

ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

PROMEMORIA

BILAGA 1

Regeringsråd Liisa Huhtala

14.4.2021

PROMEMORIA

STATSRÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV 2 § I STATSRÅDETS FÖRORDNING OM TEMPORÄR BEGRÄNSNING AV FÖRPLÄGNADSRÖRELSERS ÖPPETHÅLLNING I SYFTE ATT FÖRHINDRA SPRIDNING AV EN SMITTSAM SJUKDOM

1 Inledning

Till lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) fogades genom lag (257/2021) temporärt en ny 3 a § som är i kraft till och med den 18 april 2021. I paragrafen föreskrivs om temporär begränsning av förplägnadsrörelsernas öppethållning för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka ska förplägnadsrörelser hållas stängda för kunder i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen. I områden där det inte är nödvändigt att stänga ska de gällande temporära bestämmelserna i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) och de temporära bestämmelser som utfärdats med stöd av den tillämpas. Bestämmelsen om stängning av förplägnadsrörelserna gäller inte i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet avsedda personalrestauranger eller försäljning av mat och dryck för att avnjutas någon annanstans.

Lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har behandlats i riksdagen som ett tillfälligt undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden i enlighet med 23 § i grundlagen. Genom 23 § i grundlagen ges möjlighet att med stöd av ett bemyndigande som föreskrivs i lag också genom förordning av statsrådet införa tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Genom förordning av statsrådet (258/2021) utfärdades bestämmelser som kompletterar lagen och som gäller de i lagen avsedda områden där förplägnadsrörelserna ska hållas stängda samt de typer av förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen där begränsningarna ska iakttas. Genom förordningen är det möjligt att föreskriva om stängning av förplägnadsrörelser endast i de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridningen av den smittsamma sjukdomen.

I 4 mom. i den temporära 3 a § föreskrivs det att statsrådet ska följa upp att nödvändighetskriterierna uppfylls och, om det inte längre är nödvändigt att tillämpa begränsningarna i ett område, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning. Statsrådets förordning ändrades den 8 april 2021 så att förplägnadsrörelser som är belägna i landskapet Norra Österbotten och i Kittilä kommun inte i fortsättningen omfattas av skyldigheten att hålla stängt. Det föreslås nu att statsrådets förordning ändras så att landskapet Norra Savolax i fortsättningen inte ska omfattas av skyldigheten att hålla stängt. I övrigt föreslås inga ändringar i statsrådets förordning.

Det nödvändighetskriterium som är kopplat till regleringen förutsätter att de undantag som föreskrivs är nödvändiga för att ett godtagbart mål ska nås och att undantagen även i övrigt är proportionerliga. Undantagen är därmed tillåtna endast om målet inte kan nås med metoder som innebär ett mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Inskränkningar får inte heller gå längre än vad som kan motiveras med beaktande av vikten av det samhällsintresse som ligger bakom inskränkningen i relation till det skyddsintresse som eftersträvas. En bedömning av huruvida nödvändighetskriteriet uppfylls förutsätter i praktiken att hälsovårdsmyndigheterna på basis av uppgifter från sakkunniga bedömer om det är nödvändigt att stänga förplägnadsrörelser områdesvis och tidsmässigt.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska enligt 23 § 2 mom. i grundlagen utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan då besluta om förordningarnas giltighet. Det är fråga om riksdagens rätt

till efterkontroll, där riksdagen garanteras möjlighet att kontrollera att de enskilda förordningarna om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna är ändamålsenliga, nödvändiga och proportionella omedelbart efter det att de antagits. Statsrådets förordning 258/2021 (Ö 5/2021 rd) behandlades i grundlagsutskottet, till vilket ekonomiutskottet gav sitt utlåtande i ärendet (EkUU 10/2021 rd). I enlighet med grundlagsutskottets betänkande (GrUB 6/2021 rd) beslutade riksdagen att statsrådets förordning av den 28 mars 2021 om temporär begränsning av förplägnadsrörelser öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom inte upphävs (RSk 13/2021 rd – Ö 5/2021 rd). För närvarande är ändring 275/2021 av den 28 mars 2021 utfärdade förordningen, som gavs den 8 april 2021, föremål för efterkontroll i riksdagen (Ö 6/2021).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lägesbild

