

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 58 a och 58 b § i lagen om smittsamma sjukdomar**

**Till social- och hälsovårdsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 58 a och 58 b § i lagen om smittsamma sjukdomar (RP 32/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Ismo Tuominen, social- och hälsovårdsministeriet
- överläkare Otto Helve, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- professor Tuomas Ojanen
- professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Ålands landskapsregering.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt. Enligt förslaget ska det genom förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av de temporära bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar kunna föreskrivas om mer omfattande begränsningar som gäller förplägnadsrörelsernas öppet- och serveringstider samt antalet kundplatser i och användning av deras utrymmen inomhus än för närvarande.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft senast den 29 mars 2021. Lagen avses gälla till den 30 juni 2021.

## Utlåtande GrUU 9/2021 rd

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och 18 § om näringsfrihet och rätt till arbete. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning,

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *De föreslagna ändringarna*

(1) I propositionen föreslås det att 58 a och 58 b § i lagen om smittsamma sjukdomar ändras. De tidigare 58 a och 58 b §, som i sak motsvarar dessa bestämmelser, har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/2020 rd, se även GrUU 14/2020 rd).

(2) Grundlagsutskottet förutsatte att den tidigare 58 a § skulle kompletteras med grundläggande bestämmelser om de förutsättningar under vilka förplägnadsrörelsen ska förkorta öppettider och serveringstider och begränsa antalet kunder i förplägnadsrörelsen. Till bestämmelserna skulle dessutom fogas en grundläggande bestämmelse om att begränsningarna ska vara nödvändiga för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom inom ett visst område. Bestämmelserna om begränsningsåtgärder skulle dessutom också i fråga om 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 fråga om dessa omständigheter finns det inget att anmärka mot den föreslagna regleringen.

(3) De viktigaste föreslagna ändringarna gäller begränsningen av antalet kunder och förplägnadsrörelsers öppettider. Enligt förslaget får antalet kunder i förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet är att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal begränsas med högst 67 procent och i andra förplägnadsrörelser med högst 50 procent. De nuvarande gränserna är 50 och 25 procent. Enligt förslaget kan en begränsning av öppettiderna börja tidigast kl. 18 och en begränsning av serveringstiden tidigast kl. 17. Enligt den gällande lagen är tidsgränserna klockan 23 och 22.

(4) Dessutom föreslås det i 58 a § 4 mom. ett tilläggsvillkor enligt vilket det är möjligt att genom förordning föreskriva mer omfattande begränsningar än för närvarande endast om det på riksnivå är nödvändigt att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom på grund av en snabb acceleration av epidemin eller om en virusvariant hotar att sprida sig och det inom området i fråga konstateras spridning av virusvarianter bland befolkningen eller sådana sjukdomskluster vars smittkedjor inte kan spåras på ett tillförlitligt sätt och som enligt en sakkunnigbedömning medför en betydande risk för spridning av nya fall av smitta i området.

#### *Bedömning av den föreslagna lagstiftningen*

(5) I propositionen föreslås det att de begränsningar som gäller restaurangernas öppettider och kundantal ska få skärpas väsentligt. Den föreslagna regleringen är av betydelse med tanke på näringsfriheten för dem som bedriver förplägnadsrörelse och även med tanke på egendomsskyddet. Regleringen har på det sätt som beskrivs i motiveringen till den (s. 16) betydande konsekvenser för utövare av förplägnadsverksamhet. Vissa förplägnadsrörelsers näringsverksamhet blir i prak-

## Utlåtande GrUU 9/2021 rd

tiken inte möjlig och vissa förplägnadsrörelers näringsverksamhet kan i praktiken inte bedrivas på ett lönsamt sätt, om serverings- och öppetiderna med stöd av den föreslagna lagen begränsas betydligt mer än för närvarande.

(6) Syftet med bestämmelserna är att skydda befolkningens hälsa och bevara hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga genom att förhindra spridningen av den farliga smittsamma sjukdomen. 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).

(7) I praktiken innebär lagförslaget, med undantag för café- och lunchrestauranger, så betydande begränsningar i näringsverksamheten inom restaurangbranschen att de till sina faktiska verkningar i stor utsträckning påminner om gällande bestämmelser om stängning av förplägnadsrörelser som utfärdats med stöd av 23 § i grundlagen. Bedömningssituationen avviker således från den tidigare bedömningen i 58 a och 58 b § i lagen om smittsamma sjukdomar. Grundlagsutskottet anser dock inte att den föreslagna regleringen är problematisk med beaktande av regleringens mål, det rådande epidemiläget, den begränsade giltighetstiden och de tilläggskrav för strängare begränsningar som ställs i 58 a §.

