

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA

LIITE 1

Regeringsråd Liisa Huhtala

28.3.2021

PROMEMORIA**STATSRÅDETS FÖRORDNING OM TEMPORÄR BEGRÄNSNING AV FÖRPLÄGNADSRÖRELSERS ÖPPETHÅLLNING I SYFTE ATT FÖRHINDRA SPRIDNING AV EN SMITTSAM SJUKDOM****1 Inledning**

Till lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) fogades genom lag (/2021) temporärt en 3 a § som är i kraft till och med den 18 april 2021. I paragrafen föreskrivs om temporär begränsning av förplägnadsrörelsernas öppethållning för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. I praktiken förlängs genom lagen stängningen av förplägnadsrörelserna efter det att lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (184/2021) och den statsrådsförordning (185/2021) som utfärdats med stöd av den lagen har upphört att gälla. Under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka måste förplägnadsrörelser hållas stängda för kunder i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen. I områden där det inte är nödvändigt att stänga ska de gällande temporära bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) och de temporära bestämmelser som utfärdats med stöd av den tillämpas. Bestämmelsen om stängning av förplägnadsrörelserna gäller inte i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet avsedda personalrestauranger eller försäljning av mat och dryck för att avnjutas någon annanstans.

Lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har behandlats i riksdagen som ett tillfälligt och nödvändigt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden i enlighet med 23 § i grundlagen. Genom 23 § i grundlagen ges möjlighet att med stöd av ett bemyndigande som föreskrivs i lag också genom förordning av statsrådet införa tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Genom den föreslagna förordningen av statsrådet utfärdas bestämmelser som kompletterar lagen och som gäller de i lagen avsedda områden där förplägnadsrörelserna ska hållas stängda samt de typer av förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen där begränsningarna ska iakttas. Genom förordningen är det möjligt att föreskriva om stängning av förplägnadsrörelser endast i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom.

I samband med utfärdandet av statsrådets förordning bedöms det i vilka områden nödvändighetskriteriet uppfylls och i vilka typer av förplägnadsrörelser och tillhörande utrymmen begränsningarna ska iakttas.

Det nödvändighetskriterium som är kopplat till regleringen förutsätter att de undantag som föreskrivs är nödvändiga för att ett godtagbart mål ska nås och att undantagen även i övrigt är proportionerliga. Undantagen är därmed tillåtna endast om målet inte kan nås med metoder som innebär ett mindre ingrepp i fri- eller rättigheten. Inskränkningar får inte heller gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av det samhälleliga intresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det skyddsintresse som eftersträvas.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska enligt 23 § 2 mom. i grundlagen utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan då besluta om förordningarnas giltighet. Det är fråga om riksdagens rätt till efterhandsgranskning, där riksdagen garanteras möjlighet att kontrollera att de enskilda förordningarna om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna är ändamålsenliga, nödvändiga och proportionella omedelbart efter det att de antagits.

Nödvändighetskriteriet förutsätter i praktiken att hälsovårdsmyndigheterna på basis av expertuppgifter bedömer om det är nödvändigt att stänga förplägnadsrörelser områdesvis och tidsmässigt. Mot bakgrund av ordalydelsen i 23 § i grundlagen, ordalydelsen i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet samt förarbetena (RP 3/2008 rd, s. 34) till beredskapslagen (1552/2011) kan åtgärder vidtas redan proaktivt när en farlig smittsam sjukdom hotar.

På det sätt som konstateras i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (RP 38/2021 rd) försöker man genom regleringen förhindra att det virus som orsakar covid-19 sprids så okontrollerat och snabbt att hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft allvarligt äventyras. Syftet med stängningen av förplägnadsrörelserna är att minska de fysiska kontakterna mellan människor så att risk för smittspridning inte uppkommer. Regleringen är en del av en helhet som syftar till att tillfälligt begränsa fysiska närkontakter mellan människor till ett nödvändigt minimum för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom. Enligt smittskyddsmyndigheternas expertbedömningar är det skäl att förlänga den stängningsskyldighet som gäller fram till den 28 mars 2021 med tre veckor, för att man ska kunna försäkra sig om att smittkurvan fås att vända nedåt.

Utöver hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft skyddar man genom begränsningarna i förplägnadsverksamheten direkt människors liv och hälsa på det sätt som avses i 7 § i grundlagen, i artikel 2 i Europakonventionen som innefattar en positiv handlingsförpliktelse för staten samt i artikel 12 i den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976), nedan *ESK-konventionen*. Skyddet av hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft tryggar att dessa individens rättigheter tillgodoses och tillgodoser dessutom den rätt som föreskrivs i 19 § 1 mom. i grundlagen och genomförandet av 19 § 3 mom. i grundlagen.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lägesbild

I avsnitt 3.1 i regeringens proposition RP 38/2021 rd beskrivs närmare det epidemiologiska läget.

2.2 Bedömning av nödvändigheten av att stänga förplägnadsrörelser

2.2.1 Avgränsning av det regionala tillämpningsområdet

Enligt grundlagsutskottet är bevarandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under pandemiförhållanden en särskilt vägande grund för begränsningsåtgärder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Det berättigar till exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som även innebär tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 3/2020 rd, s. 3, GrUB 2/2020 rd, s. 5, GrUU 7/2020 rd, s. 3, GrUU 6/2021 rd stycke 13).

Enligt 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ska förplägnadsrörelser hållas stängda för kunder i de områden där det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Enligt förarbetena till lagen (RP 38/2021 rd) ska den temporära stängningen av förplägnadsrörelser gälla de områden där epidemin sprids mest. Med detta ska i praktiken i huvudsak avses de områden som i enlighet med handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin för tyglandet av covid-19-epidemin är i epidemins samhällspridningsfas och accelerationsfas.

Grundlagsutskottet har vid behandlingen (GrUB 10/2020 rd) av lämnandet i kraft av statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelsers öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom (173/2020) uppmärksammat dels nödvändighetskravet i 23 § i grundlagen, dels kravet i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet på 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. Bedömningen av nödvändigheten bör omfatta både regional och tidsmässig nödvändighet.

Grundlagsutskottet har vidare uppmanat statsrådet att överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet mer ingående (GrUU 6/2021 rd). Grundlagsutskottet upprepade denna uppmaning när det bedömde den lag som ligger till grund för denna förordning, och lyfte fram vikten av att uppmaningen beaktas vid utfärdandet av den föreliggande förordningen, 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).

Ekonomiutskottet har ansett grundlagsutskottets ovannämnda ståndpunkt vara motiverad. I samband med behandlingen av den tidigare lagstiftningen om stängning av förplägnadsrörelser (RP 22/2021 rd – RSV 13/2021 rd) har riksdagen på förslag av ekonomiutskottet godkänt ett uttalande enligt vilket statsrådet uppmanas att i den kommande lagstiftningen efter nedstängningsperioden på tre veckor, dvs. den period som löper ut den 28 mars 2021, överväga möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå än på landskapsnivå.

Ekonomiutskottet har dessutom konstaterat att för att regleringen ska vara proportionerlig bör tillämpningen vara riktad och begränsad och beakta den konkreta spridningsrisk som orsakas genom den näringsverksamhet som är föremål för lagstiftningen. Därför bör man i så stor utsträckning som möjligt använda riktade och regionalt avgränsade åtgärder. Ekonomiutskottet har ansett att det är motiverat att restriktionerna tillämpas utifrån de olika faserna av epidemin (EkUB 4/2021 rd).

