

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ändras temporärt. Enligt förslaget ska alla förplägnadsrörelers utrymmen hållas stängda för kunder i tre veckors tid i de områden där det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.

Propositionen överlämnas som ett i 23 § i grundlagen avsett tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden.

Lagen avses träda i kraft den 8 mars 2021 och gälla till och med den 28 mars 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
3 Bedömning av nuläget.....	10
3.1 Lägesbild.....	10
3.1.1 Regional lägesbild.....	11
3.1.2 Virusvarianternas inverkan på spridningen av covid-19-epidemin.....	12
3.1.3 De olika åldersgruppernas andel av smittspridningen.....	13
3.2 Förplägnadsrörelsernas roll i spridningen av covid-19-epidemin.....	14
3.3 Bedömning av huruvida de normala befogenheterna är tillräckliga	16
4 Målsättning	17
5 Förslagen och deras konsekvenser.....	17
5.1 De viktigaste förslagen.....	17
5.2 De huvudsakliga konsekvenserna	19
5.3 Ekonomiska konsekvenser.....	19
5.4 Konsekvenser för hälsa och välbefinnande.....	22
5.5 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	22
6 Alternativa handlingsvägar.....	23
6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	23
6.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	24
7 Bestämmelser på lägre nivå än lag	24
8 Ikraftträdande.....	24
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	25
9.1 Rådande undantagsförhållanden	25
9.2 Konstaterande av undantagsförhållanden.....	26
LAGFÖRSLAG	36
Lag om ändring av om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet	36
BILAGOR.....	38
PARALLELLTEXT	38
Lag om ändring av om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet	38
FÖRORDNINGSUTKAST	40
Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelserns öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdomt.....	40

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I Kina utbröt i början av 2020 en epidemi av den smittsamma sjukdomen covid-19, som orsakas av ett nytt coronavirus. Sjukdomen spred sig snabbt utanför Kina till nästan alla länder i världen. Till 1 § i statsrådets förordning om smittsamma sjukdomar (146/2017) fogades den 14 februari 2020 till förteckningen över allmänfarliga smittsamma sjukdomar vid sidan av SARS och MERS en annan svår infektion som orsakas av en ny typ av coronavirus (69/2020). Världshälsoorganisationen WHO klassade coronavirusepidemin som en pandemi den 11 mars 2020.

Den första vågen av coronavirusepidemin började i Finland i mars 2020. Efter detta införde Finland snabbt en helhet av restriktioner som grundade sig på rekommendationer, lagstiftning under normala förhållanden och beredskapslagstiftning. Statsrådet konstaterade den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden i enlighet med 6 § i beredskapslagen (1552/2011) råder i Finland på grund av coronavirusläget.

I slutet av mars bereddes i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) skyndsamt en temporär 3 a § (153/2020), med stöd av vilken nästan alla förplägnadsrörelser hölls stängda för kunder under perioden den 4 april–31 maj 2020.

Statsrådet fattade den 6 maj 2020 ett principbeslut om en plan för en hybridstrategi för hantering av coronakrisen. I enlighet med hybridstrategin övergick man på ett kontrollerat sätt från omfattande restriktioner till allt mer riktade åtgärder och mot tillämpning av hybridstrategins princip om att testa, spåra, isolera och behandla. Målet har varit att med hjälp av hybridstrategin effektivt kunna bromsa epidemin på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Statsrådet konstaterade den 15 juni 2020 att epidemin kan fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter och att det i landet inte längre råder undantagsförhållanden.

Genom en temporär ändring (400/2020) av lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) och genom den statsrådsförordning (401/2020) som utfärdades med stöd av ändringen möjliggjordes redan före detta från och med den 1 juni 2020 ett hälsosäkert öppnande av restaurangerna så att det för förplägnadsverksamheten fastställdes hygienkrav och andra krav samt sådana begränsningar i fråga om antalet kundplatser, öppettider och serveringstider som anges i förordningen. Den nämnda förordningen ändrades flera gånger med iakttagande av epidemiläget. De temporära bestämmelserna gällde till och med den 31 oktober 2020.

Till följd av att giltighetstiden för den temporära lagen upphörde utfärdades i lagen om smittsamma sjukdomar nya bestämmelser om begränsningar av förplägnadsverksamhet (727/2020) för tiden den 1 november 2020–28 februari 2021. De nu gällande bestämmelser i lagen om smittsamma sjukdomar som temporärt begränsar förplägnadsrörelsernas verksamhet (165/2021) är i kraft den 1 mars–30 juni 2021.

På grund av att epidemiläget försämrats konstaterade statsrådet den 1 mars 2021 i samverkan med republikens president att det i landet råder sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § i beredskapslagen (1552/2011). Statsrådet har bedömt att myndigheternas normala befogenheter inte är tillräckliga till alla delar. Lagstiftningen ger inte möjlighet att stänga kundutrymmen som används i förplägnadsverksamheten och på så sätt bromsa spridningen av viruset via förplägnads-

nadsrörelser till invånarna i de områden där det är nödvändigt. Dessutom kan till exempel eventuella nödvändiga begränsningar i rörelsefriheten och en starkare styrning av hälso- och sjukvården vid överbelastning kräva befogenheter som föreskrivs med stöd av 23 § i grundlagen eller tas i bruk enligt beredskapslagen. Statsrådet har den 25 februari 2021 fastställt att det föreslås att förplägnadsrörelserna på det sätt som avses i 23 § i grundlagen ska hållas stängda i tre veckors tid, det vill säga den 8–28 mars 2021. Den föreslagna stängningen gäller inte områden som befinner sig på epidemins basnivå. Åtgärden är nödvändig eftersom epidemin sprids kraftigt.

I denna situation har det för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom dessutom vidtagits flera sådana omfattande åtgärder enligt handlingsplanen och den kompletterande handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin som gäller andra livsområden och näringsgrenar och som har samband med att man vid bekämpningen av epidemin har övergått till nivå 2. Virusvarianten ökar regionalt och kvantitativt så kraftigt att det krävs omedelbara åtgärder för att förhindra spridningen av epidemin. Målet med de fastställda åtgärderna är en snabb och kraftig minskning av närkontakter.

Statsrådets principbeslut om övergång till nivå två (Nivå 2) enligt den kompletterande handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin (<https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/koronaviruksen-torjunnassa-siirrytaan-seuraavalle-toimenpidetasolle-lisatoimenpiteet-kayttoon-usealla-alueella>).

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet och i beredningen har statsrådets kansli, social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet och justitieministeriet deltagit.

På grund av propositionens brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning, och det har därför inte ordnats någon remissbehandling av propositionen. Servicefacket PAM rf och Turism- och Restaurangförbundet rf har dock hörts om huvudlinjerna i propositionen. Dessutom har representanterna för landskapet Åland informerats om huvudlinjerna i beredningen.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

De begränsningar som föreskrivs i lagen om smittsamma sjukdomar och med stöd av den

Enligt 58 a § 1 mom. i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar ska den som utövar förplägnadsverksamhet, utöver vad som föreskrivs i livsmedelslagen och i motsvarande lagstiftning i landskapet Åland, för att förhindra spridning av en allmänfarlig smittsam sjukdom se till att förplägnadsrörelsens lokaler och ytor rengörs och att kunderna har möjlighet att rengöra händerna samt ge kunderna instruktioner om hur man ska hålla ett tillräckligt avstånd och rengöra händerna. Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om rengöring av förplägnadsrörelsens lokaler och ytor, om ordnande av möjlighet att rengöra händerna samt om de instruktioner som ska ges kunderna.

Den som bedriver förplägnadsverksamhet ska enligt paragrafens 2 mom. för att förhindra spridning av en allmänfarlig smittsam sjukdom se till att kundernas vistelse ordnas tillräckligt glest och att kundplatserna är belägna tillräckligt långt från varandra. Om det är nödvändigt för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom, ska närmare bestämmelser om de

skyldigheter som i det ifrågavarande området gäller kundernas vistelse och placeringen av kundplatser i en förplägnadsrörelse och de krav som gäller antalet kundplatser inomhus och utomhus utfärdas genom förordning av statsrådet. Utöver detta får genom förordning av statsrådet antalet kunder i en förplägnadsrörelse vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet består av att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal enligt livsmedelslagen eller enligt motsvarande lagstiftning i landskapet Åland begränsas med högst 50 procent av det största antal kunder eller personer som anges i det i 18 § i alkohollagen (1102/2017) eller i motsvarande lagstiftning i landskapet Åland avsedda serveringstillståndet för utrymmena eller delen av utrymmena eller, om förplägnadsrörelsen inte har serveringstillstånd, i en projektbeskrivning som har godkänts i enlighet med de bestämmelser om byggnaders brandsäkerhet som har utfärdats med stöd av 117 b § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) och de bestämmelser om säkerhet vid användning av byggnader som har utfärdats med stöd av 117 d och 117 k § i den lagen eller i enlighet med motsvarande lagstiftning i landskapet Åland. Antalet kunder hos andra förplägnadsrörelser får genom förordning begränsas med högst 25 procent av det största antalet kunder eller personer som avses i ovannämnda bestämmelser. I paragrafens 2 mom. anges också att om förplägnadsrörelsens huvudsakliga förplägnadsverksamhet varierar vid olika tidpunkter, tillämpas på verksamheten vid respektive tidpunkt den begränsning som gäller för det slag av förplägnadsverksamhet som bedrivs vid tidpunkten i fråga. Närmare bestämmelser om begränsningarna av antalet kunder och om hur begränsningarna ska riktas får även utfärdas genom förordning av statsrådet.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om förkortade öppet- och serveringstider. Bestämmelser om de begränsningar som gäller förplägnadsrörelsers öppettider mellan klockan 23 och klockan 5 och servering av alkoholdrycker mellan klockan 22 och klockan 9 får utfärdas genom förordning, om det är nödvändigt för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom och åtgärderna för rengöring av förplägnadsrörelsens lokaler och ytor, hygienanvisningarna, ordnandet av kundplatserna och andra åtgärder inte är tillräckliga för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom. Genom förordning av statsrådet får det också utfärdas bestämmelser om i vilka slag av förplägnadsrörelser begränsningarna ska iakttas.

Enligt paragrafens 4 mom. ska de begränsningar som med stöd av 2 och 3 mom. föreskrivs genom förordning av statsrådet vara nödvändiga för att förhindra spridningen av en allmänfarlig smittsam sjukdom inom varje område samt i sådana förplägnadsrörelser som begränsningarna gäller.

Vidare ska enligt paragrafens 5 mom. den som utövar förplägnadsverksamhet göra upp en skriftlig plan för hur rörelsen genomför de skyldigheter och begränsningar som föreskrivs i fråga om dess verksamhet och användningen av rörelsens utrymmen inomhus och utomhus. Planen ska på begäran visas upp för regionförvaltningsverket och för den polisinrättning som utövar tillsyn enligt 11 § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet eller enligt motsvarande lagstiftning i landskapet Åland. Planen, med undantag av personuppgifter som ingår i den, ska hållas framlagd för kunderna i förplägnadsrörelsen. Närmare bestämmelser om innehållet i planen för genomförande av skyldigheterna och begränsningarna och om hur planen ska göras upp och hållas framlagd utfärdas genom förordning av statsrådet.

Begränsningarna av antalet kunder samt öppettiderna och tiderna för servering av alkoholdrycker gäller enligt paragrafens 6 mom. inte personalrestauranger eller förplägnadsrörelsers försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans. I paragrafens 7 mom. finns även en undantagsbestämmelse om att begränsningarna av öppettiderna inte gäller förplägnadsrörelser på fartyg och luftfartyg i trafik mellan Finland och utlandet eller i trafik utomlands eller förplägnadsrörelser i anslutning till en distributionsstation för flytande bränsle.

I den gällande 58 b § i lagen om smittsamma sjukdomar föreskrivs det om regionförvaltningsverkets befogenhet att övervaka fullgörandet av de skyldigheter och iakttagandet av de begränsningar som det föreskrivs om i 58 a § och i bestämmelser som utfärdats med stöd av den, om verkets befogenhet att meddela förelägganden för att avhjälpa brister och missförhållanden och om verkets befogenhet att bestämma att förplägnadsrörelsens förplägnadsverksamhet omedelbart ska avbrytas och att rörelsen ska hållas stängd för kunder högst en månad samt om polisens handräckning. Vidare ska statsrådet enligt paragrafen noggrant följa upp huruvida 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 hänförs till den.

I 2 § i statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelsers verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom (166/2021), som utfärdats med stöd av 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar, föreskrivs det om de allmänna skyldigheter för en utövare av förplägnadsverksamhet som gäller de instruktioner som ska ges kunderna samt ordnande av handhygien och rengöring av ytor och föremål som kunderna kommer i kontakt med. I förordningens 3 § föreskrivs det om skyldigheterna i anslutning till kunders vistelse och placering och i synnerhet om att alla kunder i förplägnadsrörelsen ska ha en egen sittplats vid ett bord eller en motsvarande plan yta. Enligt en ändring som träder i kraft den 5 mars 2021 ska förplägnadsrörelser ordna sin verksamhet inomhus så att kunderna instrueras att i regel sitta på sina platser. Bestämmelsen begränsar kundernas rörelsefrihet i restauranger och således antalet sociala kontakter och deras natur och den tillämpas även på områden där epidemiläget är på basnivå och därmed också under den tid den nu föreslagna regleringen är i kraft.

I 4 § i den nämnda förordningen föreskrivs det om vilka landskap den i paragrafen avsedda begränsningen av antalet kundplatser gäller. Inne i eller i en del av en sådan förplägnadsrörelse belägen i ett landskap som nämns i paragrafen, vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet är att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal som avses i livsmedelslagen (23/2006), får det samtidigt vistas högst hälften av det i 58 a § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar avsedda högsta antalet kunder eller personer enligt serveringstillståndet eller projektbeskrivningen. Inne i eller i en del av andra än ovan avsedda förplägnadsrörelser belägna i ett av de nämnda landskapen får det vistas högst tre fjärdedelar av det antal kunder eller personer som avses i det momentet.

