

RP 72/2020 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om smittsamma sjukdomar ändras temporärt.

Enligt den temporära bestämmelsen i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet är förplägnadsrörelserna stängda för kunder under de undantagsförhållanden som orsakas av coronavirusepidemin fram till den 31 maj 2020.

I propositionen föreskrivs under fortsatta undantagsförhållanden om sådana restriktioner för förplägnadsverksamheten med stöd av vilka näringsverksamheten kan öppnas för kunder och spridningen av coronavirussjukdomen samtidigt kan förhindras.

Enligt vad som föreslås ska det i lagen om smittsamma sjukdomar temporärt under undantagsförhållanden föreskrivas om sådana begränsningar av förplägnadsrörelsernas öppettider och serveringstider samt antalet kundplatser i och användningen av deras utrymmen inomhus och utomhus som är nödvändiga för att förhindra spridningen av den smittsamma sjukdomen. Förplägnadsrörelserna förpliktas dessutom att iaktta särskilda hygienkrav och att se till att det är tillräckligt stort avstånd mellan kunderna.

Genom en temporär förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av lagen utfärdas det närmare bestämmelser om de ovannämnda begränsningarna och skyldigheterna och om inom vilka områden begränsningarna ska tillämpas. Begränsningarna gäller inte personalrestauranger och inte heller försäljning av mat och dryck för avhämtning.

Det föreslås att regionförvaltningsverken ska övervaka att begränsningarna och skyldigheterna iakttas. Regionförvaltningsverken kan bestämma att de missförhållanden och brister som de observerar vid övervakningen ska korrigeras och att förplägnadsverksamheten i en förplägnadsrörelse som väsentligt har brutit mot skyldigheterna omedelbart ska stängas för kunder i högst en månad.

Statsrådet följer upp att de i lagen avsedda förutsättningarna för begränsningar fortfarande föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls ska de temporära bestämmelserna upphävas.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juni 2020 och gälla till och med den 31 oktober 2020.

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
2.1 Stängningen av förplagnadsrörelserna.....	4
2.2 Epidemiologisk och medicinsk lägesbild av coronavirussjukdomen.....	6
3 Målsättning.....	10
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	11
4.1 De viktigaste förslagen.....	11
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	12
5 Alternativa handlingsvägar.....	15
5.1 Handlingsalternativ och deras konsekvenser.....	15
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet.....	17
6 Remissvar.....	18
7 Specialmotivering.....	19
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag.....	22
9 Ikraftträdande.....	23
10 Verkställighet och uppföljning.....	23
11 Förhållande till andra propositioner.....	24
LAGFÖRSLAG.....	30
Lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar.....	30
BILAGOR.....	32
PARALLELLTEXT.....	32
Lag om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar.....	32
FÖRORDNINGSUTKAST.....	35
Statsrådets förordning om temporär begränsning av förplagnadsrörelserns verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.....	35

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. Världshälsoorganisationen WHO klassade coronavirusepidemin som en pandemi den 11 mars 2020.

Efter detta införde Finland snabbt en helhet av restriktioner som grundade sig på rekommendationer, lagstiftning för normalförhållanden och beredskapslagstiftning. Den 16 mars 2020 konstaterade statsrådet i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Regeringen lämnade de första ibruktagnings- och tillämpningsförfordningar som avses i beredskapslagen (1552/2011) till riksdagen den 17 mars 2020. Efter detta har förordningarna ändrats och flera nya förordningar har utfärdats när sjukdomssituationen har utvecklats.

Regionförvaltningsverken har med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) meddelat sådana föreskrifter om åtgärder i samband med en omfattande smittorisk genom vilka läroanstalters lokaler har stängts och offentliga sammankomster har begränsats. Enligt de nämnda besluten är det fortfarande förbjudet i hela landet att ordna offentliga tillställningar och allmänna sammankomster inomhus och utomhus för över 10 personer.

