

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 245/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Ruuhonen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Liisa Katajamäki, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Merituuli Mähkä, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Anni-Riitta Virolainen-Julkunen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Lasse Lehtonen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om smittsamma sjukdomar ändras.

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Bestämmelserna om utvidgning av social- och hälsovårdsverksamheten, hygienåtgärder samt förutsättningar för användning av och temporär stängning av utrymmen avsedda för kunder och deltagare, temporär begränsning av antalet passagerare, planer för åtgärder för att förhindra spridning av covid-19-epidemin, tillsyn, inspektioner, förelägganden och tvångsmedel, behörig kommunal myndighet samt ersättning av kostnader till följd av beslut om utvidgning av social- och hälsovårdsverksamheten föreslås gälla temporärt till och med den 31 december 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas lagförslaget mot flera bestämmelser i grundlagen, självstyrelselagen för Åland och vissa konventioner om mänskliga rättigheter.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

För att trygga social- och hälsovårdssystemets funktionsförmåga föreslås lagen om smittsamma sjukdomar bli kompletterad med bestämmelser om möjligheten att i sista hand på regional eller nationell nivå bindande ändra social- och hälsovårdens verksamhet. Regeringen föreslår också nya bestämmelser om hygienkrav.

När sjukdomsläget i ett område kräver det ska kommunen eller regionförvaltningsverket kunna fatta ett beslut i vilket det förutsätts att näringsidkare och andra aktörer vidtar åtgärder för att förhindra närkontakt i kundutrymmen och andra utrymmen som är öppna för dem som deltar i verksamheten. Kommunen eller regionförvaltningsverket kan som en sista utväg och för viss tid stänga ett sådant utrymme för näringsverksamhet eller annan verksamhet som är avsett för kunder eller deltagare i fråga om vissa verksamheter.

I propositionen föreslår regeringen också att det för persontrafikens del föreskrivs om motsvarande hygienkrav samt om sådan begränsning av passagerarantalet som vid behov kan genomföras genom myndighetsbeslut. I propositionen föreslås dessutom bestämmelser om tillsynen över de här skyldigheterna och om myndigheternas rätt att få handräckning enligt lagen om smittsamma sjukdomar.

De föreslagna ändringarna är i huvudsak temporära och avses gälla till och med den 31 december 2021.

I den med avseende på sidantal utförliga motiveringen till lagstiftningsordning bedöms de föreslagna bestämmelserna vara noggrant avgränsade bestämmelser som uppfyller dels de allmänna, dels de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättigheter. Det föreslås alltså inte att lagförslaget ska utgöra ett sådant tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som kan utfärdas med stöd av 23 § i grundlagen.

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

Enligt grundlagsutskottet är lagförslaget av betydelse åtminstone med avseende på grundlagens 22 § om skyldigheten att tillgodose skyddet av liv och hälsa, 19 § 3 mom. om rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster, 18 § om näringsfrihet och skyldighet att främja sysselsättningen, 15 § om egendomsskydd, 13 § om mötes- och föreningsfrihet, 11 § om religionsfrihet, 10 § om skydd för privatliv och familjeliv, 7 § om personlig frihet och 6 § om jämlikhet och likabehandling av barn. Lagförslaget är dessutom relevant med tanke på exempelvis den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen och Ålands självstyrelse enligt 120 § i den lagen.

Ett viktigt syfte med propositionen är att stärka de lokala och regionala myndigheternas möjligheter att med framförhållning och snabbt vidta nödvändiga och proportionerliga åtgärder för att förhindra spridning av coronaviruset och därmed skydda befolkningen. Ett mål är också att bidra till att trygga social- och hälsovårdssystemets bärkraft.

Skydd av befolkningens hälsa är utan tvivel ett mycket vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet. Enligt utskottet är också upprätthållande av funktionsförmågan i hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi, med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, ett tungt vägande skäl med koppling till 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). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 2/2020 rd s. 5, GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 7/2020 rd, s. 3, och GrUB 9/2020 rd, s. 4). Det finns därmed tydligt godtagbara grunder för regleringen.