I förordningens 5 § 1 mom. fastställs det att i förplägnadsrörelser som är belägna i de landskap som räknas upp i momentet ska serveringen av alkoholdrycker avslutas senast klockan 22, och rörelsen får hållas öppen för förplägnadsverksamhet för kunder från klockan 5 till klockan 23.

Enligt paragrafens 2 mom. ska i förplägnadsrörelser som är belägna i de landskap som räknas upp i momentet serveringen av alkoholdrycker avslutas senast klockan 22. I sådana förplägnadsrörelser som är belägna i de nämnda landskapen, vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet är att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal som avses i livsmedelslagen, får rörelsen hållas öppen för förplägnadsverksamhet för kunder från klockan 24 till klockan 23 och i andra än ovan avsedda förplägnadsrörelser får rörelsen hållas öppen från klockan 1 till klockan 24.

I paragrafens 3 mom. fastställs det att i en sådan förplägnadsrörelse belägen annanstans än i ett landskap som nämns i 1 eller 2 mom., vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet är att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal som avses i livsmedelslagen, ska serveringen av alkoholdrycker avslutas senast klockan 24, och rörelsen får hållas öppen för förplägnadsverksamhet för kunder från klockan 2 till klockan 1. I andra förplägnadsrörelser än sådana som är avsedda för servering av alkoholdrycker och som är belägna i ett landskap som

nämns ovan ska serveringen av alkoholdrycker avslutas senast klockan 24, och öppettiden är inte begränsad.

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 samhällspridning. 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 Finlands läge i mitten av sommaren 2020.

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

2. *I accelerationsfasen*

- a. har incidensen av regional smitta ökat:
 - omfattningen av antalet fall under 7 dygn $> 6\text{--}15/100\ 000$ invånare och
 - omfattningen av 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 samhällspridningen*

- a. smitta sprids regionalt eller mer omfattande bland befolkningen:
 - omfattningen av antalet fall under 7 dygn $> 12\text{--}25/100\ 000$ invånare och
 - omfattningen av 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. under 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.

De begränsningar som genom förordning av statsrådet fastställts i de olika landskapen har beretts så att Institutet för hälsa och välfärd regelbundet lämnar social- och hälsovårdsministeriet sin officiella bedömning av vilka landskap Institutet bedömer befinna sig i epidemins accelerations- eller samhällsspridningsfas eller på basnivå.

Begränsningarna av förplägnadsrörelser har i alla faser av epidemin haft samband med den helhet som regeringens andra åtgärder utgör. Åtgärderna enligt handlingsplanen för hybridstrategin har särskilt efter det att epidemin började accelerera i december effektiviserats, men begränsningarna av förplägnadsverksamheten har inte kunnat utökas i de områden som redan befinner sig i samhällsspridningsfasen.

Statsrådet har i sitt principbeslut av den 26 januari 2021 förordat att social- och hälsovårdsministeriet ska komplettera handlingsplanen för genomförande av hybridstrategin, bland annat på grund av det hot som de nya virusvarianterna utgör. I kompletteringen av handlingsplanen beskrivs tre åtgärdsnivåer vars syfte är att förhindra att epidemin accelererar och i synnerhet att nya virusvarianterna sprids.

Finland har i februari befunnit sig på nivå 1, där det rekommenderas att begränsningarna i områdena bör hållas på åtminstone nuvarande nivå tills omfattningen av virusvariantens utbredning och effekten av de åtgärder som vidtagits för att förhindra spridningen har kunnat utvärderas ytterligare. Likaså har det i alla områden som befinner sig i samhällsspridningsfasen varit motiverat att fullt ut vidta alla åtgärder som finns att tillgå i samhällsspridningsfasen, för att förhindra en snabb acceleration av epidemin. Åtgärderna innefattar till exempel distansarbete i maximal utsträckning, en så omfattande rekommendation som möjligt om användningen av munskydd, stängning av offentliga lokaler och distansundervisning på andra stadiet och i högskolor.

Den 22 februari 2021 trädde de ändringar (147/2021) av lagen om smittsamma sjukdomar i kraft som stärker kommunernas och regionförvaltningsverkens möjligheter att vidta förebyggande och snabba åtgärder för att förhindra spridningen av coronaviruset. För närings- och hobbyverksamhet har det föreskrivits allmänna hygienkrav och skyldigheter för kunder att upprätthålla tillräckliga avstånd, och utrymmen kan i yttersta fall stängas för två veckor åt gången. Metoderna har delats in i enlighet med handlingsplanen för hybridstrategin så att skyldigheterna och begränsningarna kan skärpas om de tidigare åtgärderna inte är tillräckliga.

Statsrådet har den 25 februari 2021 fattat ett principbeslut om övergång till nivå två enligt den kompletterande handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin. Sammanlagt sju sjukvårdsdistrikt styrs till att omedelbart ta i bruk de striktaste begränsningarna enligt nivå två, det vill säga samhällsspridningsfasen. Dessutom rekommenderas det att nio områden som befinner sig i accelerationsfasen tar i bruk samma åtgärder.

Liksom det har konstaterats ovan har man även i denna situation inte kunnat skärpa de begränsningar av förplägnadsverksamheten som anges i lagen om smittsamma sjukdomar i epidemins accelerations- och samhällsspridningsfas så att kontakterna mellan människor också till denna del minskas effektivt.

Lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

I lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) ingår en definition av förplägnadsrörelse. Med förplägnadsrörelse avses enligt 1 § 2 mom. 4 punkten i den lagen en livsmedelslokal där förplägnadsverksamhet utövas. Enligt 2 punkten i samma moment avses med förplägnadsverksamhet yrkesmässig servering av mat eller dryck till allmänheten för att avnjutas i en sådan livsmedelslokal som avses i livsmedelslagen (23/2006). I förarbetena till lagen (RP 138/2004 rd) konstateras det att den väsentliga frågan när yrkesmässigheten bedöms är huruvida verksamheten siktar till ekonomiska resultat. Det har inte någon betydelse om verksamheten faktiskt ger vinst. Sådan inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som utövas utan strävan efter ekonomisk behållning faller utanför tillämpningsområdet. I praktiken omfattar förplägnadsrörelser till exempel caféer och restauranger, inbegripet serveringsställen, liksom kiosker och utrymmen utomhus, såsom torg, som används för tillverkning och försäljning av livsmedel. Förplägnadsverksamhet utövas vanligen i restauranger som är öppna för allmänheten. Med servering avses att mat eller dryck överläts till kunderna för att avnjutas i en livsmedelslokal där maten eller drycken serveras.

Enligt 1 § 3 mom. i lagen avses med förplägnadsverksamhet också servering av mat eller dryck endast till personalen vid en sammanslutning, stiftelse eller inrättning eller till någon annan begränsad personkrets (personalrestaurang). Enligt förarbetena till lagen avviker en personalrestaurang som huvudsakligen betjänar personalen på en arbetsplats eller andra begränsade instanser till sin karaktär från en sådan förplägnadsrörelse som avses i 2 mom. 4 punkten, eftersom den inte är avsedd för allmänheten. Med beaktande av att avsikten är att lagen ska ha ett heltäckande tillämpningsområde föreslås det att enligt 3 mom. ska personalrestaurangverksamhet, det vill säga servering av mat eller dryck endast till personalen vid en sammanslutning, stiftelse eller inrättning eller till någon annan begränsad personkrets, jämföras med förplägnadsverksamhet. De sammanslutningar och stiftelser som avses i momentet kan vara privaträttsliga eller offentligrättsliga. Med inrättning avses till exempel statliga inrättningar och kommunala affärsverk.

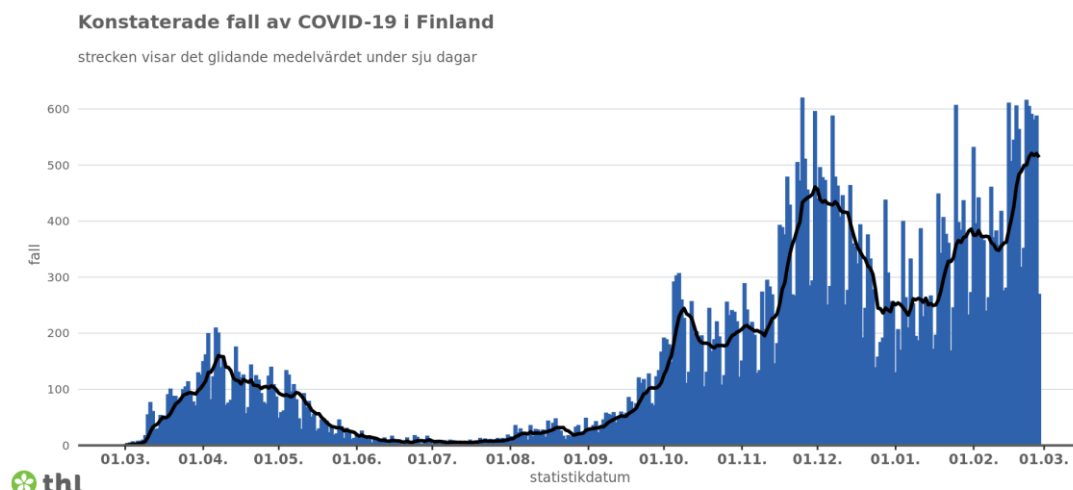
Lagen tillämpas inte på försäljning för avhämtning eller leverans där livsmedel eller drycker överläts från en livsmedelslokal för att avnjutas enbart någon annanstans än i livsmedelslokalen.

Enligt 11 § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet utövar polisen tillsyn över efterlevnaden av lagen. I lagens 12 § föreskrivs det om tvångsmedel. Om en utövare av inkvarteringsverksamhet åsidosätter de skyldigheter som gäller ifyllande av resandeanmälningar och lämnande av dem till myndigheterna, ska polisinnrättningen efter att ha fått kännedom om saken ålägga utövaren att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid. Om det nämnda åläggandet inte har iakttagits, kan polisinnrättningen meddela ett nytt åläggande och förena det med vite. I lagens 12 § 3 mom. fastställs det att om utövandet av inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har medfört oskäligen olägenheter för boendemiljön eller allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten, kan polisinnrättningen ge verksamhetsutövaren en varning. Om verksamhetsutövaren trots varningen inte rättar sitt förfarande, kan polisinnrättningen begränsa rörelsens öppettid eller för viss tid förbjuda utövandet av verksamheten helt eller delvis. Verksamhetsförbudet får inte gälla längre än i tre månader. Lagens straffbestämmelser gäller endast försumelse av den skyldighet att göra reseanmälan som gäller bedrivande av inkvarteringsverksamhet.

3 Bedömning av nuläget

3.1 Lägesbild

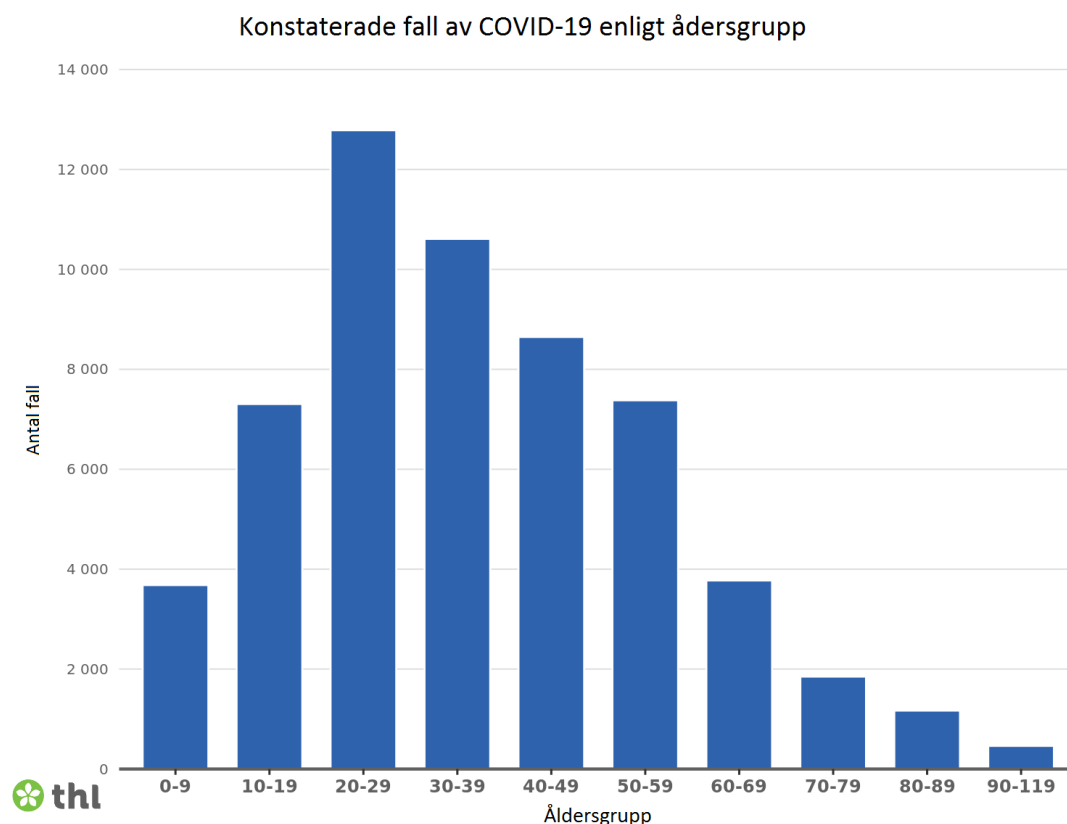
I Finland har det fram till den 26 februari 2021 konstaterats sammanlagt 56 407 coronavirusfall (incidensen under 14 dygn 110 per 100 000 invånare). Antalet sjukdomsfall och incidensen har ökat i mycket snabb takt sedan början av februari 2021.



