

## Grundlagsutskottet

**Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom (Ö 15/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Liisa Huhtala, arbets- och näringsministeriet
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

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. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

Grundlagsutskottet behandlar statsrådets förordning av den 31 mars 2020 om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom. Förordningen innehåller bestämmelser om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder under de undantagsförhållanden som avses i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Enligt ingressen har förordningen utfärdats med stöd av 3 a § 4 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och 2 § i lagen om statsrådet.

## Betänkande GrUB 10/2020 rd

3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 7/2020 rd). Utskottet bedömde att den nya 3 a § som föreslogs bli fogad till lagen och enligt vilken förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus ska hållas stängda för kunder innebär att utövandet av en viss näring förbjuds nästan helt för viss tid och att det därmed ingriper mycket kraftigt i näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Detta trots att hänsyn tas till de begränsningar som gäller personalrestauranger och förplägnadsrörelseras försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans. Dessutom begränsar förslaget restaurangidkarnas egendomsskydd enligt 15 § i grundlagen. Eftersom förslaget ytterligare ökar permitteringarna och uppsägningarna inom restaurangbranschen är regleringen enligt utskottet relevant också med tanke på den skyldighet att främja sysselsättningen som i 18 § 2 mom. i grundlagen ålagts det allmänna.

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, påpekade utskottet. Ordaydelsen i 23 § i grundlagen hindrade dock inte i sig ett förfarande av det slag som föreslogs, 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. Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska enligt utskottet i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Men ändringarna kunde trots det grunda sig på 23 § i grundlagen (GrUU 7/2020 rd, s. 2—3).

Bakom lagförslaget låg 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 allmänna skyldigheten 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 också GrUB 2/2020 rd, s. 5). För att nödvändighetskravet ska anses vara uppfyllt 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 (GrUU 7/2020 rd, s. 2). Utskottet upprepar denna bedömning.

Med tanke på nödvändighetskravet och proportionaliteten lyfte utskottet också fram det regionala tillämpningsområdet för stängningen av förplägnadsrörelser. Att utsträcka mycket långtgående åtgärder som ingriper i näringsfriheten och även i egendomsskyddet och skyldigheten att främja sysselsättningen till hela landet föreföll enligt utskottet problematiskt med tanke på nödvändighetskravet, i det fall att coronaviruset inte alls har hunnit nå epidemiskedet inom ett visst område. Att kravet på nödvändighet ska anses ha uppfyllts motiverades å andra sidan av den exceptionellt snabba spridningen av coronaviruset såväl i Finland som på andra håll i Europa samt av 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 ansåg utskottet att regleringens tillämpningsområde ska kunna graderas regionalt och tidsmässigt. Det

## Betänkande GrUB 10/2020 rd

var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 7/2020 rd, s. 4).

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. Utskottet ansåg att en sådan eventuell snabb förändring av situationen som beskrivs i propositionen med förslag till lag om ändring av 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet utgör en sådan särskild orsak som kan ligga till grund för att det föreskrivs om det regionala tillämpningsområdet genom förordning av statsrådet. Avgränsningen av det regionala tillämpningsområdet kunde 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. Ekonomiutskottet föreslog ett nytt 4 mom. med denna formulering (EkUB 5/2020 rd).

Grundlagsutskottet betonade att det är viktigt att statsrådet snabbt kan reagera på spridningen av viruset. Utskottet påminde om att när undantagsförhållandena upphör ska den gällande förordningen om regionalt tillämpningsområde upphävas helt eller delvis, detta till följd av nödvändighetskravet. 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 (GrUU 7/2020 rd, s. 4–5).

### *Bedömning av bestämmelserna*

Grundlagsutskottet pekar dels på nödvändighetskravet i 23 § i grundlagen, dels på kravet i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet att stängningen under pandemin måste avgränsas till de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen. Utskottet anser att stängningen av restauranger således måste kunna motiveras med att det är nödvändigt i varje område var för sig. Nödvändighetsbedömningen bör omfatta både regional och tidsmässig nödvändighet. I den aktuella förordningen finns bestämmelser om avgränsningar av förplägnadsrörelsernas öppethållning enligt område i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom.

I 2 § i förordningen anges de landskap där förplägnadsrörelserna ska vara stängda för kunder. Samtliga landskap i hela landet återfinns i 1–19 punkten. I 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet utesluts i och för sig inte möjligheten att stängningen ska gälla hela landet.

I motiveringspromemorian till förordningen motiveras begränsningens nödvändighet enligt landskap. Enligt en bedömning som gjorts av Institutet för hälsa och välfärd den 31 mars 2020 och som ingår som bilaga till förordningen kommer åtgärderna för att begränsa förplägnadsrörelsernas verksamhet potentiellt att minska de sociala kontakterna mellan människorna ytterligare. För att maximera åtgärdernas samverkan är det enligt institutet nödvändigt att begränsa förplägnads-

## Betänkande GrUB 10/2020 rd

rörelsernas verksamhet samtidigt i hela landet. Slutsatsen blir enligt institutet att det är nödvändigt att begränsa förplägnadsrörelsernas öppettider för att få epidemin att långsammare tillta i styrka. Begränsningarna bedöms indirekt säkerställa tillgången till intensivvård på olika håll i landet och den vägen minska antalet dödsfall. Med avseende på en avvägning beträffande de grundläggande fri- och rättigheterna kan enbart institutets ståndpunkt inte betraktas som ett tillräckligt faktaunderlag för statsrådets bedömning av nödvändigheten, eftersom institutet uttryckligen avhåller sig från att bedöma begränsningsåtgärdernas samlade nackdelar för samhället i relation till fördelarna med stängningen.