Grundlagsutskottet har betonat att de individuella begränsningarna enligt lagen om smittsamma sjukdomar är primära (GrUB 11/2020 rd, s. 5). Under undantagsförhållandena våren 2020 framhöll utskottet dessutom vid bedömningen av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen att lagstiftning om normala förhållanden och befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna kommer i första hand. Myndigheterna bör således också under undantagsförhållanden vidta åtgärder med stöd av de befogenheter som de har till sitt förfogande under normala förhållanden. Utskottet konstaterade då också att om epidemin drar ut på tiden måste man inleda de ändringar som eventuellt behövs i lagstiftningen för normala förhållanden (se GrUB 17/2020 rd, s. 4). Det är dock motiverat att föreskriva om ändringar som gäller tills vidare först efter noggrann beredning under normala förhållanden (GrUU 14/2020 rd och GrUB 11/2020 rd).

Grundlagsutskottet har också betonat 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 lagändringar 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. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättigheter. 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, och GrUU 7/2020 rd, s. 2—3).

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

Grundlagsutskottet anser således att den grundläggande lösningen i propositionen i princip är korrekt till denna del. Utskottet betonar dock att detta inte innebär någon möjlighet att inom ramen för förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna införa bestämmelser som innebär ett sådant undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som i sak är tillåtet endast under undantagsförhållanden enligt 23 § i grundlagen. Utskottet har bedömt att till exempel restaurangernas verksamhet under coronaepidemin kan regleras inom ramen för de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna genom bestämmelser som har betydande konsekvenser och som delvis innebär mycket detaljerade ingrepp i ordnandet av verksamheten. Det relevanta var att de aspekter av verksamheten där det föreslogs inskränkningar var sådana som också normalt sett omfattas av reglering. Det rörde sig exempelvis om serveringstider, det högsta tillåtna antal personer som får vistas i lokalerna och den hygien som ska iakttas i verksamheten (GrUU 14/2020 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet anser dock att lagförslaget i propositionen inte till alla delar kan betraktas som lagstiftning under normala förhållanden på det sätt som utskottet avser. Utskottets ståndpunkt om att lagstiftningen under normala förhållanden ska vara primär innebär som sagt inte att bestämmelser om exceptionella befogenheter som endast används under undantagsförhållanden i första hand ska finnas i samma lagstiftning som myndigheternas befogenheter under normala förhållanden. I propositionen är det uttryckligen fråga om ett temporärt arrangemang som endast hänför sig till den pågående epidemin. Den föreslagna regleringen passar inte i lagstiftningstekniskt hänseende in i den samlade regleringen i lagen om smittsamma sjukdomar eftersom den uteslutande hänför sig till coronaepidemin och därmed också i egenskap av nästan kasuistisk reglering är kopplad till denna på författningsnivå. Även om kravet på exakthet och noggrann avgränsning i sig hör till de generella förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd, s. 5), kan den kasuistiska regleringstekniken i de nu föreslagna bestämmelserna framöver medföra problem och oförutsägbarhet även vid tillämpningen av de gällande bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar, då den avviker från tekniken i den övriga lagen exempelvis på grund av de kontradiktoriska slutsatserna i fråga om de föreslagna bestämmelserna.

Grundlagsutskottet anser därför att det är en allvarlig brist att förslagen i propositionen inte alls granskas mot grundlagens 23 § om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Regeringen går inte heller i nämnvärd grad in på propositionens förhållande till bestämmelserna i beredskapslagen. Utskottet anser att det aktuella förslaget överhuvudtaget går ut på relativt exceptionella och omfattande intensiva begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna berör nästan hela den samlade regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. I det aktuella sammanhanget som gäller coronaepidemin måste begränsningarna bedömas med beaktande av de allmänna, och vid behov de särskilda, förutsättningarna för begränsning av varje grundläggande fri- och rättighet. Bedömningen måste göras både med avseende på lagstiftningsordningen och i förhållande till behovet att med stöd av 23 § i grundlagen föreskriva om de föreslagna restriktionerna och befogenheterna antingen i beredskapslagen, lagen om smittsamma sjukdomar eller i annan lagstiftning.