(8) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid den bestämmelse som föreslås bli fogad till 58 a § 2 mom. i lagförslaget, enligt vilken de som utövar förplägnadsverksamhet ska se till att risken för smitta hålls så liten som möjligt. Närmare bestämmelser om bland annat skyldigheter i anslutning till undvikande av åtgärder som ökar smittrisen för förplägnadsrörelser i vissa områden får utfärdas genom förordning av statsrådet. I praktiken bestäms förpliktens innehåll i sin helhet utifrån förordningen. Skyldigheten kan enligt motiven (s. 14) exempelvis ha samband med att man inte tillåter att kunder sjunger eller att man förhindrar högröstat tal genom att avstå från att spela musik. Med beaktande av att exempelvis de omständigheter som nämns i motiveringen kan vara viktiga med tanke på förplägnadsrörelsens verksamhet och därigenom mycket betydelsefulla med tanke på verksamhetsutövarnas rättigheter och skyldigheter (t.ex. karaokerestauranger), ska det av orsaker som beror på 80 § i grundlagen föreskrivas mer exakt om vilka proportionella och nödvändiga skyldigheter som kan föreskrivas genom förordning. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Tillämpningen av bestämmelserna*

(9) Grundlagsutskottet fäster med tanke på tillämpningen av bestämmelserna uppmärksamhet vid att statsrådet innan den förordning som avses i 58 a § utfärdas ytterligare separat ska bedöma om det är nödvändigt att utfärda förordningen. De begränsningar som föreskrivs med stöd av 2—4 mom. ska vara nödvändiga för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom inom de områden och i de förplägnadsrörelser som begränsningarna gäller. Nödvändigheten ska således bedömas också ur regional och saklig synvinkel, och i bedömningen ska beaktas en så ak-

## Utlåtande GrUU 9/2021 rd

tuell lägesbild som möjligt av epidemin. Enligt grundlagsutskottets etablerade utlåtandepraxis begränsar bestämmelserna i grundlagen direkt tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser och föreskrifter som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordningar och bestämmelser utfärda allmänna rättsregler om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller om andra frågor som hör till området för lag (exempelvis GrUU 10/2016 rd, s. 5, GrUU 10/2014 rd, s. 3/I och GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II).

(10) Grundlagsutskottet har vid bedömningen av bestämmelserna om tillfällig stängning av förplägnadsrörelser uppmanat statsrådet att överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå än på landskapsnivå (GrUU 6/2021 rd, stycke 18, GrUB 3/2021 rd, stycke 4). Utskottet anser att denna omständighet bör beaktas också vid utfärdandet av förordningar av statsrådet med stöd av den reglering som nu föreslås.

(11) Kraven på regleringens proportionalitet och nödvändighet tryggas enligt grundlagsutskottets uppfattning också av att statsrådet enligt 58 b § 3 mom. i lagförslaget noggrant ska följa upp huruvida de i 58 a § 2 och 3 mom. avsedda förutsättningarna för begränsningar fortsatt föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för upphävande av 58 a § och de bestämmelser som hänför sig till den. Om de begränsningar som har föreskrivits med stöd av 58 a § 2—4 mom. inte längre är nödvändiga i vissa områden eller i den föreskrivna omfattningen, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning. Utskottet fäster dessutom uppmärksamhet vid den bedömning som framförs i motiveringen till lagförslaget (s. 20), enligt vilken de mer omfattande begränsningarna sannolikt kommer att gälla under en betydligt kortare tid och begränsningarna stegvis kan avvecklas under våren.

### *Skälig kompensation*

(12) I fråga om temporär stängning av förplägnadsrörelser har utskottet 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, GrUB 10/2020 rd). 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).

(13) I och med den nu föreslagna lagen stängs förplägnadsrörelserna inte helt. Regleringens konsekvenser kan dock i fråga om vissa förplägnadsrörelser innebära att det inte är möjligt att bedriva lönsam näringsverksamhet. 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 (se GrUU 6/2021 rd, styckena 24—25 och de utlåtanden som nämns i dem, se även GrUU 14/2020 rd, s. 5).