Vid bedömningen av den lag som ligger till grund för denna förordning har ekonomiutskottet ansett det vara nödvändigt att det i fråga om de landskap där landskapets särdrag (t.ex. långa avstånd eller låg befolkningstäthet) gör det uppenbart att ett smittkluster som förekommer i landskapet inte lätt eller oundgängligt sprider sig till hela landskapet genom förordning av statsrådet utifrån epidemiläget fastställs mer detaljerat än på landskapsnivå på vilka områden förplägnadsrörelserna ska hållas stängda (GrUU 7/2021 rd, s. 3).

I 1 § i lagen om landskapsindelning (1159/1997) föreskrivs det att ett landskap är ett område som består av kommuner vilka bildar en ändamålsenlig helhet i funktionellt och ekonomiskt hänseende samt med tanke på planeringen av området. Landskapen utgör en regional basindelning som används om det inte finns en grundad anledning att avvika från den. I de regionala begränsningarna av förplägnadsverksamheten har landskapen ansetts utgöra en basindelning både med stöd av den temporära ändringen av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (lagarna 153/2020 och 184/2021) och med stöd av de förordningar som utfärdats med stöd av de temporära ändringarna (lagarna 400/2020, 727/2020, 165/2021) av lagen om smittsamma sjukdomar.

De begränsningar som fastställts för de olika landskapen har beretts så att Institutet för hälsa och välfärd regelbundet lämnar social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet sin officiella bedömning av de sjukvårdsdistrikt som enligt Institutets uppfattning befinner sig i epidemins accelerations- eller samhällsspridningsfas respektive på epidemins basnivå.

Statsrådet har, på det sätt som riksdagen uppmanat (EkUB 4/2021 rd, GrUU 6/2021 rd), i samband med beredningen av förordning 184/2021 som trädde i kraft den 9 mars 2021 övervägt möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå än landskapsindelningen. Grundlagsutskottet ansåg att den granskning av möjligheten till olika områdesindelningar som gjordes i motiveringspromemorian till förordningen var ändamålsenlig med beaktande av det rådande epidemiläget och regleringens synnerligen korta tillämpningsperiod. Utskottet betonade dock behovet av en mer detaljerad avgränsning av det regionala tillämpningsområdet framöver (GrUB 3/2021 rd stycke 4).

Statsrådet har på det sätt som riksdagen uppmanat (EkUB 7/2021 rd, GrUU 11/2021 rd) i samband med beredningen av förordningen övervägt möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå med hänsyn till det rådande epidemiologiska läget och landskapens specifika särdrag.

I bedömningen har man beaktat hur den regionala övervakningen av epidemin genomförs. Sjukvårdsdistrikten organiserar myndighetsarbetet inom sitt område tillsammans med kommunerna, närings-, trafik- och miljöcentralerna, regionförvaltningsverken och Institutet för hälsa och välfärd. Den regionala epidemiologiska bedömningen görs i första hand i regionala arbetsgrupper som samordnas av sjukvårdsdistrikten, där det vid behov också ingår representanter för kommunernas behöriga myndigheter. Bedömningen baserar sig på analyser av uppföljningsuppgifter och uppgifter om smittspårning. Sjukvårdsdistrikten rapporterar varje vecka till Institutet för hälsa och välfärd om det epidemiologiska läget i det egna området och om de åtgärder man beslutat om. Institutet för hälsa och välfärd har i sitt utlåtande den 25 mars 2021 konstaterat att den regionala lägesbedömningen görs på sjukvårdsdistriktsnivå. Att göra en kommunspecifik lägesbedömning är en utmaning, eftersom enskilda fall avsevärt kan påverka exempelvis den kommunspecifika incidensen eller bedömningen av smittspårningsverksamheten när befolkningsunderlaget är mindre än inom ett sjukvårdsdistrikt.

På det sätt som ekonomiutskottet förutsätter har statsrådet i fråga om landskap med specifika särdrag övervägt möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå. Landskapet Lappland är mycket omfattande till arealen, och också kommunerna i landskapet har mycket stora arealer jämfört med andra kommuner i Finland. Befolkningstätheten är låg i landskapet Lappland. I samband med beredningen lämnade kommunerna i landskapet Lappland sina synpunkter på det epidemiologiska läget med hänsyn till nödvändigheten av att stänga restaurangerna i området. Gruppen för coronasamordning i Lapplands sjukvårdsdistrikt hade inte möjlighet att sammanträda i sin helhet innan tidsfristen för utfärdande av förordningen gick ut. Kommundirektörerna och de läkare som ansvarar för smittsamma sjukdomar samt en representant för sjukvårdsdistrikten i landskapet Lappland hade den 27 mars 2021 diskuterat frågan. Utifrån den utredning som fått och de synpunkter som framförts uppfylls inte kriterierna för stängning av restauranger inom området för Lapplands sjukvårdsdistrikt i någon annan kommun än Kittilä kommun. Dessutom är det epidemiologiska läget i kommunerna i Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt på basnivån, och det finns inga grunder för att stänga restaurangerna på områdena för dessa kommuner. De regionala smittskyddsmyndigheterna har grundat sin ståndpunkt på att kommunerna inom sjukvårdsdistriktet har god beredskap att snabbt testa och kontakta turister och på att erfarenheterna av tidigare högsäsonger visar att alla som exponerats genom personer som smittats i området kan spåras. Under Södra och Mellersta Finlands sportlovsveckor och under julens turistsäsong kunde man framgångsrikt spåra smittkedjor, och det uppstod inga smittkluster med bredare spridning bland befolkningen.

Institutet för hälsa och välfärd har i sitt utlåtande den 17 mars 2021 konstaterat att en stor del av de smittfall som konstateras i Lappland har samband med turismen. Dessa fall, som utgör cirka 30 procent av alla smittfall, registreras i andra sjukvårdsdistrikt. Flera smittkluster som har samband med turismen och anknytande smittfall med bred geografisk spridning har konstaterats både i Finland och utomlands under epidemin. Enligt Institutet för hälsa och välfärds uppfattning bör den stängning av restaurangerna som upphör den 28.3.2021 förlängas i ytterligare tre veckor, för att man ska kunna försäkra sig om att smittkurvan fås att vända nedåt.

Grundlagsutskottet har betonat vikten av ett nära samarbete mellan riket och landskapet Åland, och ansett att statsrådet bör sträva efter nå samförstånd med de åländska myndigheterna om den materiella och tidsmässiga tillämpningen av förordningen (GrUU 11/2021 rd, stycke 13). Med beaktande av de regionala särdragen i landskapet Åland och den separata utredning man fått om epidemiläget i landskapet anser statsrådet att det inte är nödvändigt att införa en stängningsskyldighet för förplägnadsrörelserna i landskapet Åland.

Utöver att epidemiläget har blivit avsevärt bättre på Åland, som är trafikmässigt separerat från resten av Finland, påverkas helhetsbedömningen även av att landskapet enligt självstyrelselagen för Åland har en egen lagstiftningsbehörighet som omfattar en stor del av de åtgärder som vidtas för att bekämpa covid-19-epidemin (särskilt hälso- och sjukvården). Landskapet har en egen handlingsplan som det har tillämpat också på

förplägnadsverksamhet. Även om riket enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet när det gäller smittsamma sjukdomar hos människor, kan restriktioner inte anses vara nödvändiga i landskapet i det rådande regionala epidemiologiska läget.