Grundlagsutskottet har till denna del fäst uppmärksamhet vid att förfarandet med en regeringsproposition om ändring av lag bättre tryggar riksdagens ställning och möjligheter att påverka än till exempel förfarandena enligt beredskapslagen. Ett lagförslag som ges genom en proposition

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

kan riksdagen också göra ändringar i på sedvanligt sätt under riksdagsbehandlingen, om riksdagen anser att ändringar behövs (GrUU 7/2020 rd, s. 2). I bedömningen ser utskottet också relevans i beredskapslagens modell i flera steg för att säkerställa att befogenheterna är nödvändiga och proportionella. Beredskapslagens bestämmelser om detta har införts med grundlagsutskottets medverkan. Vidare har det betydelse att riksdagen utifrån ett uppdaterat faktaunderlag kan utföra demokratisk kontroll av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. När det gäller reglerings- och tillämpningsvillkoren anser utskottet att det måste finnas en tydlig skillnad mellan de exceptionella befogenheter som föreskrivs i lagstiftningen för undantagsförhållanden och de befogenheter som föreskrivs i lagstiftningen för normala förhållanden.

Nödvändighet och proportionalitet

Begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte ska uppnås (GrUB 25/1994 rd, s. 5). I motiveringen till lagstiftningsordningen i propositionen hänvisas det till att en skyldighet eller begränsning som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna enligt lagförslaget kan tillgripas endast om spridningen av epidemin inte kan hindras med metoder som innebär mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraftigare begränsningar ska införas enligt epidemiläget så att de allra väsentligaste och mest djupgående inträngen i de grundläggande fri- och rättigheterna blir tillåtna först i samhällsspridningsfasen (RP, s. 117—121). Med tanke på nödvändighets- och proportionalitetskravet i utskottets praxis gällande coronaepidemin ser utskottet det i princip som motiverat och korrekt att koppla de föreslagna befogenheterna för myndigheterna samt de anknyttande skyldigheterna och begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna till epidemins basnivå, accelerationsfas och samhällsspridningsfas.

Det är uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan uppfylla det godtagbara mål som den bygger på (se GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5, och GrUU 5/2009 rd, s. 3). Detta innebär dock inte att restriktioner inte kan användas för att förebygga spridningen av viruset. Utskottet delar regeringens uppfattning att regleringen kan anses nödvändig trots att de tillgängliga forskningsrönen är knapphändiga. Smittspridningsmekanismen är i varje fall känd (RP, s. 99). När epidemin drar ut på tiden anser utskottet att även historiska uppgifter är relevanta vid bedömningen av om restriktionerna och befogenheterna är nödvändiga och proportionerliga. Utskottet framhäver att regleringen av restriktionerna och befogenheterna ska grunda sig på en tillbörlig bedömning av att restriktionerna eller befogenheterna är nödvändiga (se även GrUU 55/2016 rd, s. 4—5).

Grundlagsutskottet lägger även i vidare bemärkelse vikt vid riktiga och tillräckliga argument för att restriktioner och befogenheter är nödvändiga. Under coronaepidemin har utskottet särskilt påtalat informationsproblemen med anknytning till regleringen av undantagsförhållanden (GrUU 30/2020 rd, s. 11). Utskottet har uttryckt sin oro över säkerställandet av riksdagens ställning som högsta statsorgan under undantagsförhållanden. Enligt utskottet kan man med stöd av bestämmelserna om undantagsförhållanden göra sådana väsentliga och djupgående undantag från människors grundläggande fri- och rättigheter som direkt eller indirekt gäller rentav de grundläggande förutsättningarna för ett människovärdigt liv och rättsstatens existens (GrUB 11/2020 rd, s. 6). För att riksdagens ställning ska tryggas måste riksdagen och dess utskott ha tillgång till den in-

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

formation som är relevant vid behandlingen av ärendet, och informationen måste vara aktuell och framlagd på behörigt sätt.

Den lägesbild av epidemin som beskrivs i propositionen sträcker sig till slutet av november 2020 (RP, s. 24—29). Grundlagsutskottet har i och för sig sett det som klart att man vid beredningen av och beslutsfattandet om bestämmelserna om undantagsförhållanden våren 2020 till många delar stod inför en helt ny situation. Coronaviruset och den sjukdom som det orsakade och dess spridning var tidigare okända, och beslut måste fattas på basis av osäker, bristfällig och svagt dokumenterad information. När undantagsförhållandena fortsatte accentuerades dock riksdagens behov av information ytterligare, medan den omständigheten att situationen är ny och obekant på motsvarande sätt fick minskad vikt (GrUU 30/2020 rd, s. 12). Med tanke på bedömningen av nödvändigheten menade utskottet redan i våras att det var ett problem att den lägesbild som krävdes för förordningarna om att ta i bruk och tillämpa befogenheterna enligt beredskapslagen var äldre än en vecka (se t.ex. GrUB 14/2020 rd). Enligt utredning har lägesbilden förändrats i många avseenden sedan november 2020 till exempel i och med vaccinerings- och virusvarianter och det förvärrade epidemiläget i Europa överlag. Enligt utredning kan grunderna för de föreslagna restriktionerna dock fortfarande bedömas vara problemfria med tanke på kraven på nödvändighet och proportionalitet.