Sedan årsskiftet har coronavirusepidemin i Finland, med undantag för de senaste veckorna, varit i en kraftig tillväxtfas. Det finns dock skillnader mellan de geografiska områdena i Finland såväl när det gäller inciden- sen (nya fall i relation till befolkningsmängden) som den tidsmässiga utvecklingen.

Incidensen i hela landet har minskat under de senaste två veckorna. Incidensen under 14 dygn var 160 under perioden 15.3–28.3 och 104 under perioden 29.3–11.4. Under dessa perioder konstaterades 8 871 respektive 5 759 nya fall. Inom Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt sjönk incidensen under 14 dygn under dessa perioder från 314 till 195.

Ökningen av antalet nya smittfall har avtagit under de senaste veckorna. Även om smittkurvan för coronavi- rusepidemin inte hittills har visat en sådan klar och tillräcklig minskning av dagliga eller veckovisa fall eller sjukdomsfall som kräver sjukhusvård, att man med stöd av detta kunde bedöma att det redan skulle gå att lätta på begränsningarna av de fysiska kontakterna bland den vuxna befolkningen, verkar stängningen av re- stauranger ha varit en effektiv åtgärd för att bryta smittkedjorna.

I nuläget har epidemin inte visat någon sådan klart nedåtgående trend i fråga om dagligen konstaterade fall att risken för en ny snabb spridning av epidemin kan bedömas ha avväjts.

2.2 Bedömning av nödvändigheten av att stänga förplägnadsrörelser

2.2.1 Avgränsning av det regionala tillämpningsområdet

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

Grundlagsutskottet har vid behandlingen (GrUB 10/2020 rd) av lämnandet i kraft av statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelser öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smitt- sam sjukdom (173/2020) uppmärksammat dels nödvändighetskravet i 23 § i grundlagen, dels kravet i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet på att stängningen under pandemin måste avgränsas till de områden där detta är nödvändigt för att förhindra spridning av den smittsamma sjukdomen. Utskottet an- ser att stängningen av restauranger således måste kunna motiveras med att det är nödvändigt i varje område var för sig. Bedömningen av nödvändigheten bör omfatta både regional och tidsmässig nödvändighet.

Grundlagsutskottet har vidare uppmanat statsrådet att överväga möjligheten att avgränsa det regionala till- lämpningsområdet mer ingående (GrUU 6/2021 rd). Grundlagsutskottet upprepade denna uppmaning när det

bedömde den lag som ligger till grund för denna förordning, och lyfte fram vikten av att uppmaningen beaktas vid utfärdandet av den föreliggande förordningen, för att det tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som stängningen av restaurangerna innebär så väl som möjligt ska uppfylla nödvändighetskravet i 23 § i grundlagen (GrUU 11/2021 rd, stycke 7).

Vid bedömningen av den lag som ligger till grund för denna förordning har ekonomiutskottet ansett det vara nödvändigt att det i statsrådets förordning, i fråga om de landskap där landskapets särdrag (t.ex. långa avstånd eller låg befolkningstäthet) gör det uppenbart att ett smittkluster som förekommer i landskapet inte lätt eller oundgängligt sprider sig till hela landskapet, fastställs med stöd av epidemiläget mer detaljerat än på landskapsnivå på vilka områden förplägnadsrörelserna ska hållas stängda (EkUB 7/2021 rd, s. 4).

Begränsningarna har beretts så att Institutet för hälsa och välfärd regelbundet lämnar social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet sin officiella bedömning av de sjukvårdsdistrikt som enligt Institutets uppfattning befinner sig i epidemins accelerations- eller samhällsspridningsfas respektive på epidemins basnivå. Institutet för hälsa och välfärds bedömning baserar sig på de regionala samordningsgruppernas helhetsbedömning av epidemiläget.