På det sätt som beskrivs i avsnitt 6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser i den regeringsproposition (RP 38/2021) som ligger till grund för förordningen övervägde man i samband med beredningen möjligheten att närmare avgränsa det regionala tillämpningsområdet. Som alternativa handlingsvägar övervägdes en precisering på regional nivå enligt sjukvårdsdistrikt, ekonomisk region eller kommun.

Utifrån en bedömning som gjorts i samband med beredningen av förordningen är det inte möjligt att i det nuvarande epidemiologiska läget avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå i fråga om andra landskap än de ovannämnda.

De egentliga uppgifterna och statistiken om epidemin samlas in regionvis på sjukvårdsdistriktsnivå. På kommunnivå statistikförs sjukdomsfallen enligt personens hemkommun. Pendlingsområdena begränsar sig dock inte till personens hemkommun. Människor kan inom pendlingsområdena dagligen röra sig t.ex. mellan städer som befinner sig i olika faser av epidemin och deras kranskommuner. Inte heller människors övriga normala rörlighet begränsar sig till hemkommunen. Av detta följer en ökad sannolikhet för att smitta kan härröra också från någon annan kommun än personens hemkommun. Smittkedjor som hänförs till förplägnadsrörelser överskrider ofta kommungränserna. Detta innebär att effekten av begränsningsåtgärder som vidtagits i en enskild kommun inte nödvändigtvis minskar smittfallen i önskad omfattning. För att epidemin ska kunna kontrolleras är det nödvändigt att isolera smittklustren och de grupper och den befolkning som exponerats för smitta, så att man kan förhindra sekundär smitta och exponering. Även detta talar för en bredare, landskapsbaserad indelning.

Statsrådet anser att det med hänsyn till det epidemiologiska läget är nödvändigt att i huvudsak använda landskapsindelningen som områdesindelning för förplägnadsrörelsers kortvariga stängningsskyldighet. Huruvida det nödvändighetskriterium som är kopplat till regleringen uppfylls på regional nivå bör i den föreslagna förordningen i huvudsak granskas landskapsvis.

2.2.2 Riksomfattande bedömning av epidemiläget

Från och med mitten av februari började coronavirusepidemin åter accelerera, och det epidemiologiska läget försämrades avsevärt. Samtidigt har behovet av sjukhusvård ökat kraftigt. Antalet fall per vecka ökade utan avbrott med flera hundra under en period på fyra veckor.

Det riksomfattande epidemiläget beskrivs närmare i avsnitt 3.1 i regeringens proposition (RP 38/2021 rd).

I mars under vecka 11 (15.3–21.3) konstaterades det sammanlagt 4 678 nya fall, vilket är mindre än 300 färre fall än veckan innan. Vecka 11 minskade för första gången sedan mitten av februari antalet fall som konstaterats varje vecka. Under vecka 9 och 10 konstaterades 4 457 respektive 4 929 nya fall. Ökningen av antalet fall har således planat ut, men fortfarande konstateras i hela landet ett betydande antal smittfall. Uppgifterna är daterade 24.3.2021.

Den 24 mars 2021 var incidensen i hela landet 173/100 000 invånare/14 dygn, och under de föregående 14 dygnen 152/100 000 invånare/14 dygn. Antalet rapporterade fall av covid-19 var 9607/14 dygn, och under de 14 föregående dygnen sammanlagt 8430. Andelen positiva fall (%) under de senaste 14 dygnen var cirka 3,3 % av de analyserade testerna och under de föregående 14 dygnen cirka 3,0 %. Siffrorna baserar sig på en granskning av perioderna 8.3–21.3 och 22.2–7.3 (rullande period på 14 dygn).

Nya fall konstateras både i och utanför kända smittkedjor. Virusnet förekommer bland befolkningen i hela Finland, även om variationen mellan olika kommuner både tidsmässigt och lokalt är stor. Under de senaste veckorna har människor testat sig klart oftare än vad som var fallet vid årsskiftet, men andelen positiva tester av alla testade prover har ändå ökat i och med att antalet fall ökat. Under vecka 11 (15.3–21.3) kunde man i

en stor del, cirka 68 procent, av samtliga nya smittfall spåra smittkällan. Flest smittor konstateras hos personer i arbetsför ålder, för närvarande i synnerhet hos unga vuxna. Spridningen av olika varianter av coronaviruset skapar dessutom osäkerhet i bedömningen av den samlade epidemiologiska bilden. Sjukdomsfall som orsakats av virusvarianter har konstaterats i samtliga sjukvårdsdistrikt.

2.2.3 Bedömning av det regionala epidemiläget

Enligt social- och hälsovårdsministeriets handlingsplan som gäller genomförande av hybridstrategin (Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2020:26) delas lägesbilden av covid-19-epidemin in i tre faser: basnivå, accelerationsfas och samhällsspridning. I handlingsplanen föreslås principer i enlighet med vilka de regionala och riksomfattande rekommendationerna och begränsningarna ska riktas på ett ändamålsenligt sätt i de olika faserna. Införandet av rekommendationer och restriktioner förutsätter en övergripande bedömning där besluten övervägs med avseende på de epidemiologiska, sociala och ekonomiska effekterna och i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

1. Basnivå motsvarar situationen i Finland under högsommaren 2020.

- a. låg incidens av smitta
- b. låg andel smitta av inhemskt ursprung.

2. I accelerationsfasen

- a. har incidensen av regional smitta ökat:
 - totala antalet fall under 7 dygn $> 6\text{--}15/100\ 000$ invånare och
 - totala antalet fall under 14 dygn $> 10\text{--}25/100\ 000$ invånare
- b. andelen positiva tester är > 1 procent
- c. tidvis förekommer lokala och regionala smittkedjor
- d. smittkällorna är dock huvudsakligen spårbara
- e. behovet av sjukhusvård kan mötas utan specialåtgärder.

3. I samhällsspridningen

- a. smitta sprids regionalt eller mer omfattande bland befolkningen:
 - totala antalet fall under 7 dygn $> 12\text{--}25/100\ 000$ invånare och
 - totala antalet fall under 14 dygn $> 18\text{--}50/100\ 000$ invånare
- b. den dagliga tillväxthastigheten av fall är > 10 procent
- c. andelen positiva tester är > 2 procent
- d. mindre än hälften av smittkällorna kan spåras
- e. behovet av sjukhusvård och intensivvård ökar kraftigt.

Indelningen baserar sig både på de ovannämnda objektiva kriterierna och på sjukvårdsdistriktens egna bedömningar av huruvida epidemin kan hanteras på den nuvarande nivån eller om man för att förhindra spridning av epidemin även enligt områdets egen uppfattning ska ta i bruk effektiviserade åtgärder.

Epidemiologiska mätare som beskriver det aktuella epidemiläget i områdena (bl.a. incidensen under 7 och 14 dygn/100 000 invånare, andelen positiva tester (%) av alla test, antalet oklara smittfall och deras andel (%) av de konstaterade fallen) beskrivs närmare i bilagorna till Institutet för hälsa och välfärds utlåtande som finns som bilaga till promemorian.