Figur 1. Nya fall av covid-19

Antalet covid-19-patienter som får sjukhusvård varierar från dag till dag, men på riksnivå har belastningen inom sjukhusvården ökat kraftigt under den senaste veckan. För närvarande får 210 coronapatienter sjukhusvård, varav 38 får intensivvård. Institutet för hälsa och välfärds modellprognos som gjordes vecka 8 visar att antalet nya vårdperioder för närvarande ökar med cirka 20 procent per vecka i fråga om såväl vården på vårdavdelningar som intensivvården. Procentuellt sett har ökningen tilltagit betydligt sedan början av året.

Sammanlagt 742 personer har avlidit i sjukdomen. Medelåldern bland de avlidna är cirka 81 år. Sjukdomens incidens är högst i åldersgruppen 20–40 år. Med tanke på spridningen av epidemin är det viktigt att bekämpningsåtgärderna effektiviseras uttryckligen i denna åldersgrupp.



Figur 2. Åldersfördelningen bland de smittade

3.1.1 Regional lägesbild

Enligt de bedömningar som sjukvårdsdistriktens regionala samarbetsgrupper själva gjort befinner sig den 26 februari 2021 Södra Karelen, Helsingfors och Nylands, Egentliga Tavastlands, Satakunta, Vasa och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt samt landskapet Åland i samhällsspridningsfasen enligt SHM:s handlingsplan.

I Helsingfors och inom Nyland är incidensen under 14 dygn 217 per 100 000 invånare, det vill säga ungefär dubbelt så hög som incidensen hos hela Finlands befolkning. I de övriga sjukvårdsdistrikten i samhällsspridningsfasen är motsvarande incidens: Södra Karelen 78, Egentliga Tavastland 51, Satakunta 193, Vasa 128, Egentliga Finland 126 och landskapet Åland 192. Incidensen i Lapplands sjukvårdsdistrikt under en uppföljningsperiod på två veckor är 51, och tillväxttakten i förhållande till föregående tvåveckorsperiod är 26 -> 50. I Lappland konstateras ett betydande antal smittfall i anslutning till resor. Dessa, som utgör cirka 30 procent av smittfallen, registreras i andra sjukvårdsdistrikt.

I accelerationsfasen enligt SHM:s handlingsplan befinner sig Kymmenedalens, Päijänne-Tavastlands, Birkalands, Mellersta Finlands, Södra Österbottens, Södra Savolax, Östra Savolax, Norra Österbottens, Lapplands och Västra Österbottens sjukvårdsdistrikt.

3.1.2 Virusvarianternas inverkan på spridningen av covid-19-epidemin

Sammanlagt 1 232 fall som orsakats av varianter av coronaviruset har anmälts till Institutet för hälsa och välfärds register över smittsamma sjukdomar. Av dessa har 1 167 fall varit av den så kallade virusvarianten från Storbritannien (B.1.1.7), 64 fall av den så kallade virusvarianten från Sydafrika (B.1.351) och ett fall av den så kallade virusvarianten från Brasilien (P.1). Av samtliga fall som härrör från virusvarianter har 988 konstaterats inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt.

Virusvarianter identifieras genom sekvensering som klarlägger virusets genom. Det tar vanligen 1–2 veckor före analysen är färdig. De antal fall som orsakas av virusvarianter som nu har rapporterats ger inte en aktuell lägesbild av hur virusvarianterna sprider sig hos befolkningen. Dessutom varierar validiteten hos screeningtest. Enligt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts bedömning härstammar redan två tredjedelar av de nya fall av coronavirussmitta som konstaterats inom sjukvårdsdistriktets område från en muterad virusstam. Detta förklarar epidemins kraftiga regionala acceleration under de senaste veckorna.

Enligt studier som utförts i Storbritannien sprider sig den virusvariant som upptäcktes i landet 30–50 procent snabbare än tidigare virustyper och leder oftare till sjukhus- och intensivvård och till dödsfall. Riskkvoten har i genomsnitt varit cirka 1,3–1,4 gånger högre än för tidigare virustyper¹.

Även den uppföljning som gjorts i Danmark visar på att virusvarianter leder både till snabbare spridning av epidemin och till ökad risk för behov av sjukhusvård till följd av en allvarlig form av covid-19. Enligt en riskbedömning som Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar ECDC offentliggjorde den 15 februari 2021 kommer virusvarianten från Storbritannien under vårens lopp att ersätta tidigare virustyper och sannolikt leda till en fördubbling av dödligheten i covid-19, om vaccineringen av befolkningen inte hinner skydda äldre och riskgrupper².

I Finland har vaccineringen av personer som bor på vårdhem och av de äldsta åldersklasserna framskridit väl, men sett till hela befolkningen är vaccinationstäckningen endast cirka 7,5 procent. Vaccinationerna har sannolikt redan inverkat på antalet personer som avlider i covid-19, och detta antal är i februari 2021 inte lika högt som i slutet av 2020, trots ett större antal smittfall. I nuläget skyddar vaccinationerna inte i tillräcklig utsträckning alla de befolkningsgrupper där risken för allvarlig covid-19 är förhöjd. Över en tredjedel av 80–89-åringarna och över hälften av dem som är över 90 år har vaccinerats. Enligt nuvarande uppskattningar kommer vaccineringsringarna av äldre och personer som hör till en medicinsk riskgrupp att fortsätta åtminstone till och med maj 2021.

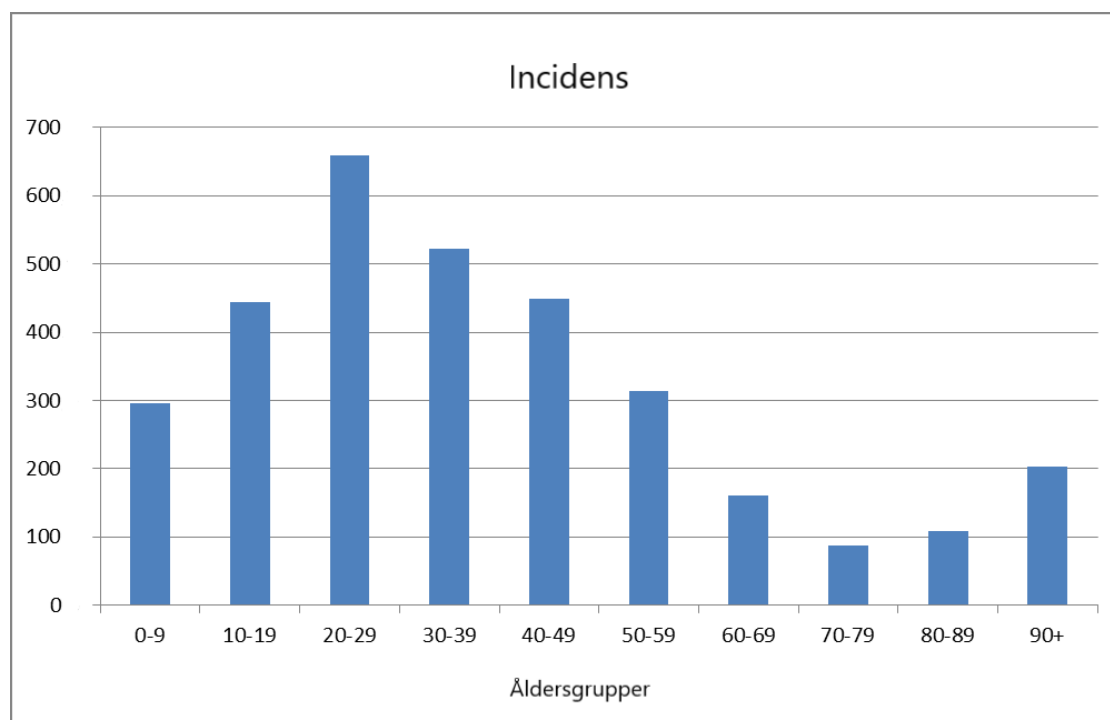
¹ <https://www.gov.uk/government/publications/nervtag-update-note-on-b117-severity-11-february-2021>

² <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-risk-assessment-variants-vaccine-fourteenth-update-february-2021>

Spridningen av virusvarianter kan under de närmaste månaderna leda till att behovet av sjukhus- och intensivvård ökar kraftigt, först i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt och senare också i de andra sjukvårdsdistrikten.

3.1.3 De olika åldersgruppernas andel av smittspridningen

När det granskas hur epidemin framskrider i befolkningen enligt olika åldersgrupper kan det observeras att både mätt enligt det totala antalet fall (figur 2) och i förhållande till åldersgruppens storlek (figur 3) förekommer den största incidensen och det största antalet fall bland den unga vuxna befolkningen.



Figur 3. Incidensen i befolkningen enligt åldersgrupp

Bekämpningen av coronaepidemin baserar sig särskilt och i första hand på att de fysiska kontakterna mellan människor ska minskas så att risk för smittspridning inte uppkommer. De största effekterna uppnås om man kan påverka de kontakter som kan konstateras orsaka flest smittfall, och de miljöer där kontakterna förekommer.

När man studerar incidensen enligt åldersgrupp ännu noggrannare, finns den allra högsta incidensen i åldersgruppen 19–34 år. Med tanke på bekämpningen av epidemin bör alltså kontakterna mellan människor minskas mest i dessa åldersgrupper. Även internationell forskning på

hög nivå visar tydligt på att åldersgruppen 20–49 år är mest betydande med tanke på spridningen av epidemin (Science, 2021)³.

Kontakterna mellan unga vuxna sker i samband med studier, arbete och fritid samt under resor från och till studier, arbete och fritidsaktiviteter. Deras sociala liv innefattar ofta ett aktivt uteliv och social samvaro samt att de träffar andra människor i barer, nattklubbar och restauranger. En stor del av studierna och arbetet sker i nuläget på distans, varmed kontakter redan kan undvikas i dessa situationer. De nya paragraferna i lagen om smittsamma sjukdomar medför en möjlighet att ingripa i en del av, men inte alla, situationer som involverar fritidsaktiviteter där fysiska kontakter kan förekomma. Den största bristen hänförs till förplägnadsrörelser.

3.2 Förplägnadsrörelsernas roll i spridningen av covid-19-epidemin

Besök i förplägnadsrörelser har i flera undersökningar konstaterats medföra en betydande risk för spridning av covid-19. Enligt en analys som utnyttjar amerikansk mobildata och som publicerades i den vetenskapliga tidskriften Nature i november 2020 utgör förplägnadsrörelser en av de mest betydande kontaktpunkterna för människor och sprider således smitta mycket effektivt⁴. Enligt en annan undersökning som omfattar uppgifter från 41 länder och som publicerades i den vetenskapliga tidskriften Science i februari 2021 kan stängning eller betydande begränsning av förplägnadsrörelser och andra verksamheter med hög risk för smittspridning som en ensam åtgärd bromsa spridningen av epidemin med 31 procent⁵.

Minskningen är nästan lika stor som den som kan uppnås genom omfattande restriktioner som tillåter endast nödvändig serviceverksamhet såsom livsmedelsaffärer och apotek att hålla öppet. Begränsningar av förplägnadsverksamhet, det vill säga begränsningar av en enda bransch, kan med andra ord grovt uppskattat ha effekter som motsvarar även omfattande begränsningar som gäller flera branscher.

Enligt de uppgifter som den europeiska smittskyddsmyndigheten ECDC samlat in i september 2020 har sammanlagt 25 EU-medlemsländer stängt förplägnadsrörelser som en del av åtgärderna för att bekämpa covid-19⁶. Enligt de uppgifter som EU-medianätverket samlat in har förplägnadsrörelser i januari 2021 varit stängda i 18 EU-länder, utöver vilket 9 EU-länder kraftigt begränsar förplägnadsrörelsernas verksamhet⁷. Av länderna i Finlands närområde har Danmark helt stängt förplägnadsrörelserna, Norge har stängt dem helt regionalt eller begränsat verksamheten och Sverige och Estland har liksom Finland begränsat serveringen och öppettiderna.

Förplägnadsrörelserna i Finland var stängda under våren 2020, och deras serverings- och öppettider samt antalet kundplatser har begränsats regionalt enligt epidemiläget hösten 2020 och i

³ <https://science.sciencemag.org/content/early/2021/02/01/science.abe8372#:~:text=We%20estimate%20that%20as%20of,20%2D49%20in%20the%20US>

⁴ <https://www.nature.com/articles/d41586-020-03140-4>

⁵ <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.05.28.20116129v3>

⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-guidelines-non-pharmaceutical-interventions-september-2020.pdf>.

⁷ <https://www.euractiv.com/section/coronavirus/news/special-edition-eu-hospitality-sector-seeks-support-to-open-not-remain-closed/>

början av 2021. Trots hygienåtgärder och begränsningar har det i januari–februari 2021 konstaterats flera omfattande smittkedjor och exponeringssituationer som fått sin början i förplägnadsrörelser och där nästan alla personer som besökt förplägnadsrörelsen har smittats. Risken har varit störst i de förplägnadsrörelser där servering av alkohol drycker utgör en stor del av inkomsterna, men smittfall har konstaterats också i förplägnadsrörelser som i huvudsak fokuserar på matservering. Det är möjligt att det faktum att en smittsammare virusvariant blivit vanligare har ökat smittrisken ytterligare i förplägnadsrörelser och andra utrymmen där den vuxna befolkningen möts och samlas.

Enligt de meddelanden som Institutet för hälsa och välfärd fått av sjukvårdsdistrikten har det under veckorna 1–7 hittills konstaterats sammanlagt 78 exponeringssituationer, där man i fråga om minst 10 personer har kunnat påvisa att de exponerats i en förplägnadsrörelse. Det faktiska antalet exponerade är betydligt större, eftersom antalet mer begränsade exponeringssituationer är stort, och ofta kan endast personer i det egna sällskapet namnges/identifieras som exponerade, inte andra kunder som inte känner varandra.

Under veckorna 1–7 har det konstaterats sammanlagt sju smittokluster där minst 10 smittfall har kunnat härledas till förplägnadsrörelser. Antalet rapporterade smittfall som kan härledas till förplägnadsrörelser är sammanlagt 451. Fallen finns huvudsakligen i sjukvårdsdistrikt där epidemin är i samhällsspridningsfasen och accelerationsfasen. I Södra Karelens, Södra Österbottens, Mellersta Österbottens, Kymmenedalens, Norra Savolax och Kajanalands sjukvårdsdistrikt har det inte rapporterats några smittfall under perioden i fråga. I fråga om Vasa saknas det delvis uppgifter.