Statsrådet har på det sätt som riksdagen uppmanat (EkUB 7/2021 rd, GrUU 11/2021 rd) i samband med beredningen av den gällande förordningen övervägt möjligheten att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå med hänsyn till det rådande epidemiläget och landskapens specifika särdrag. Dessutom har statsrådet vid beredningen beaktat den allvarliga uppmärksamhet som grundlagsutskottet i sitt betänkande fäster vid kravet på att det regionala tillämpningsområdet ska bedömas med samma noggrannhet i fråga om alla landskap. Detta krav hör även samman med god lagberedning (GrUB 6/2021 rd, punkt 7).

I ändringen av statsrådets förordning som gavs den 8 april 2021 föreskrivs att begränsningen av förplägnadsrörelsernas öppethållning inte längre ska vara i kraft i de landskap som har de största arealerna och som är mest glest befolkade, dvs. i Lappland och Norra Österbotten. I propositionen föreslås det att förordningens regionala tillämpningsområde ändras så att Norra Savolax ställs utanför de områden där förplägnadsrörelserna ska hållas stängda. Norra Karelen har på det sätt som beskrivs i avsnitt 2.2.2 bedömt att det egna sjukdomsläget fortfarande är i accelerationsfasen, varvid begränsningarna fortfarande ska gälla i området. I denna situation, där förplägnadsrörelser i landskap med stor areal inte omfattas av skyldigheten att hålla stängt, anser statsrådet att behovet av en granskning på en mer detaljerad nivå än landskapsnivå minskar. De landskap som fortfarande kommer att omfattas av begränsningarna är inte av så väsentligt olika karaktär i fråga om sina särdrag att det i detta epidemiläge skulle vara möjligt att göra en kommunspecifik granskning utan att man däri-genom minskar begränsningarnas effekter.

I landskapet Åland, som i trafikhänseende är separerat från resten av Finland, har epidemiläget försämrats under de senaste veckorna. Att landskapet Åland inte omfattas av skyldigheten för förplägnadsrörelserna att hålla stängt i den nu föreslagna förordningen påverkades också av att landskapet enligt självstyrelselagen för Åland har en egen lagstiftningsbehörighet som omfattar en stor del av de åtgärder som vidtas för att bekämpa covid-19-epidemin (särskilt inom hälso- och sjukvården). Landskapet har en egen handlingsplan som det har tillämpat också på förplägnadsverksamhet. Även om riket enligt 27 § 29 punkten i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörighet när det gäller smittsamma sjukdomar hos människor, kunde restriktioner inte anses vara nödvändiga i landskapet i det rådande regionala epidemiläget. Dessutom anses det att ett förordnande om stängning för tre dagar när lagen upphör att gälla den 18 april 2021 inte är en proportionerlig åtgärd.

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

De egentliga uppgifterna och statistiken om epidemin samlas in regionvis på sjukvårdsdistriktsnivå. På kommunnivå statistikförs sjukdomsfallen enligt personens hemkommun. Pendlingsområdena begränsar sig dock

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

Statsrådet anser att man med hänsyn till epidemiläget ska använda landskapsindelningen som områdesindelning för förplägnadsrörelsers kortvariga skyldighet att hålla stängt. Huruvida det nödvändighetskriterium som är kopplat till regleringen uppfylls på regional nivå bör i den föreslagna förordningen granskas landskapsvis.

2.2.2 Bedömning av det regionala epidemiläget

Enligt social- och hälsovårdsministeriets handlingsplan för 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 begränsningar förutsätter en övergripande bedömning där besluten övervägs med avseende på de epidemiologiska, sociala och ekonomiska effekterna och i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna.

1. **Basnivå** motsvarar situationen i Finland under högsommaren 2020.