För proportionalitetsbedömningen är det relevant att förordningen gäller en relativt kort tid, fram till den 31 maj. Arbets- och näringsministeriet ska enligt 3 § i förordningen i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet regelbundet följa upp om förplägnadsrörelserna i de enskilda landskapen fortsättningsvis ska hållas stängda för kunder. Utskottet framhåller att begränsningarna gällande förplägnadsrörelserna måste avvecklas genast när det i området inte längre föreligger några tvingande skäl som motiverar dem.

Utskottet anser att regleringen i förordningen motsvarar kraven i utlåtande GrUU 7/2020 rd och håller sig inom ramen för det lagfästa bemyndigandet. Följaktligen menar utskottet att det inte finns något hinder för att förordningen ska träda i kraft.

Utskottet lägger fortfarande vikt vid att begränsningarna ska vara nödvändiga, bestämmelsernas konsekvenser ska bevakas och påträffade problem ska åtgärdas. Dessutom pekar utskottet på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna framöver bedöma vilka nackdelar begränsningsåtgärderna sammantaget orsakar samhället i relation till fördelarna.

### *Efterkontroll av förordningen*

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska enligt 23 § 2 mom. i grundlagen utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Det är fråga om en rätt till efterkontroll där riksdagen ges möjlighet att genast när en förordning som innebär enskilda undantag från de grundläggande rättigheterna har utfärdats kontrollera att förordningen är korrekt, nödvändig och uppfyller proportionalitetskravet (se också RP 60/2020 rd, s. 37). Enligt grundlagsutskottets uppfattning (GrUU 7/2020 rd, s. 5) kan en sådan riksdagsbehandling av förordningar genomföras exempelvis på samma sätt som gäller för förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Beredskapslagens 10 § föreskriver om efterkontroll av förordningar som statsrådet och ministerier utfärdat med stöd av II avdelningen i den lagen. Riksdagen beslutar om förordningarna ska upphävas eller inte. Av ordalydelsen i 10 §, det vill säga efterkontroll, kan man enligt utskottet dra slutsatsen att ikraftträdandet av förordningen inte kräver beslut av riksdagen.

Förordningen föreslås träda i kraft den 4 april 2020. I motiveringspromemorian (s. 17) hänvisas det till att det är ändamålsenligt att riksdagen har möjlighet att bedöma förordningen innan den träder i kraft. Utöver ändamålsenligheten nämns ingen annan grund i promemorian. Grundlagsutskottet ser det i sig som motiverat att riksdagens beslutanderätt garanteras (se också GrUU 6/2009 rd, s. 15). Men det är inte lämpligt att genomförandet av begränsningar som bedöms vara nödvändiga skjuts fram med ändamålsenlighet som argument.

## Betänkande GrUB 10/2020 rd

### *Kompensering till följd av inskränkningarna*

Utifrån ekonomiutskottets betänkande (EkUB 5/2020 rd) godkände riksdagen ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen utreder hur en med tanke på restaurangföretagarnas utkomst och verksamhetsbetingelser skälig ersättning för skada genomförs så att de ekonomiska förlusterna fördelas rättvist, med beaktande av egendomsskyddet och på ett skäligt sätt mellan offentliga samfund, hyresvärdar, banker, försäkringsbolag och andra ekonomiska enheter (RSv 14/2020 rd).

I sitt utlåtande (GrUU 7/2020 rd, s. 5) om förslaget till lag om 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ansåg 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. Detta med beaktande av de exceptionellt betydande och akuta konsekvenserna av den föreslagna regleringen. Med hänsyn till att bestämmelserna väsentligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna upprepar utskottet sin tidigare ståndpunkt och framhäver fortfarande vikten av att skälig kompensation införs och att bestämmelser om arrangemang som lindrar konsekvenserna utfärdas utan dröjsmål.

### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen beslutar att statsrådets förordning utfärdad den 31 mars 2020 om temporär begränsning av förplägnadsrörelsers öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom inte upphävs.*

Helsingfors 2.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd  
vice ordförande Antti Häkkänen saml  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Olli Immonen saf  
medlem Mikko Kinnunen cent  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Markus Lohi cent  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Heikki Vestman saml  
medlem Tuula Väättäinen sd  
ersättare Johannes Koskinen sd  
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd.

## Betänkande GrUB 10/2020 rd

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen  
utskottsråd Mikael Koillinen  
utskottsråd Liisa Vanhala.