Enligt de uppgifter som Helsingfors stads epidemiologiska enhet samlat in inom Helsingfors stads område har de exponeringssituationer som kan härledas till förplägnadsrörelser uppgått till 75 stycken under de första fyra veckorna av 2021, och av dessa situationer har 40 varit i restauranger och 35 i barer.

En del av exponeringarna har lett till omfattande smittkedjor. I samband med en exponeringssituation som skett i en förplägnadsrörelse i Helsingfors konstaterades det att av 30 närvarande, som kom från sammanlagt fem olika sällskap, hade smittan spridits vidare till 24. I samband med en exponeringssituation i en annan förplägnadsrörelse hade smittan spridits vidare till nästan alla av de 20 exponerade. I huvudstadsregionen har det utöver de ovannämnda situationerna även förekommit ett stort antal mindre smittokluster i förplägnadsrörelser, men det har dock inte i alla exponeringssituationer konstaterats att smittan spridits vidare.

Även annanstans i Finland har smittkedjor konstaterats, bland annat i Södra Karelens, Kajanalands, Birkalands, Norra Savolax och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. I Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikt konstaterades det efter en studentfest som ordnats i en förplägnadsrörelse att sammanlagt minst 100 personer smittats.

Liksom i fråga om exponeringssituationer i förplägnadsrörelser är antalet smittfall en avsevärd underskattning, vilket dels beror på bristande rapportering, dels på att smittkällan i cirka hälften av fallen inte kan utredas. I fråga om olika exponeringsmiljöer finns det dock stora skillnader beträffande hur lätt och tillförlitligt man kan identifiera smittkällan. På arbetsplatser och i läroanstalter är det relativt lätt, men i fråga om förplägnadsrörelser är det betydligt svårare, eftersom kundomsättningen är stor och besökarna inte bokförs. Det är sannolikt att en stor del av de exponeringar som de facto skett i förplägnadsrörelser förblir oupptäckta.

Utifrån de uppgifter som sjukvårdsdistrikten lämnat till Institutet för hälsa och välfärd är det 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 smittfallen utanför hemmet som man kan förebygga med effektiva restriktioner.

Institutet för hälsa och välfärd följer upp exponeringar som hänför sig till coronaepidemin och fallen av coronasmitta enligt smittplats genom att en gång i veckan begära information av sjukvårdsdistrikten. Institutet för hälsa och välfärd samarbetar även med Helsingfors stad så att de smittspårings- och uppföljningsuppgifter som stadens epidemiologiska enhet samlat in kan analyseras direkt i ett elektroniskt system (systemet SAI).

Dessutom samlar Institutet för hälsa och välfärd in uppgifter om smittokluster och exponerings-situationer vid de samarbetsmöten med sjukvårdsdistrikten som hålls varje vecka och vid den dagliga kontakten med kommuner och sjukvårdsdistrikt.

Insamlande av uppgifter om de exponeringar som skett och smittor som spridits i förplägnadsrörelser är utmanande, eftersom de som spårar smitta inte nödvändigtvis alltid informeras om var exponeringen har skett eller hur många närkontakter den smittade har haft. Dessutom får enheten för smittsamma sjukdomar i den kommun där en förplägnadsrörelse är belägen ofta inte kännedom om icke-ortsbor som smittats i förplägnadsrörelser och den smittade personens närmaste krets kan nog identifieras, men inte de som befunnit sig i samma utrymmen. Därmed kan alla exponerade inte spåras och smittspridningen kan inte kopplas till en viss förplägnadsrörelse.

Med beaktande av dessa utmaningar är det svårt att föra närmare statistik över de smittfall som kan härledas till restauranger, och det är inte möjligt att göra en kontinuerlig jämförelse enligt sjukvårdsdistrikt vad gäller de exponeringar som skett eller smittor som spridits i förplägnadsrörelser.

3.3 Bedömning av huruvida de normala befogenheterna är tillräckliga

För att förhindra att epidemin sprids bör restriktionerna riktas till sådana platser och situationer där smittspridning skett som kan påverkas genom restriktioner. Spridningen av coronaviruset sker till stor del inom familjen och den närmaste kretsen, och det är i praktiken inte möjligt att införa restriktioner som gäller dem. En stor del av den smittspridning som kan förhindras genom restriktioner sker i det nuvarande smittläget i förplägnadsrörelser och hobbyverksamhet.

Smittkedjor har på det sätt som beskrivits ovan spridits från förplägnadsrörelser under den tid de gällande begränsningarna varit i kraft. Eftersom virusvarianter ökar risken för att viruset sprids kan det bedömas att de gällande bestämmelserna om förplägnadsrörelsernas öppettider, serveringstider och hygienanvisningar inte längre är tillräckliga för att förhindra smittkedjor som härrör från förplägnadsrörelser. I det rådande läget anses det inte heller tillräckligt att begränsningarna skärps genom den normala lagstiftningen. Det behövs således metoder som överstiger de nuvarande befogenheterna. Målet är att bromsa ökningen av antalet smittfall genom att stänga förplägnadsrörelserna i tre veckor på det sätt som regeringen föreslår.

Institutet för hälsa och välfärd har bedömt att det i och med att covid-19-epidemin nu accelererar kraftigt och virusvarianten har bred spridning är en nödvändig och proportionerlig åtgärd att helt och hållet, med undantag av försäljning av mat för avhämtning eller leverans, stänga förplägnadsrörelserna inom de sjukvårdsdistrikt där epidemin är i samhällsspridningsfasen och accelerationsfasen för en period på minst tre veckor, för att på ett övergripande sätt minska antalet kontakter och skydda befolkningens liv och hälsa. Detta är inte möjligt med normala befogenheter.

Syftet med åtgärden är 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 virusvarianten 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.

4 Målsättning

För att bromsa spridningen av covid-19-viruset är det nödvändigt att införa nya begränsningar. Syftet med förslaget är att utrymmena inomhus och utomhus i restauranger, nattklubbar, restauranger med alkoholservice och caféer ska hållas helt och hållet stängda för kunder i de områden där det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Förslaget möjliggör dock försäljning för avhämtning eller leverans från restauranger.

Avsikten med begränsningen av förplägnadsrörelsernas verksamhet är att minska de fysiska kontakterna mellan människor så att risk för smittspridning inte uppkommer. Genom att bromsa spridningen av epidemin strävar man efter att trygga hälso- och sjukvårdens kapacitet och tillräcklighet i en situation där det verkar sannolikt att epidemin sprids snabbt, om inte kraftiga restriktioner införs.

5 Förslagen och deras konsekvenser

5.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att förplägnadsrörelserna temporärt stängs för kunder i de områden där epidemin sprider sig mest. I praktiken innebär detta att epidemin i dessa områden är i samhällsspridningsfasen eller accelerationsfasen.

Med stöd av förslaget ska det fortfarande vara tillåtet att sälja mat och dryck för avhämtning. Stängningen ska inte heller gälla personalrestauranger som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet.

Till dessa delar motsvarar propositionen till sitt innehåll den temporära ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som gällde från och med den 4 april till och med 31 maj 2020 (lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet 153/2020; RSv 14/2020 rd; RP 25/2020 rd).

Dessutom föreslås det att polisen vid övervakningen av stängningen i samband med den tillsynsskyldighet som polisen redan har enligt lagens 11 § även ska förfoga över de tvångsmedel som lagen innehåller. I fråga om förslaget har man bedömt att det inte i detta sammanhang är ändamålsenligt att föreskriva om andra ändringar i myndigheternas befogenheter. Det är ändamålsenligt att tillsynen över skyldigheten att stänga förplägnadsrörelsens utrymmen anförtros polisen, som även i övrigt övervakar efterlevnaden av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Avsikten är att regionförvaltningsverken fortfarande ska övervaka förplägnadsrörelserna i sådana områden där epidemiläget är på basnivå, vilka inte ska omfattas av bestämmelserna om stängning. Det är ändamålsenligt att särskilja övervakningen av bestämmelserna om stängning från regionförvaltningsverkets uppgifter, eftersom övervakningen till sin karaktär avsevärt skiljer sig från övervakningen av bestämmelserna om öppettider och krav som gäller

servering och hygien i lagen om smittsamma sjukdomar, som kan jämföras med övervakningen av alkoholtillstånd.

Avsikten är att den föreslagna lagen ska gälla i tre veckor. Efter att bestämmelserna har upphört att gälla ska på förplägnadsrörelser tillämpas de temporära bestämmelserna om begränsningar i lagen om smittsamma sjukdomar. Avsikten är att begränsningarna enligt lagen om smittsamma sjukdomar ska tillämpas i de områden som inte enligt den förordning som ska utfärdas med stöd av den föreslagna lagen omfattas av stängningen. På motsvarande sätt ska också bestämmelserna om personalrestauranger i lagen om smittsamma sjukdomar tillämpas under den tid som den föreslagna lagen är i kraft.

3 a §. *Temporär begränsning av förplägnadsrörelsernas öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.* Den föreslagna paragrafen gör det möjligt att begränsa förplägnadsrörelsernas öppethållning under undantagsförhållandena. Förplägnadsrörelserna ska enligt förslaget hållas stängda för kunder. Att en förplägnadsrörelse hålls stängd innebär enligt förslaget att den inte får servera kunderna produkter för att avnjutas i förplägnadsrörelsens utrymme. Bestämmelsen omfattar sådana utrymmen som är kopplade till en förplägnadsrörelse, t.ex. terrasser och andra utrymmen utomhus samt områden utanför serveringsområdena, där rörelsen bedriver näringsverksamhet. Bestämmelsen ska alltså också gälla situationer där en kund via självbetjäning köper produkter och avnjuter dem i förplägnadsrörelsens utrymme. Bestämmelsen ska dock inte gälla hotellrum med minibar.

I 1 mom. föreslås på det sätt som förutsätts i 23 § i grundlagen en egen, fristående definition av undantagsförhållanden, som i praktiken motsvarar definitionen av undantagsförhållanden i 3 § 5 mom. i beredskapslagen, nämligen en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Endast under sådana undantagsförhållanden ska det vara möjligt att begränsa förplägnadsrörelsernas öppethållning.

Att stänga förplägnadsrörelser ska enligt paragrafen endast vara möjligt i områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridningen av covid-19-viruset. Nödvändighetskriteriet bedöms bli uppfyllt i de områden där epidemin är i samhällsspridningsfasen eller accelerationsfasen. Däremot bedöms nödvändighetskriteriet inte bli uppfyllt i de områden där epidemin är på basnivå. Inom dessa områden ska alltså tillämpas de begränsningar som föreskrivs i 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar och med stöd av den paragrafen.

Paragrafens 2 mom. ska för tydlighetens skull innehålla en bestämmelse om att det som i 1 mom. föreskrivs om att förplägnadsrörelser ska hållas stängda för kunder inte gäller förplägnadsrörelsernas försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans. Bestämmelsen möjliggör försäljning av produkter för avhämtning eller leverans, där produkter säljs till kunderna för att avnjutas någon annanstans än i förplägnadsaffärens utrymme. Avsikten är också att kunden när den köper produkter ska ha möjlighet att själv sammanställa sin matportion från en buffé som finns i förplägnadsrörelsen. Vid sidan av försäljning direkt till kunder möjliggör bestämmelsen matbudstjänster, inklusive förplägnadsrörelsens egna matleveranstjänster. Försäljningen av mat för avhämtning ska ordnas på ett hälsosäkert sätt.

Enligt 3 § 1 mom. 12 punkten i alkohollagen (1102/2017) avses med servering av alkoholdrycker försäljning av alkoholdrycker för förtäring i lokaler som försäljaren kontrollerar eller under övervakning som ordnas av försäljaren. I 18 § 1 mom. i alkohollagen anges att ett serveringstillstånd för alkoholdrycker gäller serveringsområdet på ett serveringsställe och beviljas en sökande som utövar förplägnadsverksamhet som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet.

Enligt propositionen ska förplägnadsrörelser inte få servera mat eller dryck till kunder i förplägnadsrörelsens utrymmen inomhus och utomhus. Detta innebär att inte heller alkoholdrycker ska få säljas till kunder för förtäring på platsen. Därmed behöver servering av alkoholdrycker inte separat förbjudas eller begränsas.

I paragrafens 3 mom. föreslås en bestämmelse om att sådana personalrestauranger som avses i lagens 1 § 3 mom. inte behöver stänga. Den nämnda bestämmelsen omfattar servering av mat eller dryck endast till personalen vid en sammanslutning, stiftelse eller inrättning eller till någon annan begränsad personkrets. De sammanslutningar och stiftelser som avses i momentet kan vara privaträttsliga eller offentligrättsliga. Det väsentliga vid bedömningen ska vara huruvida förplägnadsrörelsen är öppen för allmänheten eller endast tillgänglig för en begränsad personkrets. Bestämmelsen innebär i praktiken att t.ex. åldringshem, sjukhus inklusive t.ex. sinnessjukhus och enheter avsedda för vård av personer med funktionsnedsättning, garnisoner, fängelser, daghem och skolor samt företagens personalrestauranger ska få vara öppna också i fortsättningen.

Inkvarteringsrörelser som avses i 1 § 2 mom. 3 punkten i lagen ska inte få servera frukost som avnjuts i inkvarteringsrörelsens utrymmen, men de ska fortfarande få erbjuda kunderna färdiga portioner eller frukosttillbehör att ta med sig eller erbjuda kunden möjlighet att själv sammanställa en take-away-portion från en buffé. Arrangemanget ska genomföras på ett hälsosäkert sätt.

I 4 mom. föreslås ett bemyndigande att utfärda förordning. Dessutom föreslås i momentet en skyldighet för statsrådet att omedelbart vidta åtgärder för att ändra förordningen, om förutsättningarna för begränsningar enligt 1 mom. inte längre uppfylls inom något område.