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

2. I accelerationsfasen

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

3. I samhällspridningsfasen

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

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

Epidemiologiska mätare som beskriver det aktuella epidemiläget i områdena (bl.a. incidensen under 7 och 14 dygn/100 000 invånare, andelen positiva tester (%) av alla test, antalet oklara smittfall och deras andel (%))

av de konstaterade fallen) beskrivs närmare i bilagorna till Institutet för hälsa och välfärds utlåtande som finns som bilaga till promemorian.

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

Även om de indikatorer som beskriver det epidemiologiska läget i områdena kan vara höga, påverkas hanteringen av epidemiläget i området i hög grad också av bl.a. hur smittkällorna kan utredas, hur smittkedjorna kan kontrolleras och hur stor belastningen på sjukhusvården är. Om man ser till dessa helheter har områdena den bästa lägesbilden, men den kan inte beskrivas lika entydigt numeriskt som med de ovan beskrivna epidemiologiska mätarna.

Regionernas egen helhetsbedömning av epidemiläget den 14 april 2021 har varit följande:

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

I accelerationsfasen: Satakunta sjukvårdsdistrikt, Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikt, Vasa sjukvårdsdistrikt, Södra Savolax sjukvårdsdistrikt, Östra Savolax sjukvårdsdistrikt, Norra Karelens sjukvårdsdistrikt och Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt (sju områden).

Basnivån: Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt, Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt, Norra Savolax sjukvårdsdistrikt, Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt, Kajanalands sjukvårdsdistrikt och Lapplands sjukvårdsdistrikt (sex områden).

Institutet för hälsa och välfärd har deltagit i de regionala samarbetsgruppernas möten och vid behov annars stött områdena i utarbetandet av de uppdaterade helhetsbedömningarna. Institutet för hälsa och välfärds bedömning baserar sig på uppföljningsuppgifter, uppgifter om smittspårning och slutsatser som har dragits vid möten i sjukvårdsdistriktens samarbetsgrupper.

Institutet för hälsa och välfärds bedömning strider inte mot den bedömning som de områden som är på basnivån själva har gjort. Incidensen inom Norra Savolax sjukvårdsdistrikt minskar och Institutet för hälsa och välfärds bedömning strider inte mot den bedömning som området själv har gjort.

Landskapet Åland har övergått till epidemins samhällsspridningsfas. I fråga om landskapet Åland hänvisas det till det som framförts i avsnitt 2.2.1.

Epidemiläget har i samband med beredningen utretts områdesvis enligt följande:

A. Epidemins samhällsspridningsfas

Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (landskapet Nyland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)

Vecka 11–12
(15.–28.3.)

314,0

Epidemins samhällsspridningsfas
Vecka 13–14
(29.3.–11.4.)

193,8

Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14

2,9 %

Södra Karelen sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Karelen)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins sam- hällsspridningsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	166,9	96,0
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		2,2 %

Kymmenedalens sjukvårdsdistrikt (landskapet Kymmenedalen)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins sam- hällsspridningsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	94,9	133,5
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		2,1 %

Päijät-Häme sjukvårdsdistrikt (landskapet Päijänne-Tavastland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins sam- hällsspridningsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	176,5	135,9
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		6,7 %

Centrala Tavastlands sjukvårdsdistrikt (landskapet Egentliga Tavastland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins sam- hällsspridningsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	120,5	31,0
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		1,9 %

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt (landskapet Egentliga Finland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins sam- hällsspridningsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	249,7	141,7
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		3,6 %

Birkalands sjukvårdsdistrikt (landskapet Birkaland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Epidemins sam-
hällsspridningsfas

Incidens (fall/100 000 invånare)	Vecka 11–12 (15.–28.3.) 103,7	Vecka 13–14 (29.3.–11.4.) 58,6
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		2,5 %

B. Epidemins accelerationsfas

Satakunta sjukvårdsdistrikt (landskapet Satakunta)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	Vecka 11–12 (15.–28.3.) 41,8	Epidemins accelerationsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.) 40,8
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		0,9 %

Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikt (landskapet Mellersta Finland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	Vecka 11–12 (15.–28.3.) 69,2	Epidemins accelerationsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.) 39,9
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		1,5 %

Vasa sjukvårdsdistrikt (landskapet Österbotten)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	Vecka 11–12 (15.–28.3.) 26,5	Epidemins accelerationsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.) 32,4
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		1,1 %

Södra Savolax sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Savolax)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	Vecka 11–12 (15.–28.3.) 90,1	Epidemins accelerationsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.) 47,1
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		1,4 %

Östra Savolax sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Savolax)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins accelerationsfas Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
----------------------------------	----------------------------	--

	90,1	47,1
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		1,4 %

Norra Karelen sjukvårdsdistrikt (landskapet Norra Karelen)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)

Vecka 11–12
(15.–28.3.)
29,3

Epidemins accelerationsfas

Vecka 13–14
(29.3.–11.4.)

22,6

Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14

0,4 %

Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt (landskapet Lappland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)

Vecka 11–12
(15.–28.3.)
48,6

Epidemins accelerationsfas

Vecka 13–14
(29.3.–11.4.)

21,8

Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14

0,4 %

C. Epidemins basnivå

Syd-Österbottens sjukvårdsdistrikt (landskapet Södra Österbotten)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)

Vecka 11–12
(15.–28.3.)
26,5

Epidemins basnivå

Vecka 13–14
(29.3.–11.4.)

22,4

Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14

1,5 %

Mellersta Österbottens sjukvårdsdistrikt (landskapet Mellersta Österbotten)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)

Vecka 11–12
(15.–28.3.)
13,0

Epidemins basnivå

Vecka 13–14
(29.3.–11.4.)

24,6

Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14

0,2 %

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt (landskapet Norra Savolax)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

Incidens (fall/100 000 invånare)

Vecka 11–12
(15.–28.3.)
44,7

Epidemins basnivå

Vecka 13–14
(29.3.–11.4.)

29,9

Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14

0,8 %

Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt och landskapet Norra Österbotten

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins basnivå Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	21,4	20,2
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		0,7 %

Kajanalands sjukvårdsdistrikt (landskapet Kajanaland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins basnivå Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	25,1	19,5
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		1,1 %

Lapplands sjukvårdsdistrikt (landskapet Lappland)

Områdets egen helhetsbedömning av epidemiläget 13.4.2021:

	Vecka 11–12 (15.–28.3.)	Epidemins basnivå Vecka 13–14 (29.3.–11.4.)
Incidens (fall/100 000 invånare)	25,6	11,1
Andelen positiva tester (%) av de analyserade testerna, vecka 14		0,3 %

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

På basis av övervakningen av epidemiläget anser man det vara nödvändigt att begränsningarna fortfarande ska gälla alla typer av förplägnadsrörelser. Människor går till förplägnadsrörelser för att träffa andra människor, umgås och fördriva tid. Kundkretsen för både restauranger med alkoholservering och andra restauranger består till stor del av åldersgrupper där incidensen av smittfall är allra störst, det vill säga åldersgruppen 20–49 år. En betydande minskning av de sociala kontakterna i just denna åldersgrupp är nödvändig och primär i det nuvarande epidemiläget. Enligt Institutet för hälsa och välfärds utlåtande stöds antagandet om åldersgruppens betydelse när det gäller att förhindra spridning av smitta av den kraftiga minskningen av smittfall efter att stängningen av restaurangerna trädde i kraft.

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

Enligt Institutet för hälsa och välfärd har risken för smitta varit störst i de förplägnadsrörelser där alkoholservering utgör en stor del av inkomsterna, men smittfall har konstaterats också i förplägnadsrörelser som i huvudsak har matsservering. Det är sannolikt att den ökade förekomsten av virusvarianter som smittar lättare ytterligare har ökat smittrisker i förplägnadsrörelserna, och risken ökar även i förplägnadsrörelsernas utrymmen utomhus, såsom exempelvis på terrasser, där man tillbringar mycket tid, samt i andra utrymmen där den vuxna befolkningen möts och samlas.