Grundlagsutskottet lägger fortfarande vikt vid kravet på att restriktionerna ska vara nödvändiga. Enligt utskottet är det inte problemfritt att bestämmelserna är inkonsekvent formulerade när det gäller bedömningen av nödvändigheten. Exempelvis i 58 d § 1 mom. i lagförslaget ställs det som villkor för vissa åtgärdsbeslut att dessa kan anses vara nödvändiga. Å andra sidan tillåter till exempel bestämmelsen i 58 g § 1 mom. i lagförslaget stängning av lokaler endast om det är nödvändigt. Enligt utskottet står det klart att användningen av restriktioner och befogenheter ska vara nödvändig med stöd av bestämmelserna. Det räcker inte med att det kan anses vara nödvändigt. Bestämmelserna i lagförslaget måste preciseras. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har under coronaepidemin lagt särskild vikt vid restriktionernas giltighetstid. Exempelvis i fråga om restriktionerna gällande förplägnadsrörelser ansåg utskottet det omöjligt att avgöra om de var nödvändiga med tanke på den föreslagna giltighetstiden på fem månader. Utskottet menade att tillfällighetskravet i 23 § i grundlagen inte var uppfyllt (GrUU 14/2020 rd, s. 3). Trots att lagen sedan inte stiftades med stöd av 23 § i grundlagen betonade utskottet att bestämmelsernas giltighetstid också tidsmässigt ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt (GrUU 14/2020 rd, s. 6). Enligt grundlagsutskottet var den föreslagna giltighetstiden för lagen om förhandstestning av covid-19 i samband med inresa till utgången av 2021 exceptionellt lång jämfört med de andra lagar som hittills hade stiftats på grund av epidemin och som innebar begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet ansåg att en så lång giltighetstid stred mot utskottets tolkningspraxis fram till dess (GrUU 32/2020 rd, s. 6).

De epidemirelaterade restriktionsbestämmelserna i det föreliggande lagförslaget ska gälla till utgången av 2021. Utskottet ser det som uppenbart att det inte är möjligt att på ett tillförlitligt sätt bedöma epidemiläget och således nödvändigheten av de föreslagna begränsningsåtgärderna för en så lång tidsperiod. Utskottet anser att giltighetstiden för de bestämmelser som föreslås bli temporära måste förkortas så att de gäller högst till och med den 30 juni 2021. Det är ett villkor för att

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet pekar också på behovet av att reservera tillräckligt med tid för att en eventuell proposition om förlängning av giltighetstiden ska kunna behandlas på behörigt sätt i riksdagen.

Utvidgning av social- och hälsovårdsverksamheten

I 9 a § i lagen om smittsamma sjukdomar föreslås bestämmelser om utvidgning av social- och hälsovårdsverksamheten under covid-19-epidemin. Bestämmelsen liknar i sak mycket beredskapslagens 86 § om social- och hälsovårdsenheternas verksamhet. Men den nu föreslagna bestämmelsen om de möjliga åtgärderna, förutsättningarna för dem och beslutsförfarandet är mer exakt än bestämmelsen i beredskapslagen, och tillämpningen av bestämmelsen är inte formellt knuten till att det ska råda undantagsförhållanden. Också ersättningsbestämmelserna skiljer sig från bestämmelserna i beredskapslagen.

Tillämpningen av den föreslagna 9 a § kan innebära ett mycket kännbart ingrepp i verksamheten för å ena sidan kommuner och samkommuner och å andra sidan privata tjänsteproducenter som producerar social- och hälsovårdstjänster för en kommun eller samkommun på grundval av avtal. Enligt bestämmelsens ordalydelse och även motiveringen till den blir tillämpningen av 9 a § aktuell endast under exceptionella omständigheter. Villkoret för att bestämmelsen ska bli tillämplig är att spridning av sjukdomen covid-19 försämrar eller med fog kan antas försämma social- och hälsovårdssystemets funktionsduglighet på ett sätt som väsentligt äventyrar tillgången till tjänster och att de åtgärder som redan har vidtagits inte är tillräckliga för att trygga tillgången till dessa tjänster. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är tillämpningen således avgränsad till situationer där det också kan vara fråga om undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen.