I slutet av mars bereddes i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) skyndsamt en ny temporär bestämmelse enligt vilken nästan alla förplägnadsrörelser är stängda för kunder under de undantagsförhållanden som orsakas av coronavirusepidemin fram till den 31 maj 2020.

På grund av coronavirusepidemin har det således i Finland införts flera åtgärder som begränsar medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och vars syfte har varit att trygga befolkningens hälsa samt hälso- och sjukvårdens funktionsförmåga.

Trots att regeringen har beslutat om flera åtgärder som syftar till att förebygga de olägenheter som orsakas av begränsningsåtgärderna, har begränsningarna dock också haft skadliga sociala och ekonomiska konsekvenser.

När riksdagen godkände de begränsningar som gäller förplägnadsrörelser förutsatte den gottgörelse för skäliga kostnader och åtgärder för att lindra konsekvenserna av begränsningarna. Regeringen har till riksdagen den 8 maj 2020 överlämnat en regeringsproposition RP 67/2020 rd, vars syfte är att stödja restauranger i deras återanställning samt att gottgöra för sådana kostnader som företagen inte har kunnat anpassa till den förändring som följt av den lagstadgade begränsningen.

I statsrådets principbeslut av den 6 maj 2020 om en plan för en hybridstrategi för hantering av coronakrisen konstateras det att man genom de begränsningsåtgärder som vidtagits och de rekommendationer som getts har lyckats tygla epidemins framfart och skydda riskgrupperna.

I Finland är det därför möjligt att stegvis övergå till nästa fas i bekämpningen av epidemin. Hybridstrategin innebär en kontrollerad övergång från omfattande restriktioner till allt mer riktade åtgärder och en effektiviserad hantering av epidemin i enlighet med lagen om smittsamma

sjukdomar, beredskapslagen och eventuella andra författningar, särskilt i enlighet med principen om att testa, spåra, isolera och behandla. Målsättningen är att med hjälp av hybridstrategin effektivt kunna bromsa epidemin på ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt har negativa konsekvenser för människor, företag, samhället och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I enlighet med statsrådets principbeslut föreslås i regeringspropositionen bestämmelser med stöd av vilka det blir tillåtet att öppna förplägnadsrörelserna för kunder från och med den 1 juni 2020, men som samtidigt effektivt förhindrar spridningen av coronavirussjukdomen.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med justitieministeriet och arbets- och näringsministeriet.

Propositionen har beretts under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen. Enligt anvisningen för hörande vid författningsberedning kan man endast av en grundad anledning avstå från att begära utlåtanden om förslag till författningar. De rådande omständigheterna måste anses vara så exceptionella att det finns grundad anledning att avstå från remissbehandling.

Vid beredningen av propositionen har man allmänt hört Turism- och Restaurangförbundet rf. Förbundet har meddelat att förplägnadsrörelserna är beredda att genom egna åtgärder se till att kunderna kan sköta sina ärenden på ett tryggt sätt.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten under adressen valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskod STM061:00/2020.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Stängningen av förplägnadsrörelserna

När coronavirusepidemin hade utvecklats till en pandemi införde regeringen i mars snabbt en helhet av restriktioner som grundade sig på rekommendationer, lagstiftning för normalförhållanden och beredskapslagstiftning. I praktiken stängdes nästan alla förplägnadsrörelser för kunder den 4 april 2020.

Enligt 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ska förplägnadsrörelser med tillhörande utrymmen inomhus och utomhus hållas stängda för kunder. Bestämmelsen gäller inte i lagen angivna personalrestauranger eller försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans.

Med stöd av ett bemyndigande i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har man utfärdat statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelsernas öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom (173/2020), i vilken det föreskrivs att förplägnadsrörelserna ska hållas stängda för kunder i alla 19 landskap. Enligt 3 § i den förordningen följer arbets- och näringsministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet regelbundet om förplägnadsrörelserna i de enskilda landskapen fortsättningsvis ska hållas stängda för kunder. Förordningen trädde i kraft den 4 april 2020 och gäller till och med den 31 maj 2020.