När man granskar det regionala epidemiläget är det också viktigt att beakta att den regionala situationen snabbt kan förändras särskilt i fråga om områden med mindre befolkningsunderlag. Redan ett litet antal nya smittfall höjer incidensen avsevärt, och andelen positiva prover av samtliga analyserade prover kan tillfälligt bli hög.

Även om de mätare som beskriver det epidemiologiska läget i områdena kan vara höga, påverkas hanteringen av epidemiläget i området i hög grad också av bl.a. hur smittkällorna kan utredas, hur smittkedjorna kan kontrolleras och hur stor belastningen på sjukhusvården är. Om man ser till dessa helheter har områdena

den bästa lägesbilden, men den kan inte beskrivas lika entydigt numeriskt som med de ovan beskrivna epidemiologiska mätarna.

Regionernas egen, samlade bedömning av det epidemiologiska läget 25.3.2021 har varit följande:

Samhällsspridningsfasen: Helsingfors och Nylands, Södra Karelen, Kymmenedalens, Päijät-Häme, Centrala Tavastlands, Egentliga Finlands, Satakunta och Birkalands sjukvårdsdistrikt samt landskapet Åland (åtta områden).

Accelerationsfasen: Mellersta Finlands, Vasa, Södra Savolax, Östra Savolax, Norra Österbottens, Norra Karelen, Lapplands och Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt (åtta områden).

Basnivå: Syd-Österbottens, Mellersta Österbottens, Norra Savolax och Kajanalands sjukvårdsdistrikt (fyra områden).

Institutet för hälsa och välfärd har deltagit i de regionala samarbetsgruppernas möten och/eller vid behov annars stött områdena i utarbetandet av de uppdaterade helhetsbedömningarna. Institutet för hälsa och välfärds bedömning baserar sig på uppföljningsuppgifter, uppgifter om smittspårning och slutsatser som har dragits vid möten i sjukvårdsdistriktens samarbetsgrupper. Institutet för hälsa och välfärds bedömning stämmer överens med de bedömningar av nivåerna som områdena lade fram den 25 mars 2021.

Det epidemiologiska läget i områdena och i synnerhet i sådana områden som fortfarande hänförs till basnivå kan på epidemiologiska grunder även granskas i prognostiskt syfte. När man granskar incidenserna under 14 dygn bland de sjukvårdsdistrikt som är på epidemins basnivå var incidensen för Södra Österbottens sjukvårdsdistrikt 26,5/100 000 invånare/14 dygn. Incidensen för Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt var 15,5, för Norra Savolax sjukvårdsdistrikt 48,4 och för Kajanalands sjukvårdsdistrikt 20,9 under de senaste 14 dygnen. Incidensen för Norra Savolax sjukvårdsdistrikt är klart högre än i de andra områdena på basnivå.

Norra Savolax är enligt sin egen bedömning på basnivå, men incidenstalen och de konstaterade variantfynden i området talar trots detta för att området bör omfattas av stängningen av restaurangerna. I det rådande epidemiologiska läget är det särskilt viktigt att förhindra att virusvarianten får större spridning i Finland. Med avvikelse från sjukvårdsdistriktens samlade bedömning anser Institutet för hälsa och välfärd därför i sitt utlåtande den 25 mars 2021 att även Norra Savolax sjukvårdsdistrikt bör omfattas av stängningen av restaurangerna. Bedömningen baserar sig på utvecklingen av incidenstalen i områdena, andelen positiva laboratorieprover av samtliga positiva prover, läget i fråga om smittspårningen samt virusvarianternas utbredning.

Epidemiläget har i samband med beredningen utretts områdesvis enligt följande:

A. Epidemins samhällsspridningsfas

Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (landskapet Nyland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)

14 dygn (8.–21.3.)

Epidemins samhällsspridningsfas

7 dygn (15.–21.3.)

346,7

165,8

Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11

4,3 %

Södra Karelen sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Karelen)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Epidemins samhällsspridningsfas

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	158,2	83,4
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		3,5 %

Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt (landskapet Kymmenedalen)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Epidemins samhällsspridningsfas

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	59,4	30,6
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		1,9 %

Päijät-Häme sjukvårdsdistrikt (landskapet Päijänne-Tavastland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 24.2.2021:

Epidemins samhällsspridningsfas

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	187,4	98,7
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		4,4 %

Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt (landskapet Egentliga Tavastland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Epidemins samhällsspridningsfas

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	156,1	77,2
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		3,8 %

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt (landskapet Egentliga Finland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Epidemins samhällsspridningsfas

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	258,0	137,3
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		5,3 %

Satakunta sjukvårdsdistrikt (landskapet Satakunta)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Epidemins samhällsspridningsfas

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	48,7	18,6
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 8		1,0 %

Birkalands sjukvårdsdistrikt (landskapet Birkaland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	Epidemins samhällsspridningsfas 7 dygn (15.–21.3.)
	103,9	49,3
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		2,8 %

B. Epidemins accelerationsfas

Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikt (landskapet Mellersta Finland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	Epidemins accelerationsfas 7 dygn (15.–21.3.)
	73,5	38,7
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		2,4 %

Vasa sjukvårdsdistrikt (landskapet Österbotten)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	Epidemins accelerationsfas 7 dygn (15.–21.3.)
	48,4	14,7
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		1,0 %

Södra Savolax sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Savolax)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	Epidemins accelerationsfas 7 dygn (15.–21.3.)
	59,4	30,7
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		1,9 %

Östra Savolax sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Savolax)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	Epidemins accelerationsfas 7 dygn (15.–21.3.)
	32,6	5,0
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,4 %

Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt och landskapet Norra Österbotten

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	Epidemins accelerationsfas 7 dygn (15.–21.3.)
----------------------------------	--------------------	--

	35,2	13,4
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,6 %
Norra Karelen		
Norra Karelen sjukvårdsdistrikt (landskapet Norra Karelen)		
Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:		Epidemins accelerationsfas
Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	17,1	13,4
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,9 %

Lapplands sjukvårdsdistrikt (landskapet Lappland)		
Lapplands sjukvårdsdistrikt (landskapet Lappland)		
Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:		Epidemins accelerationsfas
Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	30,7	13,7
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,4 %

Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt (landskapet Lappland)		
Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt (landskapet Lappland)		
Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:		Epidemins accelerationsfas
Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	55,3	41,9
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,9 %

C. Epidemins basnivå

Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Österbotten)		
Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Österbotten)		
Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:		Epidemins basnivå
Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	26,5	11,4
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,8 %

Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt (landskapet Mellersta Österbotten)		
Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt (landskapet Mellersta Österbotten)		
Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:		Epidemins basnivå
Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	15,5	9,1
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,4 %

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt (landskapet Norra Savolax)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:	Epidemins basnivå	
Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	48,4	19,3
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		1,0 %

Kajanalands sjukvårdsdistrikt (landskapet Kajanaland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 3.3.2021:	Epidemins basnivå	
Incidens (fall/100 000 invånare)	14 dygn (8.–21.3.)	7 dygn (15.–21.3.)
	20,9	12,5
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 11		0,4 %

2.2.4 Bedömning av begränsningarna enligt typen av förplägnadsrörelse och enligt förplägnadsrörelsernas utrymmen

I den temporära 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar som reglerar förplägnadsrörelsernas verksamhet föreskrivs det om att begränsningarna ska riktas separat till två typer av förplägnadsrörelser: 1) förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet består av att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal enligt livsmedelslagen, och 2) andra förplägnadsrörelser. Det anses lämpligt att denna indelning som anges i lagen och som använts sedan den 1 november 2020 tillämpas vid beredningen av förordningen med beaktande av att det inte finns några andra färdiga klassificeringar.