## Utlåtande GrUU 9/2021 rd

### *Ålands självstyrelse*

(14) Enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. De nu föreslagna temporära bestämmelserna gäller i huvudsak förhindrande av spridning av en smittsam sjukdom. Enligt grundlagsutskottet hör regleringen således till rikets lagstiftningsbehörighet, även om den har konsekvenser också för sådana omständigheter som enligt 18 § i självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet (se t.ex. 18 § 13 och 22 punkten). Utskottet har samtidigt noterat att det i 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland föreskrivs att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos bland annat människor ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, i landskapet ska skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag. Strukturen hos den gällande och den föreslagna 58 a § skiljer sig dock från många andra befogenheter enligt lagen om smittsamma sjukdomar i och med att det inte anvisas att begränsningar ska fastställas genom förvaltningsbeslut utan genom förordning av statsrådet. Utgångspunkterna för den föreslagna regleringen skiljer sig således från utgångspunkten i 30 § i självstyrelselagen, enligt vilken landskapsregeringen eller någon annan myndighet som anges i landskapslagen har behörighet att sköta uppgifter enligt lagen om smittsamma sjukdomar (GrUU 31/2020 rd, s. 5—6).

(15) Grundlagsutskottet betonar betydelsen av ett nära samarbete mellan riket och landskapet Åland i detta ärende. Enligt utskottet bör statsrådet sträva efter att nå samförstånd med de åländska myndigheterna om det materiella och tidsmässiga tillämpningsområdet för den förordning som utfärdas med stöd av lagen (se även ShUB 27/2020 rd, s. 5).

### *Behovet av en totalreform och en helhetsbedömning*

(16) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att lagen om smittsamma sjukdomar har ändrats flera gånger under covid-19-epidemin genom tidsbegränsade eller tills vidare gällande ändringar. Ett förslag till ändring (RP 31/2021 rd) är fortsättningsvis aktuellt i riksdagen. Utskottet har redan tidigare ansett att vissa ändringsförslag inte i lagstiftningstekniskt hänseende passar in i den samlade regleringen i lagen om smittsamma sjukdomar eftersom de uteslutande hänför sig till coronaepidemin och därmed också i egenskap av nästan kasuistisk reglering är kopplade till denna på författningsnivå (GrUU 44/2020 rd, s. 4). Utskottet upprepar denna bedömning när det gäller de föreslagna bestämmelserna.

(17) Grundlagsutskottet har redan tidigare ansett att om epidemin drar ut på tiden bör 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 bestående ändringar först under normala förhållanden och efter noggrann beredning (GrUU 14/2020 rd och GrUB 11/2020 rd). Utskottet betonar behovet av en totalreform av lagen om smittsamma sjukdomar. I reformen är det skäl att särskilt beakta de regleringsbehov som den pågående pandemin lyfter fram. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid inkonsekventa bestämmelser exempelvis i fråga om 58 § och 58 a—58 h §. Aktörerna omfattas av begränsningar på olika nivåer med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna beroende på om deras verksamhet begränsas genom bestämmelser som gäller tills vidare eller för viss tid i lagen om smittsamma sjukdomar (t.ex. offentliga tillställningar resp. res-

## Utlåtande GrUU 9/2021 rd

taurangbranschen). Särskilt kraftiga begränsningar har gällt exempelvis evenemangs- och kultursektorn. Också rätten till skälig kompensation bör tillgodoses på ett branschneutralt sätt.

(18) Utskottet har i synnerhet vid behandlingen av förordningar enligt beredskapslagen pekat på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna framöver bedöma begränsningsåtgärdernas kumulativa effekter för samhället och i synnerhet begränsningarnas samlade negativa effekter i relation till fördelarna (se t.ex. GrUB 11/2020 rd, s. 3). Utskottet betonar betydelsen av en sådan helhetsbedömning också i samband med ändring av enskilda detaljer i lagen om smittsamma sjukdomar. Utskottet har understrukt att i det fall att reformer som gäller en och samma fråga genomförs som separata lagstiftningsprojekt, kan det innebära att utskottet tvingas bedöma en proposition utifrån bristfällig information och då inte kan väga in eventuella kumulativa effekter av de separata förslagen (se t.ex. GrUU 51/2017 rd, s. 4, GrUU 33/2016 rd, GrUU 60/2014 rd). Ur denna synvinkel är det mest motiverat att de relativt samtidiga ändringsförslagen i anslutning till en och samma lagstiftningshelhet lämnas i en enda proposition. Om detta inte är möjligt, bör ändringarnas konsekvenser också bedömas kumulativt med hjälp av en helhetsbedömning.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 58 a § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 23.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd  
medlem Bella Forsgrén gröna  
medlem Maria Guzenina sd  
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  
medlem Tuula Väätäinen sd  
ersättare Mari Holopainen gröna  
ersättare Johannes Koskinen sd.

## **Utlåtande GrUU 9/2021 rd**

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen  
utskottsråd Liisa Vanhala.