

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar (RP 31/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Maija Neva, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Taneli Puumalainen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 30 juni 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas lagförslagets förhållande till grundlagen bland annat med tanke på grundlagsutskottets praxis i fråga om 19 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är enligt regeringen dock motiverat att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet om ärendet.

Utlåtande GrUU 10/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt genom en precisering av kommunens och regionförvaltningsverkets möjlighet att för en viss tid stänga sådana utrymmen för näringsverksamhet eller annan verksamhet som är avsedda för kunder eller deltagare. Möjligheten att för kunder eller deltagare förbjuda tillträde till ett utrymme föreslås även i fortsättningen gälla utrymmen och funktioner där det finns en särskild risk för betydande smittkedjor.

(2) Lagen om smittsamma sjukdomar och lagens temporärt gällande 58 g § som ändringen gäller har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 9/2016 rd, GrUU 44/2020 rd).

(3) Enligt propositionen är syftet med 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar att göra det möjligt att helt och hållet stänga utrymmen för kunder och deltagare. Bakgrunden till propositionen är enligt motiveringen (s. 3) den tolkning av de gällande bestämmelserna som enligt propositionen inte motsvarar syftet med den lag som stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Enligt grundlagsutskottet ger propositionsmotiven intrycket av att regeringen anser att tolkningen är felaktig. Utskottet är dock inte övertygat om att tolkningen är felaktig.

(4) Syftet med propositionen är att förtydliga den för viss tid gällande lagen och de bestämmelser om temporär stängning av utrymmen avsedda för kunder och deltagare som ingår i den och som ska tillämpas i syfte att förhindra spridningen av covid-19-epidemin. Enligt propositionsmotiven (s. 5) kan spridningen av den smittsamma sjukdomen förhindras effektivt genom ett myndighetsbeslut om stängning av sådana verksamheter där smittorisken är hög. Syftet med den föreslagna ändringen är således att förhindra spridningen av covid-19-epidemin, det vill säga att skydda människors hälsa och i sista hand rätten till liv för de människor som har en förhöjd risk att insjukna allvarligt till följd av smitta av sjukdomen covid-19. Förslaget syftar också till att trygga social- och hälsovårdssystemets bärkraft genom att förhindra en okontrollerad spridning av epidemin så att människors rätt till tillräcklig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster kan tillgodoses (RP s. 9).

(5) Skydd av befolkningens hälsa och människors liv är utan tvivel ett tungt vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet. Också upprätthållande av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under den pågående coronavirusepidemin är enligt utskottet 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).

Utlåtande GrUU 10/2021 rd

Stängning av lokaler

(6) Enligt förslaget ska tillämpningen av 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar inte längre vara beroende av antalet kunder och deltagare i lokalerna i fråga, utan möjligheten att stänga ska gälla alla de lokaler som avses i 58 g § 4 mom. I motiveringen till regeringens proposition (s. 6) bedöms konsekvenserna av den föreslagna regleringen vara små. Enligt propositionen (s. 6) sträcker sig regleringens konsekvenser dock också till sådana små aktörer som inte omfattas av tillämpningsområdet för gällande reglering. Dessutom inverkar regleringen på de aktörer som enligt nuvarande tillämpningspraxis har kunnat bedriva sin verksamhet i begränsad omfattning. Grundlagsutskottet anser att ändringen inte enbart är en teknisk översyn av regleringen, utan den är principiellt betydande i förhållande till den tidigare ordalydelsen i lagen om smittsamma sjukdomar.

(7) Enligt grundlagsutskottet handlar 58 c—58 h § i lagen om smittsamma sjukdomar delvis om ett mycket djupgående ingrepp i näringsfriheten, som tryggas i 18 § i grundlagen, men dock om reglering som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 44/2020 rd). Begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte ska uppnås (GrUB 25/1994 rd, s. 5). I det förslag som nu utvärderas är giltighetstiden för beslutet om stängning av lokaler fortfarande tidsmässigt och regionalt begränsad till vad som är absolut nödvändigt.

(8) Grundlagsutskottet fäste vid sin bedömning av nämnda bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar särskild uppmärksamhet vid att det med tanke på nödvändighets- och proportionalitetskravet i utskottets praxis gällande coronaepidemin i princip är motiverat och korrekt att koppla de föreslagna befogenheterna för myndigheterna samt de anknytande skyldigheterna och begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna till epidemins basnivå, accelerationsfas och samhällsspridningsfas (GrUU 44/2020 rd). Utskottet upprepar denna bedömning.