2.2.4 Slutsatser om begränsningarnas nödvändighet och proportionalitet

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

Uppföljningen baserar sig på de uppgifter som hälsomyndigheterna lämnat och på slutsatser från experter. Institutet för hälsa och välfärd lämnade den 14 april 2021 ett utlåtande till statsrådet enligt vilken man så effektivt, snabbt och med så små dröjsmål som möjligt fortfarande måste sträva efter att bromsa epidemin.

I det nuvarande epidemiläget, och eftersom virusvarianten fått stor spridning, måste man alltjämt fortsätta att tillämpa åtgärder för att på ett övergripande sätt minska kontakterna mellan den vuxna befolkningen så att de begränsas till endast nödvändiga kontakter. Syftet med åtgärderna bör vara att avvärja den allvarliga risk som virusvarianterna för med sig, nämligen att vi under de närmaste månaderna kommer att se ett ökat antal allvarliga sjukdomsfall med påföljande överbelastning av sjukvårds- och intensivvårdskapaciteten. 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.

Grundlagsutskottet har framhållit att bestämmelserna om begränsningsåtgärder och befogenheter ska grunda sig på en ändamålsenlig bedömning av hur nödvändiga begränsningsåtgärderna eller befogenheterna är (GrUU 44/2020 rd; se även GrUU 55/2016 rd). Det har enligt grundlagsutskottet varit uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4–5 och GrUU 5/2009 rd, s. 2/II). Detta har dock inte inneburit att restriktioner inte kan tillämpas för att förebygga spridningen av coronaviruset.

Grundlagsutskottet och ekonomiutskottet har i samband med behandlingen av den förordning som nu föreslås bli ändrad fäst uppmärksamhet vid behovet att säkerställa att tiden mellan utfärdandet och ikraftträdandet av förordningen är skälig ur näringsidkarnas synvinkel (GrUB 6/2021 rd, punkt 11, EkUU 10/2021 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet har i samband med behandlingen av den lag som förordningen grundar sig på betonat behovet av att avgränsa det regionala tillämpningsområdet på en mer detaljerad nivå (GrUU 11/2021 rd, punkt 7). I samband med efterkontrollen av statsrådets förordning har grundlagsutskottet fäst allvarlig uppmärksamhet vid att landskapens situation ska bedömas med samma noggrannhet (GrUB 6/2021, punkt 7). Dessutom har grundlagsutskottet ansett att behovet av en granskning utifrån typen av restaurang framhävs när tillämpningstiden för begränsningarna förlängs samt konstaterat att bemyndigandet att utfärda förordning bör kompletteras (GrUU 11/2021 rd, punkt 10). Ekonomiutskottet har ansett att ett regionalt riktande på en mer detaljerad nivå är nödvändigt åtminstone i fråga om vissa områden (EkUB 7/2021 rd, s. 4).

Statsrådet anser att det i en situation där begränsningarna av förplägnadsrörelsernas öppethållande avlägsnas i landskap som är stora till sin areal finns ett mindre behov av en granskning på en mer detaljerad nivå. De landskap som fortfarande kommer att omfattas av begränsningarna är inte av så väsentligt olika karaktär i fråga om sina särdrag att det i detta epidemiläge skulle vara möjligt att göra en kommunspecifik granskning utan att man därigenom minskar begränsningarnas effekter.

Enligt statsrådet är det i det rådande epidemiläget nödvändigt att se till att de begränsningsåtgärder som genomförs genom lagstiftningen är så effektiva att de verkligen kan bidra till att bromsa epidemin. Enligt Institutet för hälsa och välfärd har den genomförda stängningen av förplägnadsrörelserna visat sig vara ett effektivt sätt att begränsa spridningen av smitta och den har sannolikt för sin del begränsat ökningen av antalet fall och förhindrat att hälso- och sjukvården överbelastas på ett sätt som har mycket allvarliga följder.