12 §. Tvångsmedel. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras temporärt så att den föreslagna 3 a § fogas till förteckningen över bestämmelser för vars övervakning polisen kan tillgripa tvångsmedel. Avsikten är att polisen direkt med stöd av 11 § i den gällande lagen även ska övervaka efterlevnaden av den nya bestämmelsen om stängning av förplägnadsrörelser. I förslaget ställs till polisens förfogande samma tvångsmedel i fråga om efterlevnaden av stängnings-skyldigheten som i fråga om efterlevnaden av bestämmelserna i den gällande lagen. I praktiken ska polisen övervaka förplägnadsrörelsernas öppethållande vid sidan av den normala fältkontrollen. Om polisen observerar sådan kundverksamhet i en förplägnadsrörelse som är förbjuden enligt lag, ska polisen kunna ålägga utövaren av förplägnadsverksamheten att iakttä stängnings-skyldigheten. Om åläggandet inte följs inom utsatt tid, ska polisen kunna meddela ett nytt åläggande och eventuellt förena det med vite.

5.2 De huvudsakliga konsekvenserna

5.3 Ekonomiska konsekvenser

Enligt Statistikcentralens uppgifter var antalet verksamhetsställen för företag inom förplägnadsverksamheten (TOL 56) i hela Finland år 2019 sammanlagt 13 473. Deras omsättning var 6 390 miljoner euro och antalet anställda var 60 519. De företag i branschen som har det största antalet anställda finns i Österbotten (i genomsnitt 6,2 personer/verksamhetsställe) och Nyland (5,3 personer/verksamhetsställe). De minsta förplägnadsföretagen finns i Kajanaland (3,1), Mellersta Österbotten och Södra Savolax (3,3 vardera). År 2019 var den genomsnittliga omsättningen per verksamhetsställe den högsta i Nyland, med 5,8 miljoner euro, och i Österbotten, med 5,1 miljoner euro. De minsta genomsnittliga omsättningarna per verksamhetsställe har verksamhetsställen på Åland (2,8 miljoner euro) och i Mellersta Österbotten (3,2 miljoner euro).

Förplägnadsbranschen är koncentrerad till Nyland: där finns 35 procent av hela landets företag i branschen, där arbetar 42 procent av de anställda vid företagen i branschen och till Nyland är 43 procent av omsättningen koncentrerad. Härnäst kommer Birkaland och Egentliga Finland med en andel på cirka tio procent var.

Landskap	Företagens verksamhetsställen (antal)	Anställda vid företagens verksamhetsställen (årsv.)	Omsättningen för företagens verksamhetsställen (1 000 euro)
Nyland	4 774	25 121	2 752 320
Egentliga Finland	1 261	5 527	537 155
Satakunta	465	1 721	174 019
Egentliga Tavastland	397	1 525	139 309
Birkaland	1 412	5 852	647 751
Päijänne-Tavastland	491	2 187	223 742
Kymmenedalen	383	1 467	179 986
Södra Karelen	297	1 183	110 782
Södra Savolax	353	1 150	116 375
Norra Savolax	477	2 075	228 252
Norra Karelen	306	1 233	106 944
Mellersta Finland	568	2 070	223 666
Södra Österbotten	345	1 092	115 984
Österbotten	361	2 246	184 419
Mellersta Österbotten	122	405	39 598
Norra Österbotten	758	3 291	356 179
Kajanaland	118	362	39 572
Lappland	436	1 624	181 967
Åland	92	348	26 021

Förplägnadsverksamheten har begränsats under cirka 11 månaders tid under covid-19-epidemin. Konsekvenserna av dessa begränsningar för förplägnadsbranschen har bedömts i de regeringspropositioner som ledde till att begränsningarna infördes, dvs. RP 25/2020 rd, RP 72/2020 rd, RP 139/2020 rd och RP 6/2021 rd. Enligt Statistikcentralen sjönk omsättningen inom förplägnadsverksamheten med 25,8 procent år 2020 jämfört med året innan. Vid motsvarande tidpunkt minskade också verksamhetens volym och stannade på en nivå som var 26,5 procent lägre än år 2019.

Propositionen innebär att förplägnadsrörelsernas kundutrymmen stängs i tre veckors tid. Förplägnadsrörelserna ska under den tillfälliga stängningen fortfarande få sälja mat för avhämtning. Konsekvenserna av begränsningarna avseende förplägnadsrörelsernas verksamhet beskrivs i regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 72/2020 rd) och dessutom i regeringens propositioner RP 139/2020 rd och 6/2021 rd.

Propositionen kan bedömas ha betydande ekonomiska konsekvenser för förplägnadsverksamheten och dess lönsamhet, eftersom företagen även efter att de stängt sina utrymmen har olika fasta kostnader och övriga kostnader. Fasta kostnader kan vara exempelvis hyra för restaurangutrymmen, avgifter för el, vatten och avfallshantering, tillståndsavgifter för verksamheten och amorteringar på lån som tagits för verksamheten. En del av restaurangerna kommer att fortsätta att sälja mat för avhämtning också under stängningen, men det kan antas att en stor del av förplägnadsrörelserna kommer att stänga ned sin verksamhet helt och hållet under stängningen. Det kan bedömas att t.ex. restauranger med alkoholservering kommer att hållas helt stängda medan lagen är i kraft. Propositionen kan således även leda till ett ökat antal konkurser för företagen inom förplägnadsbranschen jämfört med en situation där rörelserna inte skulle ha stängts.

Sysselsättningen inom restaurangbranschen har försämrats på grund av coronapandemin, och stängningen av förplägnadsrörelserna kommer sannolikt att leda till omfattande permitteringar och eventuella uppsägningar av de anställda. Ur företagets synvinkel förvärras situationen av att de ges knappt om tid att förbereda sig på att stänga rörelserna. Detta innebär att de inte kan anpassa antalet anställda genom permitteringar eller uppsägningar innan begränsningarna börjar gälla och företagsverksamheten avbryts. Förplägnadsrörelsernas lönsamhet är sedan tidigare svag som en följd av covid-19-epidemin. Propositionen kan medföra ett ökat antal konkurser för företagen inom förplägnadsbranschen jämfört med en situation där rörelserna inte skulle ha stängts.

Att försäljningen av mat för avhämtning tillåts kan dock förbättra verksamhetsförutsättningarna för sådana förplägnadsrörelser som har möjlighet till sådan försäljning och öppna för möjligheter att trygga arbetsplatserna. Enligt arbets- och näringsministeriets uppskattning var antalet arbetslösa arbetstagare och permitterade i december 2020 cirka 23 000, varav antalet permitterade var cirka 9 000. Effekterna av pandemin på arbetslösheten inom restaurangbranschen har märkts i synnerhet i Nyland, på Åland och i Lappland. Enligt den senaste uppföljningsinformationen är antalet arbetslösa i Nyland och på Åland mer än det tredubbla jämfört med situationen före coronapandemins början. Orsaken till situationen i de ovannämnda regionerna är den låga utgångsnivån för arbetslösheten inom branschen och det relativt stora antalet arbetsplatser inom branschen i dessa regioner.

Enligt Valviras färsk statistik minskade serveringsförsäljningen av alkoholdrycker år 2020 med nästan 40 procent räknat i liter jämfört med året innan, medan detaljförsäljningen av alkoholdrycker samtidigt ökade med mer än 5 procent. Serveringsförsäljningen utgör enligt momsuppgifterna sammanlagt cirka 29 procent (cirka 1,2 miljarder euro) av förplägnadsrörelsernas omsättning. Det finns inga uppskattningar av hur försäljningen fördelas enligt klockslag. Sådan försäljning av mat på vilken det tillämpas en reducerad mervärdesskattesats utgör enligt skatteuppgifterna cirka 73 procent av hela förplägnadsbranschens omsättning. Försäljningen av alkoholdrycker utgör största delen av den återstående 27 procenten. Detta är vanligen sådan försäljning som sker kvällstid och nattetid.

Statsrådet har på grund av ovannämnda ekonomiska svårigheter berett olika stödmodeller. Tillämpningsområdet för lagen om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag (403/2020) har endast omfattat den verksamhet som begränsades genom en temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet 153/2020), som gällde från den 4 april till den 31 maj 2020. I fråga om de begränsningar som tillämpats efter den 1 juni 2020 har förplägnadsrörelserna förfogat över andra allmänna mekanismer som införts för att stödja företagen. Till dem hör bland annat det så kallade andra kostnadsstödet (kostnadsstöd II), i fråga om vilket lagstiftningen trädde i kraft den 11 december 2020 (lagen om ändring

av lagen om temporärt kostnadsstöd för företag 963/2020, RP 205/2020 rd). Det rör sig om ett allmänt stöd som är avsett för företag vars omsättning har minskat avsevärt på grund av coronaviruset och som har svårpassade kostnader. Ansökningstiden för stödet har förlängts till den 26 februari 2021. Stödperioden är fem månader och stödet beviljas retroaktivt för tiden 6–10/2020. Statsrådet har för avsikt att vecka 9 lämna en regeringsproposition om en modell för ett tredje kostnadsstöd, ett så kallat kostnadsstöd III. Avsikten är att det tredje kostnadsstödet ska beviljas retroaktivt för tiden 11/2020–2/2021.

Genom att åter stänga restaurangernas kundutrymmen ingriper man på ett betydande sätt i näringsfriheten. Därför är det nödvändigt att företagen kompenseras för begränsningarna. Statsrådet bereder separat uttryckliga bestämmelser med stöd av vilka en skälig kompensation för de förluster som stängningen orsakar kan beviljas de företag inom förplägnadsbranschen som blir tvungna stänga sina rörelser på grund av detta lagförslag. På samma sätt ska, på det sätt som riksdagen förutsätter, en skälig kompensation beviljas näringsidkare som i enlighet med 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar blir tvungna att stänga sina kundutrymmen. Vid fastställandet av en skälig kompensationsnivå kan hänsyn tas till att företagen inte kan reagera på de begränsningar som införs med kort varsel genom sådana åtgärder som normalt vidtas för att anpassa kostnader. Avsikten är att kompensationsmodellen ska genomföras i form av ett kostnadsstöd eller på något annat ändamålsenligt sätt och beredas som en del av den lagstiftning som gäller kostnadsstöd till företag. Modellen samordnas med EU:s regler om statligt stöd och vid behov underställs modellen EU-kommissionen för godkännande.

Med stöd av lagen om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag betalades sammanlagt 98,44 miljoner euro i gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till 7 918 företag för perioden 4.4–31.5.2020. Det bedöms att gottgörelser till ett belopp av 50 miljoner euro kommer att betalas till näringsidkare under perioden för begränsning av förplägnadsverksamheten 8–28.3.2021.

5.4 Konsekvenser för hälsa och välbefinnande

Syftet med propositionen är att minska de kontakter mellan människor som uppstår i förplägnadsrörelser och de smittkedjor som har sitt ursprung i dessa kontakter. Genom att förhindra att viruset sprids vill man skydda människors hälsa och trygga hälso- och sjukvårdskapaciteten. Att spridningen av viruset begränsas har i sista hand positiva effekter på människors hälsa. Det att förplägnadsrörelserna ges möjlighet att sälja mat för avhämtning har en positiv inverkan på människornas välfärd, samtidigt som det bidrar till att säkerställa kontinuiteten för samhällets nödvändiga funktioner.

Konsekvenserna för hälsan beskrivs närmare i avsnittet Bedömning av nuläget i regeringspropositionen.

5.5 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Förslaget innebär att tillsynen över stängningen av förplägnadsrörelserna anförtros polisen, liksom under den motsvarande stängning av restaurangerna som genomfördes våren 2020. Förslaget kommer att öka polisens arbetsmängd under den tid som lagen är i kraft och inom de områden där stängning genomförs. Förutom att stängningen kommer att tillämpas en relativt kort tid kan det dessutom bedömas att skyldigheten att stänga förplägnadsrörelserna i stor omfattning kommer att respekteras. Tillsynsuppgifterna kommer i praktiken att skötas vid sidan av polisens normala fältkontroll.

Jämfört med den situation som var aktuell våren 2020 ger förslaget emellertid polisen större möjligheter att förstärka övervakningen genom de tvångsmedlen som redan nu ingår i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet.

6 Alternativa handlingsvägar

6.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Vid beredningen har man bedömt att det inte är möjligt att minska smittspridning via sådana smittkedjor som har sitt ursprung i förplägnadsrörelser utan att man ändrar det rådande rättsläget. Om begränsningarna inte skärps, kan de virusvarianter som sprids lättare än den tidigare virustypen leda till en explosionsartad spridning av covid-19-epidemin.

För att förhindra spridning av en smittsam sjukdom har förplägnadsverksamheten begränsats på det sätt som avses i 58 a § i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar och i statsrådets förordning som utfärdats med stöd av den. Förplägnadsrörelserna har ålagts allmänna skyldigheter i anslutning till upprätthållande av god hygien och avstånd mellan kunderna. Dessutom har det varit möjligt att genom förordning av statsrådet föreskriva om i lag angivna nödvändiga begränsningar av antalet kundplatser och av serveringstider och öppettider i fråga om olika områden och restaurangtyper.

Till exempel i landskapet Nyland, där epidemin har spridit sig mest, har de största begränsningarna som lagen möjliggör varit i kraft i mer än tre månader. Det har inte varit möjligt att skärpa begränsningarna ytterligare trots att epidemin har fortsatt att sprida sig, det har förekommit omfattande smittkedjor med ursprung i förplägnadsrörelser och andra restriktioner har skärpts.

Därför föreslås det i propositionen att förplägnadsverksamheten avbryts för en relativt kort tid i de värsta epidemiområdena. Denna åtgärd kan med samma rättsverkningar genomföras antingen genom den föreslagna temporära ändringen av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet, eller alternativt genom en temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar. Regionförvaltningsverket eller kommunen kan med stöd av den ändring av lagen om smittsamma sjukdomar som trädde i kraft den 22 februari 2021 stänga lokaler för näringsverksamhet och annan verksamhet som är avsedda för kunder och deltagare för två veckor. I propositionen föreslås det inte att förplägnadsverksamheten ska avbrytas genom kommunernas eller regionförvaltningsverkets förvaltningsbeslut, eftersom spridningen av epidemin i denna situation ska förhindras genom omfattande och centraliserade åtgärder, som det är statsrådets uppgift att besluta om.