Bedömningen av till vilken grupp en restaurang hör görs i första hand av restaurangföretaget självt. En restaurangs huvudsakliga verksamhet bedöms i första hand utifrån dess karaktär. Avgörande är om kunderna i huvudsak samlas i restaurangen för att äta med sina egna bordssällskap eller om restaurangens huvudsakliga verksamhet är försäljning av alkoholdrycker. En restaurangs verksamhet ändras inte till matrestaurang enbart på grund av att restaurangen saluför en liten mängd mat. Inte heller den benämning som används för en restaurang är i sig relevant med tanke på definitionen av verksamheten.

Vissa restaurangers verksamhet kan till exempel vara verksamhet av typen matrestaurang på dagen och i huvudsak alkoholservering på kvällen. En restaurangs verksamhet kan också variera enligt veckodag eller årstid. På sådana restauranger tillämpas vid respektive tidpunkt den begränsning som gäller för det slag av verksamhet som bedrivs vid tidpunkten i fråga.

Man går till förplägnadsrörelserna för att träffa folk, umgås och tillbringa tid. Kundkretsen för både restauranger med alkoholservering och andra restauranger består till stor del av åldersgrupper där incidensen av smittfall är allra störst, det vill säga åldersgruppen 20–45 år. En betydande minskning av de sociala kontakterna i just denna åldersgrupp är nödvändig och primär i det nuvarande epidemiläget.

Smittriskerna kan åtminstone i viss mån bedömas variera i förplägnadsrörelsernas utrymmen inomhus och utomhus. Spridningen av smitta påverkas av luftväxlingen, som i slutna utrymmen inomhus är sämre än utomhus. Smittriskerna påverkas dock oberoende av typen av utrymme av hur man vistas i utrymmena inomhus eller utomhus och hur avstånden kan upprätthållas och hur väl man de facto undviker fysiska kontakter.

Enligt Institutet för hälsa och välfärd har risken för smitta varit störst i de förplägnadsrörelser där alkoholservering utgör en stor del av inkomsterna, men smittfall har konstaterats också i förplägnadsrörelser som i huvudsak fokuserar på matsservering. Det är sannolikt att den ökade förekomsten av virusvarianter som smittar

lättare har ökat smittriskerna ytterligare i förplägnadsrörelserna och ökar risken även i deras utrymmen utomhus, såsom på terrasser och i motsvarande utrymmen utomhus där man tillbringar mycket tid, samt i andra utrymmen där den vuxna befolkningen möts och samlas.

2.2.5 Slutsatser om begränsningarnas nödvändighet och proportionalitet

Institutet för hälsa och välfärd har lämnat statsrådet en bedömning enligt vilken man med beaktande av epidemiläget så effektivt, snabbt och med så små dröjsmål som möjligt måste försöka förhindra att epidemin sprids. Såväl den epidemiologiska modelleringen som erfarenheterna från andra länder visar att den nuvarande situationen på några veckor kan bli så allvarlig i fråga om det ökade antalet fall att hälso- och sjukvården överbelastas på ett sätt som har mycket allvarliga följder.

I det nuvarande epidemiläget och i och med att virusvarianter sprider sig i stor omfattning måste åtgärderna för att på ett övergripande sätt minska kontakterna mellan den vuxna befolkningen fortgå så att kontakterna begränsas till endast nödvändiga kontakter. Syftet med åtgärderna bör vara att avvärja den allvarliga risk för att vi under de närmaste månaderna kommer att se ett ökat antal allvarliga sjukdomsfall med påföljande överbelastning av sjukvårds- och intensivvårdskapaciteten som virusvarianterna för med sig. Detta kan medföra inte bara att behandlingen av dem som smittats av coronaviruset äventyras utan också att behandlingen av dem som lider av andra sjukdomar fördröjs och att kvaliteten på vården avsevärt försämras.

De kraftiga begränsningar som infördes i Finland i mars–april 2020, inklusive åtgärderna för att stänga förplägnadsrörelserna, minskade de sociala kontakterna med cirka 70 procent, vilket redan ledde till att spridningen av epidemin minskade relativt snabbt under maj månad. De smittsammare virusvarianter som sprids för närvarande förutsätter dock ännu effektivare åtgärder som syftar till att minska kontakterna.

Grundlagsutskottet har framhållit att bestämmelserna om restriktioner och befogenheter ska grunda sig på en ändamålsenlig bedömning av hur nödvändiga restriktionerna eller befogenheterna är (GrUU 44/2020 rd; se även GrUU 55/2016 rd). Det har enligt grundlagsutskottet varit 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 nå upp till 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. 2/II). Detta har dock inte inneburit att restriktioner inte kan tillämpas för att förebygga spridningen av coronaviruset. När epidemin drar ut på tiden har utskottet ansett att även historiska uppgifter är relevanta vid bedömningen av om restriktionerna och befogenheterna är nödvändiga och proportionerliga (GrUU 44/2020 rd).

Grundlagsutskottet har i samband med behandlingen av den lag som förordningen grundar sig på betonat behovet av att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå (GrUU 11/2021 rd, punkt 7). Dessutom har grundlagsutskottet ansett att behovet av en granskning utifrån typen av restaurang framhävs när tillämpningstiden för begränsningarna förlängs samt konstaterat att bemyndigandet att utfärda förordning bör kompletteras (GrUU 11/2021 rd, punkt 10). Ekonomiutskottet har ansett att ett regionalt riktande på en mer detaljerad nivå är nödvändigt åtminstone i fråga om vissa områden (EkUB 7/2021 rd, s. 4). Dessutom har ekonomiutskottet upprepat sin uppfattning, som utskottet framfört i sitt utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet (EkUU 8/2021 rd – RP 32/2021 rd), om att socialt umgänge utomhus är mindre riskfyllt än inomhus.

Social- och hälsovårdsutskottet har i samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar behandlat det regionala läget och bedömningen av begränsningarnas nödvändighet i fråga om begränsningen av förplägnadsverksamheten. Enligt utskottet kan man vid bedömningen till exempel ta fasta på antalet nya infektioner, andelen positiva testresultat av de testade, spårningsuppgifter om ursprung och behovet av sjukhusvård för en allmänfarlig smittsam sjukdom i området. Vid bedömningen av nödvändigheten kan också situationen i närområdena och i hela landet beaktas (ShUB 27/2020 rd).

Under epidemins gång har man fått allt mer information om mekanismen för hur covid-19-viruset sprids, och det redogörs för denna information bland annat som en del av kapitel 3 i regeringens proposition RP 22/2021 rd. Virusvarianternas inverkan på spridningen av covid-19-epidemin beskrivs dessutom i avsnitt 3.1 i regeringens proposition RP 38/2021 rd, och beskrivningen innehåller källhänvisningar. Undersökningar visar att virusvarianter smittar lättare och orsakar en allvarligare sjukdomsform.