I avsnitt 2.2.2 beskrivs det regionala epidemiläget, och i Institutet för hälsa och välfärds utlåtande som utgör en bilaga till promemorian finns en noggrannare beskrivning av hur situationen utvecklats inom sjukvårdstriktens områden under de senaste veckorna. När lagen och förordningen upphör att gälla den 18 april 2021 är det viktigt att förplägnadsverksamheten öppnas på ett kontrollerat sätt. I fortsättningen baserar sig regleringen av förplägnadsrörelser på begränsningarna enligt 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar och de förordningar som utfärdats med stöd av den.

Enligt beskrivningen i avsnitt 2.2.3 har risken för smitta varit störst i de förplägnadsrörelser där alkoholservering utgör en stor del av inkomsterna, men smittfall har konstaterats också i förplägnadsrörelser som i huvudsak fokuserar på matservice. Det är sannolikt att den ökade förekomsten av virusvarianter som smittar lättare har ökat smittriskerna ytterligare i förplägnadsrörelserna och ökar risken även i deras utrymmen utomhus, såsom på terrasser och i motsvarande utrymmen utomhus där man tillbringar mycket tid, samt i andra utrymmen där den vuxna befolkningen möts och samlas.

I det nuvarande epidemiläget är det alltså nödvändigt att avsevärt minska de fysiska kontakterna mellan den vuxna befolkningen – i synnerhet i åldersgruppen 20–49 – så att man kan säkerställa att smittkurvan vänds nedåt. Antagandet om denna åldersgrupps betydelse för spridningen av smitta stöds av den kraftiga minskningen av smittfall i alla åldersgrupper som inträtt särskilt efter det att stängningen av restaurangerna trädde i kraft den 9 mars 2021. För att minska de fysiska kontakterna och förhindra smitta är det således fortfarande nödvändigt att stängningen gäller alla typer av förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus.

Restriktionernas sammantagna nackdelar för samhället i relation till fördelarna bör bedömas med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Institutet för hälsa och välfärd har i sitt utlåtande bedömt att den stängning av förplägnadsrörelserna som trädde i kraft den 9 mars 2021 har den största effekten av alla begränsningsåtgärder när det gäller att minska smittriskerna. I de förarbeten till lagen (RP 22/2021 rd) som ledde till den temporära ändringen av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har statsrådet bedömt alternativa metoder som kunde bidra till att trygga befolkningens hälsa och hälso- och sjukvårdens bärkraft lika effektivt som en stängning av förplägnadsrörelserna, men konstaterat att nästan inga andra effektiva medel återstår. I det aktuella epidemiläget, där virusvarianter som smittar lättare redan utgör den dominerande sjukdomsformen av de observerade smittfallen, är det inte möjligt att genom lagstiftning i tillräcklig utsträckning begränsa epidemin genom åtgärder som i mindre grad ingriper i näringsfriheten.

Statsrådets bedömning är att det på ovan beskrivna grunder är nödvändigt och proportionerligt att regleringen riktas till både områden som befinner sig i samhällsspridningsfasen och områden som befinner sig i accelerationsfasen i enlighet med handlingsplanen för genomförandet av hybridstrategin. På grund av det förbättrade epidemiläget uppfylls inte längre nödvändighetskriteriet i landskapet Norra Savolax, som tidigare omfattades av skyldigheten att hålla stängt. Enligt statsrådets bedömning är det dessutom på de grunder som beskrivs i avsnitt 2.2.2 nödvändigt och proportionerligt att regleringen riktas till alla typer av förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus.