Ändringarna i lagen om smittsamma sjukdomar betraktas i propositionen som begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, inte som undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det i och för sig möjligt att granska även den nu föreslagna 9 a § ur denna synvinkel. Nedan går utskottet i varje fall in på vilka ändringar som är nödvändiga i 9 a § för att bestämmelsen ska bli förenlig med förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och med övrig reglering i grundlagen. Utskottet fäster dock allvarlig uppmärksamhet vid att det i konstitutionellt hänseende inte är ett alltigenom lämpligt förfaringssätt att en befogenhet som i betydande grad bygger på bestämmelserna i beredskapslagen överförs till lagstiftningen under normala förhållanden, trots att befogenheten preciseras. Därför bör social- och hälsovårdsutskottet överväga att stryka bestämmelserna i 9 a § i den föreslagna lagen och låta frågan bli beroende av bestämmelserna i beredskapslagen.

Bestämmelserna i 9 a § gäller skötseln av uppgifter som ankommer på kommuner och samkommuner. I de föreslagna bestämmelserna är det enligt motiveringen till lagstiftningsordningen fråga om precisering av kommunernas lagstadgade uppgifter, inte om nya uppgifter. Grundlagsutskottet påpekar dock att det är svårt att betrakta den i 9 a § 2 mom. föreslagna skyldigheten för en kommun eller samkommun att tillhandahålla social- och hälsovårdstjänster för sådana klienter och patienter som inte omfattas av kommunens eller samkommunens organiseringsansvar som en precisering av uppgifterna.

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § i grundlagen utfärdas genom lag. Utskottet anser att regionförvaltningsverken och social- och hälsovårdsministeriet till följd av den föreslagna regleringen får för omfattande prövningsrätt när det gäller tillämpningen av bestämmelsen med avseende på kravet på att bestämmelser ska utfärdas genom lag. Det är således nödvändigt att precisera bestämmelserna på lagnivå. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs gäller det att samtidigt se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis om den kommunala självstyrelsen (se GrUU 15/2020 rd, s. 4, GrUU 16/2014 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). I det här avseendet är 79 a § i lagförslaget relevant, då den föreskriver om ersättning för kostnader som föranleds av beslut enligt 9 a §. På statlig ersättning till kommuner och samkommuner för sådana betydande kostnader som de orsakas av beslut enligt 9 a § och av ersättningar som de med anledning av beslut enligt 9 a § betalar till privata serviceproducenter tillämpas 38 § 2 mom. i hälso- och sjukvårdslagen, står det i 79 a §.

Utskottet påpekar att ersättningsvillkoren i 79 a § och den prövningsbaserade finansieringen enligt 38 § 2 mom. i hälso- och sjukvårdslagen leder till oklarheter om huruvida kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter i enlighet med finansieringsprincipen. Social- och hälsovårdsutskottet bör försäkra sig om att bestämmelserna i 79 a § och den tilläggsfinansiering till kommunerna som nämns i motiveringen till lagförslaget är tillräckliga med avseende på finansieringsprincipen.

Lagförslagets 9 a § är också relevant med avseende på näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen och avtalsfriheten, som skyddas genom grundlagens 15 § 1 mom. om egendomsskydd, till den del regleringen gäller skyldigheterna för privata tjänsteproducenter som producerar social- och hälsovårdstjänster för en kommun eller samkommun utifrån avtal. Här lyfter utskottet fram de krav på lagbestämmelser, exakthet och noggrann avgränsning som hör till förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet anser att myndigheterna får alltför omfattande prövningsrätt i fråga om skyldigheternas innehåll. Regleringen måste preciseras till denna del. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Exakthet i bestämmelserna

I 58 c—58 h § i lagen om smittsamma sjukdomar föreslås bestämmelser om till viss del mycket djupgående intrång i näringsfriheten. Utskottet anser att bestämmelserna innebär begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning av inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna pekar utskottet på vissa detaljer i regleringen.