Vid beredningen har det utretts huruvida målet att avsevärt minska kontakterna mellan människor kunde uppnås med medel som i mindre grad begränsar förplägnadsverksamheten.

Vid beredningen har det gjorts en bedömning av om det vore möjligt att rikta strängare begränsningar exempelvis till restauranger med alkoholservering. Enbart serveringstillståndet påverkar inte hurdan risk för spridning av epidemin som föreligger i fråga om kunderna i utrymmena. Även om förtäring av alkoholdrycker påverkar kundernas beteende och därigenom spridningsriskerna, skulle inte enbart strängare begränsningar av serveringen av alkoholdrycker eller ens serveringsförbud undanröja den risk som uppkommer genom att kundernas vistas i samma utrymmen.

De gällande begränsningarna av antalet kundplatser samt serveringstiderna och öppettiderna har emellertid differentierats med hänsyn till om serveringen av alkoholdrycker till kunderna utgör

förplägnadsrörelsens huvudsakliga förplägnadsverksamhet. På denna grund kunde man överväga olika undantag från den föreslagna regleringen. I detta sammanhang bör det emellertid konstateras att det att många kunder under en längre tid vistas i samma utrymme aldrig är riskfritt med tanke på spridningen av epidemin. Ovan i det avsnitt som gäller förplägnadsrörelsernas roll när det gäller spridningen av covid-19-epidemin konstateras det att inom Helsingfors stads område har antalet exponeringssituationer som kunnat härledas till förplägnadsrörelser varit 75 under de första fyra veckorna av 2021, och av dessa situationer har 40 varit i restauranger och 35 i barer.

Den gällande indelningen, som utgår från huruvida servering av alkoholdrycker är förplägnadsrörelsens huvudsakliga förplägnadsverksamhet eller inte, har inte orsakat nämnvärda problem med tillämpningen. Detta har dock uppenbarligen berott på att olika typer av förplägnadsrörelser inte i nämnvärd utsträckning har reglerats på olika sätt. Till exempel serveringstiderna för alkoholdrycker är de samma.

Förplägnadsrörelserna har inga fastställda näringsgrensindelningar med hjälp av vilka man exempelvis kunde klassificera caféer, restauranger, barer eller nattklubbar. Om det skulle föreskrivas om undantag från den effektiva reglering som epidemiläget kräver eller om bestämmelserna skulle differentieras med hänsyn till olika aktörer, kunde detta ha vittgående konsekvenser både för spridningen av epidemin och för konkurrensläget inom branschen.

Slutsatsen av bedömningen är att propositionens mål inte kan nås med alternativa mjukare metoder lika bra som genom det alternativ man stannat för i förslaget.

6.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I regeringens propositioner RP 72/2020 rd och RP 6/2020 rd redogörs det för de olika metoder som tillgripits utomlands för att begränsa förplägnadsverksamheten.

7 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Förslaget innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning. Genom förordning av statsrådet ska det få utfärdas bestämmelser som kompletterar lagen och som gäller de områden som stängningen enligt 3 a § i lagförslaget gäller. I samband med utfärdandet av statsrådets förordning kommer det att bedömas i vilka områden förutsättningarna för stängning uppfylls. Stängningen ska endast gälla sådana områden där det är nödvändigt att införa begränsningar, dvs. områden där epidemin är i samhällsspridningsfasen eller accelerationsfasen. Om kravet på nödvändighet inte längre uppfylls inom något område, ska statsrådet enligt förslaget utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning. Förslaget till förordning finns som bilaga till lagförslaget, och situationen i de områden som räknas upp i förordningen motsvarar epidemiläget vid den tidpunkt då förslaget lämnades.

Statsrådets förordning föreläggs riksdagen på det sätt som föreskrivs i 23 § 2 mom. i grundlagen efter det att förordningen har antagits.

8 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft den 8 mars 2021 och gälla till och med den 28 mars 2021. Det planerade ikraftträdandet av lagen baserar sig på statsrådets principbeslut av den 25 februari 2021, som har som mål att bromsa covid-19-epidemiens framfart genom en tidsbegränsad nedstängning av vissa samhällsfunktioner under tre veckor. Även stängningen av förplägnadsrörelserna ska

vara i kraft endast dessa tre veckor. Lagens faktiska ikraftträdande beror givetvis på hur mycket tid riksdagen behöver för att behandla lagförslaget.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

9.1 Rådande undantagsförhållanden

Statsrådet har den 1 mars 2021 i samverkan med republikens president konstaterat att sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen (1552/2011) råder i landet.

På de grunder som anförs nedan är statsrådets samlade bedömning att det i den rådande situationen är fråga om en i 3 § 5 punkten i beredskapslagen avsedd pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Efter konstaterande av undantagsförhållanden i enlighet med 6 § i beredskapslagen har statsrådet för avsikt att, under i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen, med stöd av 23 § i grundlagen lämna en regeringsproposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om in- kvarterings- och förplägnadsverksamhet.

Statsrådet fattade beslutet efter att ha bedömt läget på de grunder som anges nedan.

Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att sjukdomen covid-19 är en pandemi, och i Finland togs sjukdomen den 14 februari 2020 upp på listan över allmänfarliga smittsamma sjukdomar genom förordning av statsrådet. När undantagsförhållanden enligt beredskapslagen senast, och samtidigt för första gången, konstaterades den 16 mars 2020 gjordes det på grund av sjukdomen covid-19. Denna smittsamma sjukdom är fortfarande en global pandemi och håller nu på att spridas i en farligt snabb och accelererande takt särskilt i vissa områden i Finland.

När kriteriet ”som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka” bedöms kan man konstatera att även om det inte är möjligt att ge någon tillförlitlig förhandsbedömning av den framtida incidensen eller dödligheten, kan verkningarna av sjukdomen åtminstone anses kunna jämföras med ”synnerligen allvarliga storolyckor” i den form de har förekommit i Finland. Med anledning av den höga smittsamheten och den förutsedda sannolikheten för dödsfall är det också befogat att fortsättningsvis betrakta sjukdomen som en sådan farlig smittsam sjukdom som avses i bestämmelsen. Sjukdomsförloppet är fortfarande delvis oförutsägbart, och en del av dem som insjuknat i sjukdomen lider av olika svåra symtom ännu en lång tid efteråt. Denna virussjukdom är fortfarande farlig, i och med att den orsakar avsevärd dödlighet i synnerhet hos den del av befolkningen som är över 60 år och också en del av den yngre befolkningen insjuknar allvarligt – det finns inga tecken på att viruset skulle försvagas. Utvecklingen och ibruktagandet av vacciner har framskridit snabbt med tanke på utmaningarna, men i nuläget är vaccinationstäckningen ännu inte på en tillräckligt hög nivå för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

Under senare hälften av februari har det epidemiologiska läget försämrats snabbt. I det rådande läget är det särskilt oroväckande att virusvarianter som smittar lättare har blivit vanligare också i Finland. I Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt ser redan två tredjedelar av de nya coronavirusfall som konstateras ut att vara orsakade av en muterad virusstam. Detta förklarar varför epidemin i vissa områden har accelererat kraftigt under de senaste veckorna. På grund av den ökade smittsamheten behöver de fysiska kontakterna minskas effektivare för att epidemin ska kunna bromsas. De virusvarianter som sprids kan under de närmaste månaderna göra att behovet av sjukhus- och intensivvård ökar kraftigt, först i Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt och

senare också i de andra sjukvårdsdistrikten, om inte avsevärt strängare åtgärder vidtas för att hindra smittspridningen.

Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att skyddet av befolkningens hälsa obestridligen är ett synnerligen tungt vägande skäl med tanke på systemet med de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt grundlagsutskottet är också upprätthållandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi 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 samt att även under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster och att främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter.

Behovet att tillgodose de ovannämnda grundläggande fri- och rättigheterna under det rådande läget medför inte bara en rätt utan också en skyldighet att vidta åtgärder för att bekämpa de negativa konsekvenser som pandemin kan medföra för befolkningen.

När syftet är att bekämpa covid-19 och trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft kan situationen inte fås under kontroll med myndigheternas normala befogenheter.

9.2 Konstaterande av undantagsförhållanden

Enligt 23 § i grundlagen kan det införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är nödvändiga ”om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen”. I grundlagen definieras inte begreppet undantagsförhållanden mer ingående än så. Med denna beskrivning av undantagsförhållanden avses väsentligen detsamma som begreppet ”allmänt nödläge” som används i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Begreppet nödläge enligt konventionerna om mänskliga rättigheter kan innefatta inte bara väpnade angrepp utan också andra slags undantagsförhållanden, under förutsättning att de är så allvarliga att de hotar nationens liv eller existens (RP 60/2010 rd, s. 36; GrUB 9/2010 rd, s. 10).

En central definition av undantagsförhållanden finns i beredskapslagen, även om definitionen där i viss mån är snävare än i 23 § i grundlagen. Konstaterande av att undantagsförhållanden råder förutsätter enligt beredskapslagen att presidenten och statsrådet samverkar. Det är i sig möjligt att lämna en proposition med stöd av 23 § i grundlagen utan att det i enlighet med beredskapslagen konstateras att undantagsförhållanden råder. Huruvida villkoren för undantagsförhållanden uppfylls ska då bedömas i regeringens proposition och därefter i riksdagen som en del av behandlingen av propositionen. I den nu aktuella situationen bedömer regeringen emellertid att konstaterande av undantagsförhållanden enligt motsvarande förfarande som i beredskapslagen är ändamålsenligt och motiverat när statsrådet tillämpar 23 § i grundlagen på lämnandet av en regeringsproposition, utan att detta begränsar riksdagens behörighet och förfaranden. Vid tillämpning av beredskapslagens förfaranden när beslut om undantagsförhållanden fattas, framhävs de olika statsorganens noggranna prövning av situationens allvar på det sätt som avses i statsförfattningens allmänna principer. Vid förfarandet enligt beredskapslagen utövas presidentens roll i beslutsfattandet vid konstaterandet av undantagsförhållanden. Nu då det är fråga om en sådan pandemi enligt beredskapslagen som redan en gång har utgjort grund för konstaterande av undantagsförhållanden, bedömer regeringen att det är motiverat att republikens president deltar i bedömningen även i den aktuella situationen.

Vidare kan uppmärksamhet även fästas vid att det enligt vissa internationella överenskommelser som är bindande för Finland uttryckligen förutsätts att undantagsförhållanden officiellt konstateras, om undantagsförhållandena medför avvikelser från förpliktelserna enligt konventionen. Ett sådant uttryckligt konstaterande av undantagsförhållanden och en anmälan om detta till andra konventionsparter krävs exempelvis enligt artikel 4 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976). Även om regeringens aktuella åtgärder, såsom stängningen av kundutrymmena inom restaurangverksamheten, inte innebär sådana avvikelser från förpliktelserna enligt konventionen som ska anmälas till de andra konventionsparterna, kan det av konsekvens- och tydlighetsskäl anses motiverat att statsrådet och republikens president i samråd konstaterar att undantagsförhållanden råder i en ovan avsedd situation där ett lagförslag överlämnas till riksdagen i enlighet med 23 § i grundlagen.

Statsministern har den 24 februari 2021 och därefter diskuterat med republikens president om konstaterandet av undantagsförhållanden. Statsrådet och republikens president konstaterar i samverkan att undantagsförhållanden råder i landet. Avsikten är att omedelbart efter beslutet om konstaterande av undantagsförhållanden med stöd av grundlagens 23 § lämna regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. I nuläget finns det inget omedelbart behov av att ta i bruk sådana befogenheter enligt avdelning II i beredskapslagen som inskränker på de grundläggande fri- och rättigheterna, men behovet att ta i bruk dessa befogenheter är beroende av epidemins utveckling under den närmaste tiden. Enligt regeringens bedömning kommer man att bli tvungen att ta i bruk befogenheter enligt avdelning II i beredskapslagen. Efter det att undantagsförhållanden har konstaterats är det nödvändigt att börja tillämpa 15 kap. 106 § (förvaltningsmyndigheternas kommunikation under undantagsförhållanden) och 15 kap. 107 § (avgörande av behörighet) i beredskapslagen.

När grundlagens 23 § tillämpas utan att beredskapslagen tas i bruk ska det i lagen i fråga ingå särskilda bestämmelser om de undantagsförhållanden under vilka lagen tillämpas. Avsikten är att en sådan definition ska ingå i regeringspropositionen till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet, enligt vilken förplägnadsrörelser med stöd av grundlagens 23 § ska stängas för viss tid och på det sätt som preciseras för olika områden, med undantag för försäljning av mat för avhämtning.

Konstaterandet av undantagsförhållanden är i väsentlig grad förenat med ett nödvändigt behov att ta i bruk grundlagens 23 § eller befogenheter som definieras i beredskapslagen, när myndigheternas ordinarie befogenheter inte räcker till. I de anvisningar som gäller ibruktagande av beredskapslagen är utgångspunkten att det samtidigt som undantagsförhållanden konstateras råda eller strax därefter ska fattas beslut om sådana lagstiftningsåtgärder som undantagsförhållandena möjliggör. Det är således inte möjligt att konstatera undantagsförhållanden utan att det föreligger ett nödvändigt behov av befogenheter för undantagsförhållanden. Det är inte möjligt att konstatera undantagsförhållanden för säkerhets skull, som en signal på situationens allvar eller för att ge mera tyngd åt utfärdade föreskrifter och anvisningar. Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att undantagsförhållanden som berättigar till utövande av exceptionella befogenheter kan föreligga endast när de befogenheter som myndigheterna utövar under normala förhållanden inte räcker till för att hantera situationen.