Statsrådet har följt utvecklingen av sjukdomssituationen och hävt begränsningarna i de områden i vilka begränsningarna inte längre är nödvändiga. Vid uppföljningen har utnyttjats de uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd varje vecka lämnat till statsrådet och andra uppgifter som baserar sig på sjukvårdstriktens uppgifter och bedömningar av det lokala läget. Hävningen av begränsningarna har genomförts utan dröjsmål efter förändringen i sjukdomsläget genom en ändring av statsrådets förordning. Den temporära 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och den statsrådsförordning som utfärdats med stöd av den lagen upphör att gälla den 18 april 2021.

3 Motivering till förslaget till förordning

3.1 De viktigaste förslagen

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

Utifrån den uppföljningsinformation som hälsomyndigheterna lämnat om det regionala epidemiläget anses det att nödvändighetskriteriet inte längre uppfylls i landskapet Norra Savolax. Det föreslås att 2 § i förordningen ändras så att förplägnadsrörelser på området inte längre ska hållas stängda för kunder. Till övriga delar förblir förordningen oförändrad.

3.2 Specialmotivering

2 §. Begränsning av förplägnadsrörelsernas öppethållning enligt område i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. I paragrafen föreskrivs det om de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder. I paragrafen förtecknas enligt landskap de områden i vilka förplägnadsrörelserna ska stängas. Det föreslås att förteckningen i 1 och 2 mom. ändras så att landskapet Norra Savolax stryks ur dem. Stängningsskyldigheten ska inte längre vara i kraft i landskapet Norra Savolax. I övrigt ändras paragrafen inte.

Enligt *paragrafens 1 mom. 1–12 punkt* ska förplägnadsrörelser vars huvudsakliga förplägnadsverksamhet består av att mot betalning erbjuda allmänheten alkoholdrycker i en livsmedelslokal enligt livsmedelslagen hållas stängda för kunder i Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Egentliga Tavastland, Birkaland, Päijänne-Tavastland, Mellersta Finland, Kymmenedalen, Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Karelen och Österbotten.

Enligt *paragrafens 2 mom. 1–12 punkt* ska andra än i 1 mom. avsedda förplägnadsrörelser hållas stängda för kunder i Nyland, Egentliga Finland, Satakunta, Egentliga Tavastland, Birkaland, Päijänne-Tavastland, Mellersta Finland, Kymmenedalen, Södra Karelen, Södra Savolax, Norra Karelen och Österbotten.

4 Beredningen av ärendet

Förslaget till förordning har beretts vid arbets- och näringsministeriet.

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

5 Konsekvenser

Konsekvenser för restaurangbranschen

Tyngdpunkten inom restaurangverksamheten i Finland, särskilt mätt i antalet anställda och affärsverksamhetens värde, ligger i Nyland. I Nyland arbetar över 40 procent av all personal inom restaurangbranschen och verksamhetsställena i Nyland står för över 40 procent av omsättningen inom branschen. Mätt i antalet verksamhetsställen är Nylands andel cirka 35 procent. Utöver Nyland är Egentliga Finland och Birkaland betydande koncentrationer av restaurangverksamhet.

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

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

Konsekvenser för medborgarna

Syftet med förordningen var att bromsa spridningen av covid-19-epidemin så att verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvården har fortsatt funktionsförmåga under hela epidemin och på så sätt trygga människors hälsa och välfärd. Dessa konsekvenser har bedömts närmare i regeringens proposition RP 38/2021 rd och i avsnitt 2 i promemorian.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

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

6 Behörighet

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

Genom den föreslagna förordningen ändras den förordning där det föreskrivs om områden där förplägnadsrörelserna ska hållas stängda. Genom förordningen föreskrivs det enligt typen av förplägnadsrörelse om giltighetstiden för och tillämpningen av skyldigheten att hålla stängt i fråga om utrymmen inomhus och utomhus som hör till förplägnadsrörelser.

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

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

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

7 Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 16 april 2021.

Den 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som ligger till grund för bemyndigandet att utfärda förordning gäller till och med den 18 april 2021. Förordningen om temporär begränsning av förplägnadsrörelser öppethållning i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom (258/2021) är i kraft till och med den 18 april 2021.

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