De kriterier för accelerations- och samhällsspridningsfasen som beskrivs i avsnitt 2.2.3 beskriver att den regionala incidensen av smittfall har ökat eller att smittan redan sprids regionalt eller i större utsträckning bland befolkningen. Stängningen av förplägnadsverksamheten och även andra striktare begränsningar är avsedda att ha effekt just i dessa områden. Skillnaderna mellan epidemins basnivå å ena sidan och accelerations- och samhällsspridningsfasen å andra sidan är i regel så betydande att även om de tidsbegränsade begränsningarna fyller sitt syfte kommer en stor del av de landskap som befinner sig i accelerations- eller samhällsspridningsfasen knappast att nå basnivån ens efter det att stängningen upphör. Vid beredningen av förordningen har man dock separat bedömt om stängningen kan begränsas endast till de landskap som befinner sig i samhällsspridningsfasen. Eftersom det i typiska fall i de landskap som befinner sig i accelerationsfasen förekommer smittfall i en sådan omfattning att epidemin kan accelerera ytterligare, är det nödvändigt att föreskriva om effektiva stängningsåtgärder också i dessa områden. I denna bedömning har det i synnerhet beaktats att virusvarianterna har egenskaper som gör att de smittar lättare och eventuellt är farligare.

På det sätt som beskrivs i avsnitt 2.2.3. har man vid beredningen bedömt konsekvenserna av landskapens särskilda särdrag, såsom långa avstånd, låg befolkningstäthet och geografiskt läge, och bedömt möjligheten att det regionala tillämpningsområdet bestäms på en mer detaljerad nivå än landskapsnivå. Vid beredningen har de utlåtanden som nämns i avsnitt 2.2.3 och andra erhållna utredningar beaktats. I fråga om landskapet Lappland har statsrådet i sin bedömning stött sig på de lokala smittskyddsmyndigheternas syn på turistsäsongens inverkan. Enligt den erhållna utredningen är epidemiläget i regionen lugnt och man har erfarenhet av tillvägagångssätten under turistsäsongen och deras effekt både i fråga om julsäsongen och Södra och Mellersta Finlands sportlovsveckor.

I samband med beredningen har det bedömts att riktandet av begränsningarna på olika sätt till företag som är verksamma i olika kommuner oundvikligen påverkar deras inbördes konkurrensläge. Avsikten är dock att de problem som orsakas av konkurrensläget ska lindras genom åtgärder som syftar till att kompensera företagen i de områden som stängningen gäller för de förluster som de lidit upp till ett skäligt belopp.

Enligt statsrådet är det i det rådande epidemiläget nödvändigt att se till att de begränsningsåtgärder som vidtas genom lagstiftningen är så effektiva att de verkligen kan bidra till att hejda epidemin. I avsnitt 2.2.3 beskrivs det regionala epidemiläget och i Institutet för hälsa och välfärds utlåtande som utgör en bilaga till promemorian finns en noggrannare beskrivning av hur situationen utvecklats inom sjukvårdsdistriktens områden under de senaste veckorna. De hygienkrav, de begränsningar av öppet- och serveringstider, den begränsning av hur kunder rör sig i en förplägnadsrörelses utrymmen samt de begränsningar av antalet kunder som anges i lagen om smittsamma sjukdomar eller i förordningar som utfärdats med stöd av den kan inte anses vara tillräckliga för att förhindra spridning av epidemin i områden som befinner sig i samhällsspridnings- eller accelerationsfasen. För närvarande behandlas i riksdagen en proposition om skärpning av regleringen av förplägnadsverksamhet enligt lagen om smittsamma sjukdomar (RP 32/2021 rd). Riksdagen beslutar om innehållet i lagändringen, och tidpunkten för ikraftträdandet beror på hur behandlingen i riksdagen framskrider.

Enligt beskrivningen i avsnitt 2.2.4 har risken för smitta varit störst i de förplägnadsrörelser där alkoholservering utgör en stor del av inkomsterna, men smittfall har konstaterats också i förplägnadsrörelser som i huvudsak fokuserar på matservering. Det är sannolikt att den ökade förekomsten av virusvarianter som smittar lättare har ökat smittriskerna ytterligare i förplägnadsrörelserna och ökar risken även i deras utrymmen utomhus, såsom på terrasser och i motsvarande utrymmen utomhus där man tillbringar mycket tid, samt i andra utrymmen där den vuxna befolkningen möts och samlas.

Det är utmanande att uppskatta antalet exponeringssituationer som kan härledas till förplägnadsrörelser. När det gäller smittspårningen finns det skillnader i olika förplägnadsrörelsernas verksamhetsmodeller, men spårningen är förknippad med utmaningar också när det gäller till exempel arbetsplatsers lunchrestauranger. I en exponeringssituation som inträffat i en förplägnadsrörelse kan mycket ofta endast personer i det egna sällskapet namnges/identifieras som exponerade, inte andra kunder som inte känner varandra. Kontakter och exponeringssituationer i förplägnadsrörelser orsakar stora problem vid smittspårningen, som är en viktig metod för att effektivt förhindra att epidemin sprids. För närvarande har smittkällan kunnat utredas i cirka 68 procent av fallen. Ett betydande antal smittkällor förblir dock fortfarande outredda. Under vecka 8 innan förplägnadsrörelserna stängdes och andra restriktioner infördes kunde smittkällan utredas i 59 procent av fallen.

I det nuvarande epidemiläget är det nödvändigt att avsevärt minska de fysiska kontakterna mellan den vuxna befolkningen – i synnerhet åldersgruppen 20–45 – så att en kraftig ökning av epidemin kan förhindras och det kan säkerställas att smittkurvan vänds nedåt. För att minska de fysiska kontakterna och förhindra smitta är det nödvändigt att stängningen gäller alla typer av förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av stängningsskyldighetens proportionalitet fäst uppmärksamhet vid begränsningarnas relativt korta längd och vid den skäliga compensationen för begränsningarna med betoning på dess betydelse med anledning av att giltighetstiden för stängningen av restaurangerna förlängs (GrUU 11/2021 rd). Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om temporärt kostnadsstöd för företag (RP 27/2021 rd) och en kompletterande proposition till den (RP 37/2021 rd) behandlas för närvarande i riksdagen. Propositionen innehåller bestämmelser om skälig ersättning till företag för de förluster som stängningen av lokaler orsakar. Att giltighetstiden för stängningen av restaurangerna förlängs har beaktats vid behandlingen av propositionen.

Konsekvenserna av olika restriktioner är svåra att skilja åt och inga begränsningar kan helt och hållet förhindra spridningen av smitta. De föreslagna begränsningarna minskar dock kraftigt sannolikheten för att smitta sprids just i de områden i vilka riskerna i nuläget är störst. De föreslagna begränsningarna förebygger spridningen av epidemin, både vid sidan av alla andra åtgärder som vidtas av lokala och regionala myndigheter och i samverkan med dessa åtgärder. I detta skede av epidemin är det viktigare än tidigare att eftersträva förutsebar samverkan mellan alla åtgärder.

Det är utifrån de uppgifter som sjukvårdsdistrikten lämnat till Institutet för hälsa och välfärd svårt att bedöma i hur stor omfattning de smittkedjor som härrör från förplägnadsrörelser når ut bland befolkningen. Utifrån uppföljningsuppgifterna kan man dock uppskatta att smittfall som härrör från förplägnadsrörelser för närvarande står för en betydande del av de smittfall utanför hemmet som man kan förebygga med effektiva restriktioner. Under den tid förplägnadsrörelserna är stängda är det enligt Institutet för hälsa och välfärd inte möjligt eller motiverat att samla in uppföljningsuppgifter i fråga om förplägnadsrörelserna på samma nivå som under tiden före stängningen, eftersom de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till uppgifterna är betydande. De epidemiologiska grunderna för stängningen är dock oförändrade.

