

Grundlagsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom (Ö 5/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

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

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Grundlagsutskottet behandlar statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Förordningen har utfärdats med stöd av 3 a § 4 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Paragrafen gäller till och med den 18 april 2021.

(2) Bestämmelsen i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 11/2021 rd, se även GrUU 6/2021 rd) med stöd av grundlagens 23 § om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. I 23 § i grundlagen avsedda förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska föreläggas riksdagen utan dröjsmål. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

(3) I 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet föreskrivs det att skyldigheten att hålla förplägnadsrörelser stängda för kunder gäller de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen. Närmare bestämmelser om dessa områden och

Betänkande GrUB 6/2021 rd

om i vilka slag av förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen begränsningarna ska iakttas utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt den nu aktuella förordningen ska förplägnadsrörelserna hållas stängda för kunder i fjorton i förordningen angivna landskap och i Kittilä kommun. Skyldigheten att hålla förplägnadsrörelserna stängda gäller både sådana förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet består av att erbjuda allmänheten alkoholdrycker mot avgift och andra förplägnadsrörelser.

(4) I motiveringspromemorian till förordningen relateras epidemiläget i olika områden och motiveras behovet av restriktioner i olika områden. 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 11/2021 rd, stycke 7, GrUU 6/2021 rd, stycke 16). Utskottet fäster fortfarande uppmärksamhet vid denna omständighet också med avseende på en förutsebar reglering.

(5) Grundlagsutskottet har 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 har ansett att denna omständighet bör beaktas också vid utfärdandet av förordningar av statsrådet med stöd av lagen, 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 (GrUU 11/2021 rd, stycke 7). I enlighet med detta har landskapet Lappland granskats kommunvis i den nu aktuella förordningen.

(6) Den mer detaljerade granskningen av tillämpningsområdet i fråga om landskapet Lappland har i motiveringspromemorian till förordningen kopplats till landskapets särskilda särdrag, såsom långa avstånd, låg befolkningstäthet och geografiska läge. Av motiveringspromemorian framgår också att situationen för Lapplands sjukvårdsdistrikt har utretts särskilt omsorgsfullt vid beredningen av förordningen.

(7) Grundlagsutskottet välkomnar den mer detaljerade avgränsningen av bestämmelsernas tillämpningsområde i landskapet Lappland. Samtidigt fäster utskottet dock statsrådets allvarliga uppmärksamhet vid kravet på att det regionala tillämpningsområdet ska bedömas med samma noggrannhet också i fråga om andra landskap. Det kravet hör även samman med principerna för god lagberedning. Utskottet anser också att det är viktigt med ett fungerande samarbete med de regionala myndigheterna vid beredningen av begränsningarna.

(8) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid bestämmelsen i lagens 3 a § 4 mom., enligt vilken statsrådet ska följa upp att nödvändighetskriterierna uppfylls och, om det inte längre är nödvändigt att hålla förplägnadsrörelserna stängda i ett område, utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning (GrUU 6/2021 rd, stycke 21). Utskottet framhåller att begränsningarna gällande förplägnadsrörelserna måste avvecklas genast när det i området inte längre föreligger några tvingande skäl som motiverar dem (GrUB 10/2020 rd, s. 4).

Betänkande GrUB 6/2021 rd

(9) Grundlagsutskottet har i sin bedömning av bestämmelserna om förplägnadsrörelser i lagen om smittsamma sjukdomar och 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet påpekat att åtgärderna ska differentieras i fråga om olika typer av förplägnadsrörelser (GrUU 31/2020 rd, s. 5, GrUU 6/2021 rd, stycke 15, GrUB 3/2021 rd, stycke 6). Enligt grundlagsutskottet framhävs behovet av en granskning utifrån typen av restaurang när tillämpningstiden för begränsningarna förlängs (GrUU 11/2021 rd, stycke 10). Utskottet ansåg att bemyndigandet att utfärda förordning i 3 a § 4 mom. i lagen behövde 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 (GrUU 11/2021 rd, stycke 10). Lagen ändrades också vid riksdagsbehandlingen genom att bemyndigandet att utfärda förordning kompletterades.

(10) Skyldigheten att hålla förplägnadsrörelserna stängda gäller enligt den nu aktuella förordningen både sådana förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet består av att erbjuda allmänheten alkoholdrycker mot avgift och andra förplägnadsrörelser, med samma innehåll. Grundlagsutskottet betonar fortfarande nödvändigheten av att differentiera åtgärderna i fråga om olika typer av förplägnadsrörelser. Utskottet fäster uppmärksamhet vid statsrådets uppföljningsskyldighet och kontinuerlig bedömning av huruvida kravet på nödvändighet uppfylls också i fråga om olika typer av förplägnadsrörelser.

(11) Grundlagsutskottet har betonat att statsrådet ska kunna reagera snabbt på spridningen av viruset (t.ex. GrUU 7/2020 rd, s. 5). Utskottet anser det vara klart att restriktioner som införs för att förhindra att en smittsam sjukdom sprids även bör kunna verkställas snabbt om epidemiläget kräver det. Grundlagsutskottet påpekar dock i fråga om den nu aktuella förordningen i likhet med ekonomiutskottet att tiden mellan utfärdandet och ikraftträdandet av förordningen bör vara skälig ur näringsidkarnas synvinkel (se EkUU 10/2021 rd, s. 4). Aktörernas möjlighet att förutse framtida reglering skulle förbättras av att tillämpningen av regleringen binds till mer entydiga förutsättningar (se stycke 4 ovan).

(12) Grundlagsutskottet betonar 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). Utskottet upprepar sin uppfattning att det inte finns något konstitutionellt hinder för att reglera en 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) (se GrUU 6/2021 rd, stycke 14).

(13) Grundlagsutskottet har i samband med granskningen av beredskapslagsförordningarna betonat att statsrådet noga ska bevaka huruvida förutsättningarna för utövning av befogenheterna under undantagsförhållanden uppfylls och fortlöpande bedöma möjligheten att undanröja och av-

Betänkande GrUB 6/2021 rd

gränsa undantagen från och inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna (se bl.a. GrUB 19/2020 rd, s. 4, GrUB 17/2020 rd, s. 5, GrUB 9/2020 rd, s. 4). Utskottet anser att en motsvarande bedömning bör göras också i fråga om den lagstiftning som grundar sig på 23 § i grundlagen.

(14) Utskottet anser att regleringen i förordningen motsvarar kraven i utlåtande GrUU 11/2021 rd och håller sig inom ramen för det lagstadgade bemyndigandet. Det finns inget rättsligt hinder för att förordningen ska förbli i kraft.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen beslutar att statsrådets förordning utfärdad den 28 mars 2021 om temporär begränsning av förplägnadsrörelsens öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom inte upphävs.

Helsingfors 8.4.2021

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
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
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.