Konstaterande av undantagsförhållanden och ett eventuellt ibruktagande av beredskapslagen innebär inte att den lagstiftning som gäller under normala förhållanden inte längre ska tillämpas. Ibruktagande av beredskapslagen eller tillämpning av bestämmelser som utfärdats med stöd av grundlagens 23 § innebär inte att myndigheterna mister sina befogenheter, utan tillämpningen av den lagstiftning som gäller under normala förhållanden fortsätter. Beredskapslagen innehåller

ler inga andra bestämmelser om möjligheter till ändrade befogenheter i statsrådets interna arbetsfördelning och ledning än de som gäller kommunikationen. Således gäller oberoende av beredskapslagen exempelvis 7 § i lagen om smittsamma sjukdomar, enligt vilken den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter och ministeriet också ansvarar för den rikstäckande beredskapen för störningar inom hälso- och sjukvården eller för hot om sådana, och för ledarskapet i dessa situationer.

Undantag från näringsfriheten och egendomsskyddet

Lagförslaget handlar i fråga om undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna om motsvarande temporära bestämmelser i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som de som gällde under perioden 4.4–31.5.2020 (lag om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet 153/2020; RSv 14/2020 rd; GrUU 7/2020 rd, RP 25/2020 rd).

Stängningen av förplägnadsrörelserna innebär ett ingrepp i näringsfriheten, som tryggas i 18 § i grundlagen. Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Förslaget bedöms även leda till att antalet permitteringar och uppsägningar ökar ytterligare inom restaurangbranschen. Lagförslaget är därmed av betydelse också med avseende på det allmännas skyldighet att främja sysselsättningen enligt 18 § 2 mom. i grundlagen. Dessutom kan förslagen anses ha konsekvenser för egendomsskyddet, som tryggas i 15 § i grundlagen.

Inskränkningarna av näringsfriheten är av avsevärd betydelse och får avsevärda konsekvenser, eftersom förslaget i praktiken kan anses innebära att det för viss tid blir förbjudet att utöva förplägnadsverksamhet. Förslaget kan åtminstone anses jämförbart med återkallande av koncession för viss tid. Det berör flera tusen företag inom förplägnadsbranschen och deras anställda. Det slutliga antalet beror på inom vilka områden det föreskrivs att begränsningarna gäller.

Enligt statsrådets bedömning kan ett så djupgående, plötsligt och omfattande ingrepp i den näringsfrihet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 18 § i grundlagen inte göras i vanlig lagstiftningsordning, utan förutsätter att lagen stöder sig på 23 § i grundlagen eller stiftas i grundlagsordning.

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag, eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag, införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Enligt grundlagsutskottets betänkande i samband med att den gällande 23 § infördes i grundlagen kan undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen till exempel vara en pandemi (GrUB 9/2010 rd, s. 10).

Grundlagsutskottet underströk vid behandlingen av de temporära ändringarna i lagen om smittsamma sjukdomar (lag om ändring och temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar 147/2021; RP 245/2020 rd; GrUU 44/2020 rd) i januari 2021 att det i fråga om reglerings- och tillämpningsvillkoren 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. Lagen om smittsamma sjukdomar gör det möjligt att

stänga vissa kundutrymmen, när de i lagen särskilt föreskrivna förutsättningarna i fråga om incidensen av sjukdomen och överbelastning av hälso- och sjukvården och intensivvården uppfylls. Grundlagsutskottet konstaterade att utskottets ståndpunkt om att den lagstiftning som tillämpas under normala förhållanden ska vara primär inte innebär att bestämmelser om exceptionella befogenheter som endast används under undantagsförhållanden i första hand ska finnas i samma lagstiftning som myndigheternas befogenheter under normala förhållanden.

Statsrådet anser att behovet av de temporära åtgärder som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna och som ingår i det förslag som nu behandlas endast grundar sig på den pågående covid-19-epidemin och på det faktum att epidemin igen har börjat spridas snabbare. Åtgärderna är exceptionellt djupgående och riktas mot de grundläggande fri- och rättigheternas kärnområde. Enligt statsrådet är det inte fråga om lagstiftning för normala förhållanden eller om att inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna görs i lagstiftningen för normala förhållanden, utan om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna i enlighet med 23 § i grundlagen. Åtgärdernas konsekvenser för förplägnadsrörelserna är nästan riksomfattande, och de har även en mer omfattande inverkan på näringssektorer såsom förplägnadsrörelsernas varuleverantörer. Skyldigheten att stänga förplägnadsrörelser fullgörs direkt med stöd av lagen, till skillnad från stängningen av kundutrymmen enligt lagen om smittsamma sjukdomar, i fråga om vilka kommunerna och regionförvaltningsmyndigheterna är behöriga att fatta beslut.

De förhandenvarande undantagsförhållandena gör det möjligt att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna på de villkor som anges i 23 § i grundlagen. När grundlagens 23 § tillämpas utan att beredskapslagen tas i bruk ska det i lagen i fråga ingå särskilda bestämmelser om de undantagsförhållanden under vilka lagen tillämpas, och tillämpningen av bestämmelserna ska i lagtextens ordalydelse vara bunden till att undantagsförhållandena i fråga föreligger (GrUU 7/2020 rd).

I lagförslaget ingår på det sätt som 23 § i grundlagen förutsätter en fristående definition av undantagsförhållandena. Enligt det föreslagna temporära 3 a § 1 mom. 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.

I praktiken innebär undantagsförhållandena enligt det föreslagna 3 a § 1 mom. på grund av sammanhanget samma sak som undantagsförhållandena enligt 3 § 5 mom. i beredskapslagen. Undantagsförhållandena anges på motsvarande sätt som i den tidigare temporära lag (153/2020) som gällde stängning av förplägnadsrörelser.

Den reglering som föreslås i propositionen är temporär på det sätt som förutsatts i 23 § i grundlagen, i och med att den gäller för viss tid och begränsningarna är möjliga endast under undantagsförhållanden. Sådana ytterst omfattande begränsningar som föreslås är i det aktuella läget nödvändiga för att avvärja det hot mot befolkningens hälsa som pandemin utgör, för att trygga individernas ovan beskrivna grundläggande fri- och rättigheter och för att fullgöra de skyldigheter som ålagts det allmänna. Den föreslagna regleringen ska gälla i tre veckor, och den är exakt avgränsad till förplägnadsrörelserns verksamhet.

Grundlagsutskottet ansåg vid behandlingen av lagstiftningen om stängning av förplägnadsrörelser våren 2020 att regleringen kunde grunda sig på 23 § i grundlagen (GrUU 7/2020 rd). Utskottet konstaterade att ordalydelsen i 23 § i grundlagen inte hindrar ett förfarande av det slag som då föreskrevs och som nu föreslås, det vill säga att det under rådande undantagsförhållanden och separat från gällande lagar om undantagsförhållanden föreskrivs om nödvändigt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet påpekade bland annat att

förfarandet med en regeringsproposition om ändring av en lag bättre tryggar riksdagens ställning och möjligheter att påverka än till exempel förfarandena enligt beredskapslagen. Ett lagförslag som ges genom en proposition kan riksdagen också göra ändringar i på sedvanligt sätt under riksdagsbehandlingen, om riksdagen anser att ändringar behövs.

Grundlagsutskottet betonade dock samtidigt att 23 § i grundlagen endast kan tillämpas i exceptionella fall. Utskottet hänvisade till den princip som framgår av 23 § i grundlagen och bland annat av 4 § 2 mom. i beredskapslagen, det vill säga att myndigheternas ordinarie befogenheter också i undantagsförhållanden är primära. Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet. Ändringarna ska alltså i första hand inte avse sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen.

Enligt 23 § 1 mom. i grundlagen ska de tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i bestämmelsen vara nödvändiga och förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter.

När grundlagsutskottet behandlade den första ändring av lagen om smittsamma sjukdomar som ledde till begränsningar av förplägnadsrörelsernas öppettider (lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar 400/2020; RP 72/2020 rd; GrUU 14/2020 rd) ansåg utskottet att ändringarna inte kunde stiftas med stöd av 23 § i grundlagen. Då föreslogs det att regleringen skulle vara i kraft i fem månader, och regleringen gällde i stor utsträckning sådana aspekter som också normalt sett omfattas av reglering, såsom serveringstider, det högsta tillåtna antal personer som får vistas i lokalerna och den hygien som ska iakttas i verksamheten. Samtidigt konstaterade grundlagsutskottet att undantagsförhållandenas art och omfattning inte bara inverkar på vilka åtgärder som kan anses nödvändiga i varje enskilt fall, utan också på tolkningen av kravet på att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara tillfälliga. Det förhållandet att myndigheternas normala befogenheter är primära, och när det gäller beredskapslagen även bestämmelserna om upphörande av tillämpningen av befogenheterna, bidrar till att garantera att undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna är tillfälliga. Utskottet ansåg att det var nödvändigt att bedöma lagförslagets giltighetstid med avseende på kravet på temporär giltighet.

Den föreslagna regleringen är temporär reglering som gäller under en kort period på tre veckor. Trots den rätt korta giltighetstiden medför det faktum att regleringen omfattar hela företagsfältet inom förplägnadsbranschen att regleringen utgör ett sådant ingrepp i näringsfriheten att den inte kan genomföras med stöd av de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt statsrådets uppfattning kan propositionen behandlas som ett i 23 § i grundlagen avsett undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden.

Undantagens godtagbarhet

Syftet med det föreslagna undantaget från de grundläggande fri- och rättigheterna är att skydda befolkningens hälsa och bevara funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under förhållanden med en exceptionell epidemi som avses i 3 § 7 punkten i lagen om smittsamma sjukdomar. Syftet med inskränkningarna är alltså att i konstitutionellt hänseende på det sätt som förutsätts i 22 § i grundlagen genom det allmänna trygga vars och ens rätt till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen, vars och ens rätt till oundgänglig omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen

samt det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Finland har ratificerat flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter där det föreskrivs om rätten till liv och rätten till skydd för hälsa. Det allmänna ska säkerställa genomförandet av de konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Bland annat i artikel 2 i Europakonventionen, som godkänts av Europarådet, föreskrivs det om rätten till liv och i artiklarna 11 och 13 (1) i den reviderade europeiska sociala stadgan föreskrivs det om rätten till skydd för hälsa och till medicinsk hjälp. I artikel 12 i Förenta nationernas (FN) internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) erkänns rätten för var och en att åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa. Enligt bestämmelsen ska konventionsstaten vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skapa förutsättningar som tillförsäkrar alla läkarvård och sjukhusvård i händelse av sjukdom. Dessutom föreskrivs i artikel 6 i FN:s konvention om barnets rättigheter att rätten till livet, överlevnad och utveckling ska säkerställas så fullödigt som möjligt. Syftet med bestämmelsen är att skapa optimala förhållanden för barnets överlevnad och förutsättningar för barnets harmoniska utveckling. I artikel 24 i konventionen föreskrivs det om rätten till hälso- och socialvård. Även i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning föreskrivs det i artikel 10 om rätten till liv och i artikel 25 om rätten till hälsa.

Näringsfriheten tryggas inte i sig i Europakonventionen eller i de människorättskonventioner som lyder under FN. I artikel 23 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ingår friheten att välja arbete. Näringsfriheten ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 16 i stadgan erkänns näringsfriheten i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen skyddar egendomsskyddet och det har ansetts att den indirekt skyddar även näringsverksamheten. Denna rätt kan i stor utsträckning begränsas genom lag för att trygga ofrentliga intressen. Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter hindrar inte att man avviker från de grundläggande fri- och rättigheterna på det sätt som föreslås.

De mål som eftersträvas med de föreslagna begränsningarna och som gäller tryggheten av individens grundläggande fri- och rättigheter är synnerligen vägande och godtagbara med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter.

Undantagens proportionalitet och nödvändighet

Under rådande förhållanden är det inte möjligt att trygga befolkningens hälsa och hälso- och sjukvårdens bärkraft genom åtgärder som i mindre utsträckning ingriper i näringsfriheten.

Det temporära undantag från näringsfriheten som ingår i förslaget ska på de grunder som beskrivs ovan anses vara nödvändigt på det sätt som avses i 23 § i grundlagen för att individernas grundläggande fri- och rättigheter, som specificeras ovan, ska kunna tryggas och för att de skyldigheter som gäller det allmänna ska fullgöras. Det undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som föreslås är också tidsmässigt begränsat endast till den omfattning – tre veckor – som ska anses nödvändig och proportionerlig med avseende på de mål som ligger till grund för undantaget.

Det bemyndigande att utfärda förordning som ingår i lagförslaget gör det möjligt att bedöma i vilka områden undantaget från de grundläggande fri- och rättigheterna är nödvändigt och proportionerligt. Avsikten är att begränsningarna ska träda i kraft i de områden som befinner sig i

covid-19-epidemins samhällsspridningsfas eller accelerationsfas. Begränsningarna riktas då bara till de områden där de utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd.

Covid-19-epidemin har visat sig accelerera både när det gäller antalet smittfall och behovet av sjukhusvård, men de allvarliga effekterna av dess spridning – såsom spridning bland riskgrupper och äldre, belastning av intensivvården och dödsfall – kan ännu inte förutses på ett tillförlitligt sätt. Det bör noteras att största delen av befolkningen fortfarande inte är immun mot sjukdomen. Vaccineringen av befolkningen fortsätter, men det är möjligt att pandemin även i Finland ännu kommer att fortgå åtminstone i flera månader.

För att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen har förplägnadsverksamheten begränsats på det sätt som avses i 58 a § i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar och i statsrådets förordning som utfärdats med stöd av paragrafen. Förplägnadsrörelserna har ålagts allmänna skyldigheter i anslutning till upprätthållande av god hygien och avstånd mellan kunderna. Dessutom har det varit möjligt att genom förordning av statsrådet föreskriva om i lag angivna nödvändiga begränsningar av antalet kundplatser och av serveringstider och öppettider i fråga om olika områden och restaurangtyper.