(9) Det föreslås att den reglering som nu granskas genomförs så att bestämmelsen i 58 g § preciseras genom strykning av hänvisningen i 1 och 4 mom. till definitionen av lokaler som är öppna för allmänheten eller avsedda för en begränsad kund- eller deltagargrups vistelse i 58 d § 3 mom. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar till dessa delar är mycket svårtolkade och att de till följd av detta förslag knappast blir tydligare. Enligt utskottets uppfattning leder bestämmelsen dock till att små lokaler kan stängas för klienter och deltagare enligt 58 g § i lagförslaget, men de kan inte bli föremål för beslut enligt 58 d § om att ordna verksamheten så att kunderna och deltagarna faktiskt undviker sådana nära kontakter med varandra som avses i 58 d § i lagen om smittsamma sjukdomar.

(10) Enligt 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar får de befogenheter att stänga lokaler som föreskrivs där utövas endast om det är uppenbart att åtgärderna enligt 58 d § och andra åtgärder som redan har vidtagits inte kan anses vara tillräckliga på grund av en särskild spridningsrisk i anslutning till verksamheten och om det är nödvändigt för att förhindra en okontrollerad spridning av covid-19-epidemin. Grundlagsutskottet har betonat kraven på nödvändighet och proportionalitet vid utövandet av befogenheterna. I sin praxis har utskottet ansett att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna måste uppfylla proportionalitetskravet. Det är tillåtet att inskränka grundläggande fri- och rättigheter bara om målet inte kan nå genom mindre ingrepp i

Utlåtande GrUU 10/2021 rd

rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 5). En skyldighet eller en begränsning som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna kan således tillgripas för att bekämpa coronaepidemin endast om spridningen av epidemin inte kan hindras med metoder som innebär mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 44/2020 rd).

(11) Till tillämpningsområdet för 58 g § föreslås också sådana verksamheter och lokaler för vilka det inte alls finns någon lindrigare begränsning enligt 58 d §. På motsvarande sätt kan bedömningen av om ett sådant utrymme stängs inte basera sig på att åtgärderna enligt 58 d § är otillräckliga. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen till denna del strider mot kravet på nödvändighet och proportionalitet. Regleringen måste kompletteras med bestämmelser om lindrigare åtgärder och företräde för dem, exempelvis genom att utvidga 58 d § till att omfatta alla lokaler som omfattas av 58 g §. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skälig kompensation

(12) Grundlagsutskottet bedömde i samband med stiftandet av 58 c—58 h § i lagen om smittsamma sjukdomar, som ligger till grund för den reglering som nu föreslås, att det av konstitutionella skäl är 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).

(13) Riksdagen förutsatte i sitt uttalande (RSv 3/2021 rd) att statsrådet snabbt bereder bestämmelser om att ekonomiska förluster till följd av stängning av kundlokaler enligt 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar ersätts näringsidkarna genom allmänt kostnadsstöd eller som en särskild ersättning, om man har varit tvungen att förlänga en stängning som pågått i 14 dygn.

(14) Enligt propositionen håller arbets- och näringsministeriet på att bereda bestämmelser om ersättning via systemet för kostnadsstöd av de ekonomiska förluster som näringsidkarna orsakas då de tvingas stänga kundutrymmen. Grundlagsutskottet betonar behovet av skälig kompensation också med anledning av den reglering som nu föreslås.

Övrigt

(15) Grundlagsutskottet har upprepade gånger påpekat att statsrådet bör fästa särskild uppmärksamhet vid att bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna behandlas som sig bör i motiven till lagstiftningsordningen (se t.ex. GrUU 39/2016 rd, s. 6, GrUU 38/2016 rd, s. 3 och GrUU 19/2016 rd, s. 2—3). Enligt statsrådets anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner ska man vid beskrivningen av propositionens förhållande till grundlagen nämna vilken paragraf i grundlagen eller vilken grundläggande rättighet det är fråga om.

(16) Enligt grundlagsutskottets åsikt har det i motiveringen till lagstiftningsordningen för det aktuella förslaget inte gjorts någon egentlig bedömning av lagförslagets grundlagsenlighet. I propositionen hänvisas närmast till regeringens proposition om den gällande 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar (RP 245/2020 rd) och till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 44/2020 rd),

Utlåtande GrUU 10/2021 rd

som i och för sig är mycket väsentligt i ärendet, samt grundlagsutskottets utlåtande om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (GrUU 6/2021 rd). Lagförslagens förhållande till grundlagens bestämmelser bedöms dock inte. Utskottet uppmanar statsrådet att se på frågan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning om lindrigare åtgärder än i 58 g § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 24.3.2021

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 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 Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.