Restriktionernas sammantagna nackdelar för samhället i relation till fördelarna bör bedömas med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. I de förarbeten till lagen (RP 22/2021 rd) som ledde till den temporära ändringen av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har statsrådet bedömt alternativa metoder som kunde bidra till att trygga befolkningens hälsa och hälso- och sjukvårdens bärkraft lika effektivt som en stängning av förplägnadsrörelserna, men konstaterat att nästan inga andra effektiva medel återstår. I det aktuella epidemiläget, där virusvarianter som smittar lättare redan utgör den dominerande sjukdomsformen av de observerade smittfallen, är det inte möjligt att genom lagstiftning i tillräcklig utsträckning begränsa epidemin genom åtgärder som i mindre grad ingriper i näringsfriheten.

Det rådande epidemiläget är svårt och det beror på åtgärderna under de närmaste veckorna om man kan förhindra en kraftig acceleration av epidemin. Statsrådets bedömning är att det på ovan beskrivna grunder är nödvändigt och proportionerligt att regleringen riktas till både områden som befinner sig i samhällssprid-

ningsfasen och områden som befinner sig i accelerationsfasen i enlighet med handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin. På de grunder som beskrivs i avsnitt 2.2.3 uppfylls kravet på nödvändighet också i landskapet Norra Savolax. I landskapet Lappland uppfylls kravet på nödvändighet inom Kittilä kommuns område. Enligt statsrådets bedömning är det dessutom på ovannämnda grunder nödvändigt och proportionerligt att regleringen riktas till alla typer av förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus.

I 4 mom. i den temporära 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet föreskrivs det om en skyldighet för statsrådet att följa upp att kravet på begränsningarnas nödvändighet uppfylls och, om det inte längre är nödvändigt att tillämpa 1 mom. i ett område, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden om den temporära 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet konstaterat att regleringens giltighetstid enligt område regionalt och tidsmässigt måste begränsas till vad som är absolut nödvändigt (GrUU 7/2020 rd, GrUU 11/2021 rd). Grundlagsutskottet anser att den uppföljningsskyldighet som föreskrivs i lagen är av betydelse med tanke på regleringens proportionalitet (GrUU 6/2021 rd). I enlighet med grundlagsutskottets utlåtande och ekonomiutskottets betänkande har bestämmelsen om uppföljningsskyldighet i den lag som ligger till grund för denna förordning kompletterats med en uttrycklig skyldighet att noga följa huruvida stängningen är nödvändig (GrUU 11/2021 rd, EkUB 7/2021 rd).

Statsrådet följer noga utvecklingen av sjukdomssituationen och begränsningarna kan hävas genom att de områden i vilka begränsningar inte längre är nödvändiga stryks enligt typen av restaurang ur förteckningen i 2 § i förordningen. Om kravet på nödvändighet inte uppfylls i fråga om förplägnadsrörelsernas utrymmen, kan förordningen ändras också till övriga delar. Vid uppföljningen utnyttjas de uppgifter som det redogörs för i avsnitt 2.2.3 och som Institutet för hälsa och välfärd lämnat till statsrådet och andra uppgifter som baserar sig på sjukvårdsdistriktens uppgifter och bedömningar av det lokala läget.

3 Motivering till förslaget till förordning

3.1 De viktigaste förslagen

Med stöd av det bemyndigandet att utfärda förordning som finns i 3 a § 4 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet bestämmelser om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder samt om de förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen i vilka begränsningarna ska iakttas. I den föreslagna förordningen används landskapen som den indelning enligt område som bemyndigandet avser. I fråga om landskapet Lappland används kommunindelningen som indelning enligt område. Dessutom görs det i förordningen skillnad på hur begränsningarna riktas enligt typen av förplägnadsrörelse samt till förplägnadsrörelsernas utrymmen inomhus och utomhus.

Det föreslås i förordningen att förplägnadsrörelserna stängs för kunder i de landskap i vilka epidemin är i samhällsspridnings- eller accelerationsfasen. I förordningen fastställs de landskap i vilka begränsningarna enligt 3 a § 1 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet träder i kraft enligt typen av förplägnadsrörelse. I fråga om landskapet Lappland ska det kommunvis föreskrivas om begränsningarnas giltighetstid.

Statsrådet följer upp huruvida kravet på nödvändighet uppfylls och begränsningarna kan hävas genom att de områden i vilka begränsningar inte längre är nödvändiga stryks ur förteckningarna i 2 § i förordningen. Om kravet på begränsningarnas nödvändighet inte uppfylls i fråga om typen av förplägnadsrörelse eller förplägnadsrörelsernas utrymmen, kan förordningen ändras också till övriga delar.

3.2 Specialmotivering

1 §. Tillämpningsområde. I paragrafen föreslås bestämmelser om förordningens tillämpningsområde. I lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet föreskrivs det i enlighet med 23

§ i grundlagen om ett undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. I bestämmelsen ingår en direkt hänvisning till de undantagsförhållanden som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Förordning innehåller närmare bestämmelser om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder samt om de förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen i vilka begränsningarna ska iakttas under de undantagsförhållanden som avses i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet.

2 §. Begränsning av förplägnadsrörelserns öppethållning enligt område i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. I paragrafen föreskrivs det om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder. I paragrafen förtecknas enligt landskap de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska stängas. Förteckningen gör det möjligt att ändra en begränsning som gäller stängning enligt område och typ av restaurang, om kravet på nödvändighet inte längre uppfylls i något område.

Enligt *paragrafens 1 mom. 1–15 punkt* ska förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet består av att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal enligt livsmedelslagen hållas stängda för kunder i Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Egentliga Tavastland, Birkaland, Päijänne-Tavastland, Mellersta Finland, Kymmenedalen, Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Österbotten och Norra Österbotten. I landskapet Lappland ska de förplägnadsrörelser som avses i momentet hållas stängda för kunder i Kittilä kommun.

I förplägnadsrörelser som avses i paragrafens 1 mom. ska utrymmena inomhus och utomhus hållas stängda för kunder. Enligt 3 a § 2 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet gäller stängningsskyldigheten inte förplägnadsrörelserns försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans.

Den indelning enligt typen av förplägnadsrörelse som gjorts i paragrafen motsvarar indelningen enligt den temporära 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar. Ett kriterium för indelningen är en förplägnadsrörelses huvudsakliga förplägnadsverksamhet, det vill säga om verksamheten i huvudsak baserar sig på servering av alkoholdrycker eller inte. Bedömningen av till vilken grupp en förplägnadsrörelse hör görs i första hand av företaget självt. En restaurangs verksamhet ändras inte till matrestaurang enbart på grund av att restaurangen saluför en liten mängd mat. Förplägnadsrörelser som avses i momentet kan vara till exempel barer med alkoholservering, pubar och nattklubbar.

Enligt *paragrafens 2 mom. 1–15 punkt* ska andra än i 1 mom. avsedda förplägnadsrörelser hållas stängda för kunder i Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Egentliga Tavastland, Birkaland, Päijänne-Tavastland, Mellersta Finland, Kymmenedalen, Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Savolax, Norra Karelen, Österbotten och Norra Österbotten. I landskapet Lappland ska de förplägnadsrörelser som avses i momentet hållas stängda för kunder i Kittilä kommun.