De skyldigheter som föreslås i 58 c § 6 mom. om åtgärder mot spridning av covid-19-epidemin gäller aktörer som disponerar över stationer, terminaler och andra motsvarande utrymmen. Uttrycket ”andra motsvarande utrymmen” är alltför öppet och bör därför preciseras.

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

I 58 c § samt i 58 d § om temporära förutsättningar för användningen av utrymmen avsedda för kunder och deltagare är det inte helt oproblematiskt att begreppet ”med avseende på område och funktion avgränsade utrymmen utomhus” i viss mån blir ospecificerat. Det finns skäl att komplettera bestämmelsen till exempel med hjälp av karakteriseringarna i motiveringen.

Utskottet påpekar också att det i 58 f § förblir oklart vilket områdes epidemiläge som ska ligga till grund för bestämmelsens regionala tillämpningsområde i en situation där det är fråga om att ett trafikmedel rör sig i flera sjukvårdsdistrikt.

Kommunens eller regionförvaltningsverkets beslut enligt 58 g § om temporär stängning av utrymmen för kunder och deltagare kan gälla i lagen närmare angivna utrymmen som används för idrott och sport, nöjen och rekreation. Utskottet påpekar att definitionen av utrymmena i lagen är i viss mån vag. Med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning är det motiverat att utrymmena definieras uttömmande i lagen eller åtminstone i en statsrådsförordning utfärdad med stöd av 58 g §.

Kommunens och regionförvaltningsverkets behörighet

Regeringen föreslår att behörigheten att fatta beslut som avses i 58 d och 58 g § ska tillkomma det kommunala organ som svarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Beslutet ska fattas av regionförvaltningsverket, om åtgärderna är nödvändiga på flera kommuners område. Om det i regionförvaltningsverkets beslut meddelas en striktare skyldighet än i ett eventuellt tidigare beslut av en kommun inom regionförvaltningsverkets område, ska regionförvaltningsverkets beslut iakttas, står det i motiveringen till lagförslaget. Å andra sidan kan kommunen enligt motiveringen fatta ett striktare beslut än regionförvaltningsverket för sitt område, om det är nödvändigt till följd av smittläget i kommunen.

Utskottet påpekar att den i motiveringen föreslagna tolkning av det striktare beslutets företräde inte bygger på innehållet i de nu föreslagna bestämmelserna. Att ett beslut är primärt på grund av sitt sakinnehåll kan inte bygga enbart på motiveringen till lagen, utan det måste föreskrivas i lag.

Utskottet framhäver förutsebarheten i myndighetsverksamheten och vikten av samarbete mellan myndigheterna när besluten om restriktioner fattas.

Skälig kompensation

I propositionsmotiven (s. 133) menar regeringen att de föreslagna skyldigheterna och begränsningarna inte förutsätter att det föreskrivs om någon särskild kompensation till följd av de skyldigheter och begränsningar som nu föreslås ingå i lagen. I lagförslaget har det således inte tagits in några bestämmelser om särskild kompensation.

I fråga om temporär stängning av förplägnadsrörelser har utskottet noterat att det med avseende 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

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

verkningarna av förbudet som om arrangemang som lindrar verkningarna (GrUU 7/2020 rd, s. 5). Utskottet upprepade sin kommentar när det (GrUB 10/2020 rd) analyserade den preciserande statsrådsförordningen 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 ser utskottet det som motiverat att även i det aktuella sammanhanget beskriva om skälig kompensation till näringsidkare för de ekonomiska förluster som orsakas av kommunens eller regionförvaltningsverkets beslut om stängning av lokaler, i synnerhet om begränsningen varar längre än den maximitid på 14 dygn som föreskrivs för ett stängningsbeslut. Social- och hälsovårdsutskottet bör precisera regleringen.

Tillämpningen av lagen på Åland

Enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. De uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos bland annat människor ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna ska i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag, föreskrivs det i 30 § 9 punkten. Grundlagsutskottet påpekar att man av propositionsmotiven (s. 52) kan få den felaktiga uppfattningen att social- och hälsovårdsministeriet i detta sammanhang inte betraktas som riksmyndighet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om precisering av nödvändighetskraven, begränsning av giltighetstiden och precisering av 9 a § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 44/2020 rd

Helsingfors 21.1.2021

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 Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.