Till exempel i landskapet Nyland, där epidemin har spridit sig mest, har de största möjliga begränsningarna i lagen varit i kraft i mer än tre månader. Det har inte varit möjligt att skärpa begränsningarna ytterligare trots att epidemin har fortsatt att sprida sig, omfattande smittkedjor har haft sitt ursprung i förplägnadsrörelser och andra restriktioner har skärpts.

I propositionens avsnitt 2 Nuläge och bedömningen av nuläget, underavsnitten Lägesbild, Virusvarianternas inverkan på spridningen av covid-19-epidemin och Förplägnadsrörelsernas roll i spridningen av covid-19-epidemin, finns beskrivningar med källhänvisningar av den större smittsamhet och dödlighet och den allvarligare sjukdomsform som virusvarianterna ger upphov till samt av förplägnadsrörelsernas betydelse som smittkällor.

I den lägesbild av epidemins utveckling som även den snabbaste rapporteringen ger finns en kontinuerlig eftersläpning på flera dagar. På grund av det sätt på vilket sjukdomen sprids finns det en möjlighet att epidemin, i synnerhet i de områden som befinner sig i samhällsspridningsfasen eller accelerationsfasen, inom ett förlopp på några dagar eller veckor sprids exempelvis från några tiotal unga till hundratals människor i alla befolkningsgrupper. Även om det är svårt att skilja effekterna av olika åtgärder från varandra och inga begränsningar nu helt kan förhindra att sådana situationer uppstår, medför de föreslagna begränsningarna att sannolikheten för att sådana situationer uppstår sjunker avsevärt just i de områden där riskerna nu 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 dessutom viktigare än tidigare att eftersträva förutsebar samverkan mellan alla åtgärder.

Regleringen medför betydande ekonomiska kostnader och olägenheter för tusentals förplägnadsrörelser och tiotusentals restauranganställda. De sammantagna nackdelar som regleringen på detta sätt orsakar individer, företag och samhället är klara, även om det accelererande sjukdomsläget kan orsaka ytterligare nackdelar på grund av andra begränsningar och förändringar i konsumenternas beteende.

Därför bedöms begränsningarna som helhet även uppfylla kraven på proportionalitet.

Ersättning för förluster till följd av begränsningarna

Grundlagsutskottet konstaterade i fråga om den förra temporära stängningen av förplägnadsrörelser att det med tanke på regleringens proportionalitet också är av betydelse vilka möjligheter näringsidkaren har att anpassa sin verksamhet till ändringarna i lagstiftningen. Med beaktande av de exceptionellt betydande och akuta konsekvenserna av regleringen ansåg grundlagsutskottet att det var 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](#)). I samband med bedömningen av den statsrådsförordning genom vilken det utfärdades närmare bestämmelser om begränsningarna ([GrUB 10/2020 rd](#)) upprepade utskottet detta och framhävde igen vikten av att skälig kompensation införs och att bestämmelser om arrangemang som lindrar konsekvenserna utfärdas utan dröjsmål. Utskottet preciserade senare att det inte hade förutsatt att full ersättning betalas för förlusterna, utan ansåg att den senare föreslagna regleringen om arrangemang som lindrar konsekvenserna och om gottgörelse för verksamhetsbegränsningar höll sig inom lagstiftarens prövningsmarginal i fråga om stöd- och gottgörelsebeloppen. Utskottet ansåg att det med tanke på näringsfriheten och egendomsskyddet ändå hade 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 hade relativt snäv räckvidd ([GrUU 13/2020 rd](#), s. 3).

Grundlagsutskottet upprepade i samband med bedömningen av den temporära ändringen av lagen om smittsamma sjukdomar (RP 245/2020 rd; [GrUU 44/2020 rd](#)) sin ståndpunkt och ansåg att det av konstitutionella skäl är motiverat att föreskriva om skälig kompensation till näringsidkare för 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. I riksdagens svar (RSv 3/2021 rd) till propositionen ingick ett uttalande enligt vilket riksdagen förutsätter att statsrådet snabbt bereder bestämmelser om att ekonomiska förluster till följd av stängning av kundlokaler ersätts näringsidkarna genom ett allmänt kostnadsstöd eller som en särskild ersättning, om man har varit tvungen att förlänga en stängning som pågått i 14 dygn.

Grundlagsutskottet har således i sin utlåtandepraxis under den senaste tiden av hävd ansett att staten ska ersätta ekonomiska förluster som följer av att utrymmen som används i näringsverksamhet stängs genom lag eller med stöd av lag, i synnerhet om det med hänvisning till proportionalitetsbedömningen krävs på grund av stängningens varaktighet eller oförutsebarhet eller av någon annan motsvarande orsak. Inom statsrådet pågår den beredning av ersättning för ekonomiska förluster som riksdagen förutsatte i samband med ändringen av lagen om smittsamma sjukdomar. Den skyldighet att ersätta förplägnadsrörelser för ekonomiska förluster som följer av den föreslagna lagen beaktas vid beredningen så att de näringsidkare som är skyldiga att stänga utrymmen behandlas jämlikt. Vid fastställandet av en skälig kompensation kan det tas hänsyn till att företagen inte kan reagera på de plötsliga begränsningarna genom sådana åtgärder som normalt vidtas för att anpassa kostnaderna.

Bedömning av de sammantagna nackdelarna för samhället i relation till fördelarna

Grundlagsutskottet har i sina tidigare ställningstaganden om stängning av förplägnadsrörelser fäst särskild uppmärksamhet vid att begränsningarna kraftigt ingriper i grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen, vid tungt vägande skäl för att begränsa dem, vid att begränsningarna är i kraft temporärt, vid att begränsningarna avgränsas i fråga om försäljning för avhämtning och personalrestauranger, vid den situation som rådde när begränsningarna godkändes samt vid den tidsmässiga och regionala täckningen vid bedömningen av begränsningens nödvändighet och proportionalitet.

Begränsningarnas sammantagna nackdelar för samhället i relation till fördelarna bör därmed bedömas med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

De lagstiftningsåtgärder som vidtagits för att bromsa och förhindra spridningen av covid-19-epidemin har haft en avsevärd inverkan på förplägnadsbranschen. Verksamheten vid företagen inom branschen har påverkats inte bara av begränsningarna, utan också av bristen på företagskunder och turister till följd av det allmänna epidemiläget och av konsumenternas osäkerhet när det gäller att köpa tjänster. Det är därför svårt att bedöma vilka direkta orsakssamband det finns mellan begränsningarna i sig och företagets svåra ekonomiska situation. Stängningen kommer dock att leda till att förplägnadsrörelsernas inkomstflöde avstannar så gott som fullständigt. Eftersom förplägnadsrörelsernas ekonomi redan är försvagad av epidemin, har stängningen allvarliga konsekvenser för förplägnadsrörelsernas ekonomiska situation och förmåga att förbli livskraftiga efter epidemin.

Syftet med de åtgärder som begränsar förplägnadsrörelsernas verksamhet är att begränsa de fysiska närkontakterna mellan människor och att därigenom bromsa upp epidemin. Förplägnadsrörelser är vanligen ställen där människor av naturliga skäl har många närkontakter, vilket gör det mer sannolikt att viruset sprids. Dessutom serveras alkohol i restauranger med alkoholtillstånd, vilket kan leda till att hygienanvisningarna inte iakttas lika bra. Detta ökar virusets möjligheter att sprida sig, ofta till en stor grupp närkontakter.

Enligt statsrådets bedömning är de eftersträlvade fördelarna av bromsandet av virusspridningen större än de nackdelar begränsningarna medför för samhället.

Möjlighet att häva begränsningarna

De undantag som ingår i lagförslaget är till sin natur temporära på det sätt som förutsätts i 23 § i grundlagen, och utfärdandet av dem liksom också tillämpningen av den föreslagna 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet är i sin helhet i lagtextens ordalydelse bunden till att undantagsförhållanden föreligger. Lagen gäller enligt förslaget under en rätt kort period på tre veckor till och med den 28 mars 2021. Enligt statsrådets bedömning har bestämmelsernas giltighetstid begränsats till vad som är nödvändigt. På grund av kravet på nödvändighet ska den förordning som utfärdas med stöd av lagen upphävas helt när undantagsförhållandena är över, eftersom det då inte längre finns förutsättningar för undantag enligt 23 § i grundlagen.

Om kravet på nödvändighet inte längre uppfylls inom ett område, ska statsrådet enligt förslaget utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning. Förordningen ska alltså ändras om något av områdena återgår till epidemins basnivå. Statsrådet följer hur sjukdomsläget utvecklas, och begränsningarna kan hävas genom att de områden där epidemin har återgått till basnivån stryks ur förteckningen i förordningen.

Bemyndigande att utfärda förordning

I lagförslaget ingår ett bemyndigande för statsrådet att utfärda en förordning om de områden där förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder. I den föreslagna lagen har bemyndigandet tagits in i 3 a § 4 mom.

Grundlagsutskottet har inte ansett att lösningen att lagens räckvidd regleras genom förordning är helt problemfri med tanke på grundlagens 80 § och författningshierarkin (se t.ex. GrUU 14/2005 rd). Enligt 23 § i grundlagen kan bestämmelser om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna emellertid utfärdas genom lag eller genom en förordning av statsrådet som

utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag.

En eventuell snabb förändring i epidemiläget utgör en sådan särskild orsak som grundlagsutskottet har ansett kunna ligga till grund för att bestämmelser om det regionala tillämpningsområdet utfärdas genom förordning av statsrådet. På grund av nödvändighetskravet ska en gällande förordning om regional tillämpning upphävas helt eller delvis när undantagsförhållandena upphör. 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 ståndpunkt kan en sådan riksdagsbehandling av förordningar genomföras exempelvis på samma sätt som i fråga om förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen (GrUU 7/2020 rd).

Ett utkast till statsrådsförordning som kompletterar lagförslaget finns som bilaga till propositionen. Utkastet baserar sig på den bedömning av i vilka områden begränsningarna är nödvändiga som gjorts vid tidpunkten för lämnandet av propositionen. Efter godkännandet föreläggs statsrådets förordning riksdagen på det sätt som föreskrivs i 23 § 2 mom. i grundlagen.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det anses dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) 12 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1103/2017, och
fogas temporärt till lagen en ny 3 a § som följer:

3 a §

Temporär begränsning av förplägnadsrörelserns öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom

Under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka ska förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus, med avvikelse från vad som föreskrivs i 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) och med stöd av den paragrafen, hållas stängda för kunder i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen.

Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte förplägnadsrörelserns försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans.

Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte sådana personalrestauranger som avses i 1 § 3 mom.

Närmare bestämmelser om de områden som avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Om det inte längre är nödvändigt att tillämpa 1 mom. i ett område, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning.

12 §

Tvångsmedel

Om en utövare av inkvarterings- eller förplägnadsverksamhet åsidosätter en skyldighet enligt 3 a §, 6 § 1 mom. eller 8 eller 9 §, ska polisinrättningen efter att ha fått kännedom om saken ålägga utövaren att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 28 mars 2021.

RP 22/2021 rd

Helsingfors den 1 mars 2021

Statsminister

Sanna Marin

Arbetsminister Tuula Haatainen

*Bilagor
Parallelltext*

Lag

om ändring av om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) 12 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1103/2017, och
fogas temporärt till lagen en ny 3 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

*Temporär begränsning av förplägnadsrörel-
sers öppethållning i syfte att förhindra sprid-
ning av en smittsam sjukdom*

*Under en pandemi som till sina verkningar
kan jämföras med en synnerligen allvarlig sto-
rolycka ska förplägnadsrörelser med tillhö-
rande utrymmen inomhus och utomhus, med
avvikelse från vad som föreskrivs i 58 a § i la-
gen om smittsamma sjukdomar (1227/2016)
och med stöd av den paragrafen, hållas
stängda för kunder i de områden där detta är
nödvändigt för att förhindra spridning av den
smittsamma sjukdomen.*

*Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte för-
plägnadsrörelsers försäljning av sådan mat el-
ler dryck som avnjuts någon annanstans.*

*Det som föreskrivs i 1 mom. gäller inte såd-
ana personalrestauranger som avses i 1 § 3
mom.*

*Närmare bestämmelser om de områden som
avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av
statsrådet. Om det inte längre är nödvändigt att
tillämpa 1 mom. i ett område, ska statsrådet
utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra stats-
rådets förordning.*

12 §

Tvångsmedel

12 §

Tvångsmedel

*Om en utövare av inkvarterings- eller för-
plägnadsverksamhet åsidosätter en skyldighet*

Gällande lydelse

Om en utövare av inkvarteringsverksamhet åsidosätter en skyldighet enligt 6 § 1 mom. eller 8 eller 9 §, ska polisinrättningen efter att ha fått kännedom om saken ålägga utövaren att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid.

Föreslagen lydelse

enligt 3 a §, 6 § 1 mom. eller 8 eller 9 §, ska polisinrättningen efter att ha fått kännedom om saken ålägga utövaren att fullgöra sin skyldighet inom utsatt tid.

*Denna lag träder i kraft den 20 och gäller
till och med den 28 mars 2021.*

Förordningsutkast

Statsrådets förordning

om temporär begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 3 a § 4 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006), sådant det lyder i lag / :

1 §

Tillämpningsområde

Denna förordning innehåller bestämmelser om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder under de undantagsförhållanden som avses i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006).

2 §

Begränsning av förplägnadsrörelers öppethållning enligt område i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom

Förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder i följande landskap:

- 1) Nyland,
- 2) Egentliga Finland,
- 3) Satakunta,
- 4) Egentliga Tavastland,
- 5) Birkaland,
- 6) Päijänne-Tavastland,
- 7) Kymmenedalen,
- 8) Södra Karelen,
- 9) Södra Savolax
- 10) Mellersta Finland,
- 11) Södra Österbotten,
- 12) Österbotten,
- 13) Norra Österbotten,
- 14) Lappland,
- 15) Åland.

3 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den mars 2021. Förordningen gäller till och med den 28 mars 2021.

Helsingfors den mars 2021

minister

RP 22/2021 rd

föredragande