RP 72/2020 rd

Enligt Statistikcentralens struktur- och bokslutsstatistik över företag fanns det 2018 sammanlagt ca 13 600 företag verksamma inom förplägnadsbranschen, av vilka ca 10 000 hade branschen som huvudsaklig bransch. Av alla 13 600 företag inom förplägnadsbranschen var antalet personalrestauranger och storkök ca 1 400.

Omsättningen för hela förplägnadsbranschen i Finland 2018 var ca 6,2 miljarder euro, varav andelen för de företag med branschen som huvudsaklig bransch var ca 5,6 miljarder euro. Av hela branschens omsättning utgjorde personalrestaurangernas och storkökens andel något under en miljard euro.

Enligt Statistikcentralens arbetskraftsundersökning fanns det 2019 sammanlagt ca 72 000 löntagare inom förplägnadsbranschen, och företagarna medräknade utgjorde de ca 81 000 arbetande. Andelen hyrpersonal är hög, uppskattningsvis ca 4 000 personer (sammanlagt ca 5 000 personer inom hela inkvarterings- och förplägnadsbranschen). Antalet löntagare motsvarar ca 5 procent av löntagarna inom hela den privata sektorn.

Regionalt sett är förplägnadsverksamheten starkt koncentrerad till Nyland. Andra stora koncentrationer är Birkaland och Egentliga Finland.

Coronakrisen har drabbat förplägnadsbranschen exceptionellt hårt. Konsekvenserna beror delvis på regeringens beslut att stänga förplägnadsrörelserna för kunder från och med den 4 april 2020. Också regeringens uppmaning till restaurangerna den 25 mars 2020 att stänga sina dörrar redan innan lagändringen trädde i kraft har kunnat ha konsekvenser. Till stor del beror krisen dock på det kundbortfall som började redan i mars. Utöver förplägnadsverksamheten har också inkvarteringsbranschen samt konst-, nöjes- och rekreationstjänsterna lidit av ett allmänt kundbortfall som påverkar hela samhällets verksamhet.

I en enkätundersökning som gjordes av statens kapitalplaceringsbolag Finlands Industriinvestering Ab i den första fasen bedömde 33 procent av företagen inom turism- och förplägnadsbranschen att deras omsättning minskat med 100–80 procent i mars jämfört med situationen i mars 2019. Resultaten kan dock endast betraktas som riktgivande, eftersom urvalsstorleken i enkätundersökningen bland turism- och förplägnadsföretagen var mycket liten (ca 25 st.).

I regeringens Exit- och återuppbyggnadsarbetsgrupps rapport ”Coronakrisens konsekvenser och en plan för en hybridstrategi för hantering av epidemin” (Statsrådets publikationer 2020:12) beskrivs coronaviruskrisens ekonomiska konsekvenser i allmänhet och de olika restriktionernas konsekvenser i synnerhet. Vid bedömningen av restaurangernas ekonomiska situation har man utnyttjat Nordeas statistik över kortköp, som kan utnyttjas för att bedöma hur omsättningen inom restaurangbranschen utvecklas. Enligt uppgifterna var köpen i restaurangerna 70 procent mindre veckan efter påsk än för ett år sedan.

Turism- och Restaurangförbundet rf bedömer att den för år 2019 uppskattade omsättningen för förplägnadsbranschen på 5,9 miljarder euro att även under gynnsamma förhållanden minskar till ca 4,0 miljarder euro år 2020. Omsättningen minskar då på årsnivå med närmare två miljarder euro.

I sin helhet ökade antalet arbetslösa arbetssökande inom förplägnadsbranschen med ca 16 000 personer i mars 2020 och med ca 12 400 personer i april. Antalet arbetslösa arbetssökande var nästan 39 000 den 28 april 2020, vilket är över hälften av löntagarna inom förplägnadsbranschen före coronakrisen (ca 72 000 personer år 2019). Den 28 april 2020 fanns det inom förplägnadsbranschen ca 25 000 permitterade på heltid och 14 000 arbetslösa.