I förplägnadsrörelser som avses i paragrafens 2 mom. ska utrymmena inomhus och utomhus hållas stängda för kunder. Enligt 3 a § 2 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet gäller stängningsskyldigheten inte förplägnadsrörelserns försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans.

I momentet föreskrivs det om begränsningarnas giltighetstid i fråga om andra restauranger med alkoholservering än de som avses i 1 mom. Förplägnadsrörelser som avses i momentet kan vara till exempel matrestauranger, pizzerior, hamburgerrestauranger, caféer eller lunchrestauranger.

I paragrafens 3 mom. fastställs det att med utrymme inomhus avses i denna förordning ett slutet utrymme med tak, golv och väggar samt ett sådant utrymme i förplägnadsrörelsen där man genom att foga till en plan yta kan konstruera ett slutet utrymme. En motsvarande bestämmelse finns i tobakslagen (594/2016), i vars 2 § 39 punkt det fastställs att med lokal (utrymme inomhus) avses ett slutet utrymme med tak, golv och väggar som är avsett som bostad, vistelseutrymme, väntrum eller arbetsrum eller ett för sådana ändamål avsett utrymme där man genom att foga till en plan yta kan konstruera ett slutet utrymme.

En definition av förplägnadsrörelser utrymmen inomhus och utomhus finns inte i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. I en situation där stängningsskyldigheten gäller endast förplägnadsrörelser utrymmen inomhus behövs en definition. På förplägnadsrörelsers terrasser och i deras andra utrymmen utomhus utnyttjas olika slags strukturella lösningar. Det kan i nuläget vara svårt att skilja åt utrymmen inomhus och utrymmen utomhus, om inte utrymmena definieras i bestämmelsen.

Syftet med 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet är att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Enligt uppgifter från sakkunniga och forskningsdata sprids covid-19-smitta bland annat via luften som droppsmitta. På motsvarande sätt är syftet med tobakslagstiftningen att förhindra spridning av hälsofarlig tobaksrök via luften i slutna utrymmen. Både 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och tobakslagstiftningen syftar till att förebygga hälsorisker. Enligt förarbetena till tobakslagen (RP 226/2005 rd) avses med inomhuslokal vilket som helst rum, vars konstruktion oberoende av tillverkningsätt eller tillverkningsmaterial minskar ventilationen. Som utrymmen inomhus betraktas inte enbart ett tak med öppna väggar eller något annat övertäckt utrymme, om det inte är möjligt att konstruera ett slutet utrymme genom att foga till en plan yta.

3 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreskrivs det om förordningens ikraftträdande och giltighet.

4 Beredningen av ärendet

Förslaget till förordning har beretts vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd.

På grund av ärendets brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om författningsberedning och det har inte ordnats någon remissbehandling om förslaget till förordning.

Med anledning av förordningen har man varit i kontakt med Ålands landskapsregering och statens ämbetsverk på Åland innan förordningen utfärdades.

5 Konsekvenser

Konsekvenser för restaurangbranschen

Tyngdpunkten inom restaurangverksamheten i Finland, särskilt mätt i antalet anställda och affärsverksamhetens värde, ligger i Nyland. I Nyland arbetar över 40 procent av all personal inom restaurangbranschen och verksamhetsställena i Nyland står för över 40 procent av omsättningen inom branschen. Mätt i antalet verksamhetsställen är Nylands andel cirka 35 procent. Utöver Nyland är Egentliga Finland och Birkaland betydande koncentrationer av restaurangverksamhet. Konsekvenserna av stängningen kan proportionellt sett drabba områden med säsongartad restaurangförsäljning, såsom Lappland, hårdare. I Lappland infaller förlängningen av stängningen av restauranger under vårvintersäsongen.

I avsnitt 5.3 i regeringens proposition RP 22/2021 rd och regeringens proposition RP 38/2021 rd innehåller en närmare beskrivning av antalet förplägnadsrörelser enligt landskap och stängningens konsekvenser för restaurangbranschen.

I avsnitt 2.2.5 i bedömningen av begränsningarnas proportionalitet beskrivs den modell som föreslås för att underlätta företagens ekonomiska situation och för skälig ersättning för de förluster som begränsningarna orsakar. Det föreslås att modellen tas in i lagen om temporärt kostnadsstöd för företag (RP 37/2021 rd).

Konsekvenser för medborgarna

Syftet med förordningen var att bromsa spridningen av covid-19-epidemin så att verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården har fortsatt funktionsförmåga under hela epidemin och på så sätt trygga människors

hälsa och välfärd. Dessa konsekvenser har bedömts närmare i regeringens proposition RP 38/2021 rd och i avsnitt 2 i promemorian.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Med stöd av 11 § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet utövas tillsynen över att lagen efterlevs av polisen. Enligt det temporärt ändrade 12 § 1 mom. kan polisen även förena tillsynen över stängnings-skyldigheten med de tvångsmedel som föreskrivs i paragrafen. Enligt förslaget ska polisen utöva tillsyn över att restaurangerna hålls stängda i de områden där denna förordning gäller.

6 Behörighet

Enligt 1 mom. i den temporära 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ska förplägnadsrörelser under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka hållas stängda för kunder i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen. Enligt 4 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet närmare bestämmelser om de områden som avses ovan och om de förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen i vilka begränsningarna ska iakttas.

Genom den föreslagna förordningen föreskrivs det om de områden i vilka förplägnadsrörelser ska hållas stängda. Genom förordning föreskrivs det enligt typen av förplägnadsrörelse om giltighetstiden för och tillämpningen av stängningsskyldigheten i fråga om utrymmen inomhus och utomhus som hör till förplägnadsrörelser.

Enligt 27 § 1 och 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om avvikelse från de grundläggande fri- och rättigheterna samt undantagsförhållanden. I lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet, där det föreskrivs om den 3 a § som ligger till grund för denna förordning, konstateras det att lagen gäller de nu aktuella undantagsförhållandena. Dessutom har riket enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen för Åland lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om smittsamma sjukdomar hos människor. Av ovannämnda skäl ska lagen anses ha trätt i kraft också för Ålands del.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska enligt 23 § 2 mom. i grundlagen utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning (GrUU 7/2020 rd, GrUB 10/2020 rd) kan en sådan riksdagsbehandling av förordningar genomföras exempelvis på samma sätt som gäller för förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen.

Ikraftträdandet av förordningen kräver inte beslut av riksdagen (GrUB 10/2020 rd, GrUB 3/2021 rd). Förordningen lämnas till riksdagen för granskning i efterhand och grundlagsutskottet bedömer i efterhand om förordningen ska upphävas, och i enlighet med detta kan riksdagen fortfarande besluta att statsrådet ska upphäva förordningen.

7 Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 29 mars 2021.

Den 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som ligger till grund för bemyndigandet att utfärda förordning gäller till och med den 18 april 2021. I enlighet med grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 7/2020 rd) föreligger det ett strikt krav på att begränsningarna är nödvändiga, och förbuden i förordningen kan gälla en kortare tid än lagen. Enligt 3 a § 4 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ska statsrådet följa upp att kravet på att begränsningarna är nödvändiga uppfylls och utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning, om det inte längre är nödvändigt att hålla förplägnadsrörelser stängda i ett område för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.

Förordningen föreslås vara i kraft till och med den 18 april 2021.