).

(20) Grundlagsutskottet konstaterade i maj 2020 att det var omöjligt att göra en bedömning av nödvändigheten av den reglering som då föreslogs för en period på fem månader. Regleringen uppfyllde således inte kravet på temporär användning (GrUU 14/2020 rd). Den nu föreslagna giltighetstiden på tre veckor är i ljuset av de uppgifter som fåtts om epidemiläget inte problematisk med avseende på att undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga.

(21) 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 iakttas vid tillämpningen och vidta åtgärder för att avhjälpa dessa problem (GrUU 7/2020 rd.). Relevant med tanke 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 förplägnadsrörelsens lokaler stängda i ett område.

Schemaläggningen för behandling av propositionen

(22) Statsrådet lämnade den aktuella propositionen den 1 mars 2021. Den föreslagna lagen avses enligt propositionsmotiven träda i kraft redan den 8 mars 2021. Grundlagsutskottet anser att strävan efter att lagen ska träda i kraft snabbt är väl motiverad under rådande omständigheter. Nu återstår dock en mycket kort tid mellan det att propositionen lämnas in och det planerade ikraftträdandet, med beaktande enbart av den tid som behandlingen av lagförslaget i plenum kräver. Utskottet fäster allvarlig uppmärksamhet också vid att ett eventuellt behov av att tillgripa den föreslagna lagstiftningen redan länge har varit känt.

(23) Grundlagsutskottet upprepar sin ståndpunkt att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagens lagstiftningsbehörighet och tillsyn enligt 74 § i grundlagen över lagförslagets grundlagsenlighet inför fullbordat faktum (se även GrUU 14/2020 rd, s. 7, 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 (GrUU 14/2020 rd, s. 7).

Skälig kompensation

(24) I fråga om temporär stängning av förplägnadsrörelser har utskottet tidigare noterat att det med tanke på bestämmelsernas proportionalitet också har betydelse vilka möjligheter näringsidkaren har att anpassa sin verksamhet till ändringarna i lagstiftningen. Med beaktande av de exceptionellt betydande och akuta konsekvenserna av den då föreslagna regleringen ansåg grundlagsutskottet att det är nödvändigt att det genom lag föreskrivs såväl om skälig kompensation till näringsidkare för verkningarna av förbudet som om arrangemang som lindrar verkningarna (GrUU 7/2020 rd, s. 5). Utskottet upprepade sin kommentar när det analyserade statsrådets för-

Utlåtande GrUU 6/2021 rd

ordning (GrUB 10/2020 rd) och framhöll vidare att bestämmelser om både skälig kompensation och arrangemang som lindrar konsekvenserna ska utfärdas utan dröjsmål. Utskottet preciserade senare att det inte förutsatte full ersättning för förluster, utan ansåg att den föreslagna regleringen om arrangemang som lindrar verkningarna och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar får plats 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 (GrUU 13/2020 rd, s. 3). Av konstitutionella skäl har grundlagsutskottet vidare sett det som motiverat att föreskriva om skälig kompensation till näringsidkare för de ekonomiska förluster som orsakas av kommunens eller regionförvaltningsverkets beslut om stängning av lokaler på grund av lagen om smittsamma sjukdomar, i synnerhet om begränsningen varar längre än den maximitid på 14 dygn som föreskrivs för ett stängningsbeslut (GrUU 44/2020 rd).

(25) Den nu föreslagna lagen kan bedömas ha betydande ekonomiska konsekvenser för förplägnadsrörelsen och dess lönsamhet. I propositionen (s. 21) bedöms det att trots att försäljning av mat för avhämtning tillåts kan det antas att en stor del av förplägnadsrörelserna kommer att stänga ned sin verksamhet helt och hållet under stängningen. Grundlagsutskottet anser med hänvisning till sin tidigare praxis att det av konstitutionella skäl är motiverat att föreskriva om skälig kompensation till dem som bedriver förplägnadsrörelse.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 6/2021 rd

Helsingfors 3.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
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
ersättare Markku Eestilä saml
ersättare Mari Holopainen gröna
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Tom Packalén saf.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.