Förplägnadsrörelsernas företagsmodeller skiljer sig från varandra och sektorn omfattar företag av olika storlek och olika slag. Detta inverkar också på hur stängningen av förplägnadsrörelsernas utrymmen inomhus och utomhus för kunder har påverkat deras verksamhet. Företag vars affärsmodell redan tidigare huvudsakligen har grundat sig på försäljning för avhämtning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans har lättare kunnat anpassa sin verksamhet än restaurang- och kafé företag, vars affärsmodell baserar sig på kundplatser och på att maten avnjuts i deras lokaler. Barer, pubar och nattklubbar vars affärsmodell huvudsakligen bygger på servering av alkohol i företagets utrymmen inomhus och utomhus kan inte alls anpassa sin affärsmodell. Att förplägnadsrörelserna stänger påverkar även de näringsidkare som levererar produkter till restaurangerna.

Den 8 maj 2020 lämnade regeringen till riksdagen en proposition om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag (RP 67/2020 rd). Där beskrivs nio allmänna åtgärder som regeringen har vidtagit eller planerar att vidta för att stödja företag i coronakrisen. Utöver dessa föreslås det i propositionen specialarrangemang för företag inom restaurangbranschen för att stödja återanställning och kompensera för de föreskrivna begränsningarna. I den tredje tilläggsbudgetpropositionen för 2020 föreslås det 123 000 000 euro för detta ändamål.

Trots att det inte finns några exakta forskningsdata kan man efter erfarenheterna från endast två månader säga att coronaviruskrisen har inverkat på alkoholkonsumtionen och dess negativa effekter. Den andel som serveringen av alkoholdrycker och resandeförseln utgör av den totala konsumtionen har i praktiken minskat till noll och både Alkos och dagligvarubutikernas detaljförsäljning av alkoholdrycker har ökat. Den totala konsumtionen har dock enligt de preliminära bedömningarna minskat.

I regeringens Exit- och återuppbyggnadsarbetsgrupps rapport hänvisas det till att under restriktionernas giltighetstid har alkoholbruket i hemmen ökat och antalet anmälningar om störningar på offentliga platser minskat. I servicesystemet har stängningen av förplägnadsrörelserna märkts som ett minskat behov av jourtjänster, eftersom misshandlar i restauranger inte längre är aktuella.

2.2 Epidemiologisk och medicinsk lägesbild av coronavirussjukdomen

Bakgrund och nuläge

Den 11 mars 2020 fastställde Världshälsoorganisationen (WHO) att covid-19-epidemin, som har sitt ursprung i den kinesiska provinsen Hubei, är en pandemi. Det finns sammanlagt över 2,9 miljoner konstaterade fall av coronavirussmitta i världen. Över 200 000 dödsfall till följd av covid-19-sjukdomen har rapporterats. I Europa har det konstaterats över 1,3 miljoner coronavirusfall och över 120 000 dödsfall med koppling till sjukdomen.

En smittsam virusinfektion av typen covid-19, som smittar lätt och i genomsnitt ger lindriga symtom, orsakar en snabbt växande epidemi hos en befolkning utan motståndskraft, där antalet nya fall per dag kan öka exponentiellt i början. Denna ökning av fall fortsätter tills en tillräckligt stor del av befolkningen blir smittad, varvid antalet fall åter börjar minska, eftersom en snabb spridning inte är möjlig när det inte längre finns tillräckligt med personer som är mottagliga för smittan.

Hur snabbt epidemin sprids beror utöver på sjukdomsalstrarens egenskaper (smittförmåga) även på andra aspekter i samhällsstrukturen och kulturen, såsom samhällstäthet och kontakter mellan

olika åldersgrupper samt sedvänjor hos befolkningen. I tätbefolkade samhällen där människor tillbringar mycket tid i stora grupper och umgänget mellan olika åldersgrupper är stort är potentialen för snabb spridning mycket större än i glesbefolkade samhällen där samhällsstrukturen består av mindre familjeenheter. Utöver hög ålder ökar rökning, klar övervikt, dålig funktionsförmåga och vissa grundläggande sjukdomar som försämrar allmäntillståndet och immunförsvaret avsevärt risken för en allvarlig sjukdomsform och död. Antalet allvarliga fall ökar särskilt snabbt bland personer över 60 år.

I Finland konstaterades det första fallet redan i slutet av januari 2020 hos en utländsk turist. Den egentliga epidemin började dock först i mars. I Finland hade det fram till den 5 maj 2020 konstaterats 5 984 bekräftade covid-19-fall och 271 dödsfall.

Det faktiska antalet smittade i Finland är sannolikt större än vad som uppgetts, eftersom personer med lindriga symtom eller inga symtom inte testats och det inte finns några uppgifter om antalet symtomfria personer. Målet är att i fortsättningen testa alla som misstänks vara smittade av coronaviruset.

Största delen av de konstaterade fallen av coronavirussmitta i Finland har varit lindriga. Den 11 maj 2020 fanns det i hela Finland totalt 161 covid-19-patienter intagna på sjukhus. Av dessa vårdades 139, det vill säga ca 86 procent, inom Helsingfors universitetscentralsjukhus specialupptagningsområde. På motsvarande sätt var antalet patienter i intensivvård 44 i hela Finland och av dem vårdades 32, det vill säga 73 procent, inom Helsingfors universitetscentralsjukhus specialupptagningsområde. I de flesta av specialupptagningsområdena har antalet covid-19-patienter som får sjukhusvård ökat något. Antalet intensivvårdspatienter är oförändrat.

En stor del av covid-19-fallen har konstaterats inom det folkrika Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HUS), men det finns fall inom varje sjukvårdsdistrikt och även på Åland. I flera landskap har den kumulativa incidensen närmast sig situationen i Nyland.

Antalet fall som konstateras dagligen har under nästan en månad hållit sig på en ganska jämn och relativt låg nivå. Detta tyder på en betydande fördröjning av epidemin.

I fråga om åldersfördelningen koncentreras fallen till personer i arbetsför ålder. Dödligheten följer mycket exakt den internationella erfarenheten, enligt vilken den betydande letaliteten är koncentrerad till äldre och i synnerhet till multisjuka. Bland fallen finns det nästan lika många kvinnor som män, men männens andel av de avlidna är större. Sjukdomsförekomsten hos barn är liten, och barn har haft mycket lindriga symtom. Även om uppskattningarna av andelen lindriga fall är inexakta, är det sannolikt att andelen lindriga fall av alla covid-19-infektioner är betydande. I en situation av detta slag kan sällsyntare, allvarliga sjukdomsformer snabbt ackumuleras under en kort tid och leda till överbelastning inom hälso- och sjukvården.

Den 15 mars 2020 utarbetade Institutet för hälsa och välfärd (THL) i samarbete med Åbo universitet för social- och hälsovårdsministeriet en modellering av den eventuella utvecklingen av epidemin hos befolkningen, av dess sjukfrekvens som kräver sjukhusvård och även av dess dödlighet. I modelleringen förutspåddes utifrån finländsk vårdpraxis och en kontaktmatrix för olika åldersgrupper behovet av sjukhusvård och intensivvård. Modelleringen visade att det finns risk för att epidemin i synnerhet överbelastar kapaciteten inom intensivvården under flera veckor. Detta hade vid samma tidpunkt uppenbarligen skett i Italien, och man ville undvika samma utveckling i Finland. Överbelastning inom hälso- och sjukvården kan leda till sådan överdödlighet som kan undvikas om överbelastningen inte inträffar. Regeringen beslutade därför den 16 mars 2020 att för att skydda befolkningens liv och hälsa införa omfattande samhälleliga restriktioner i syfte att minska de fysiska kontakterna mellan människor.

RP 72/2020 rd

Enligt en ny prognos från Institutet för hälsa och välfärd och Åbo universitet, som gavs den 25 mars efter restriktionerna och i vilken åtgärderna beaktas, kommer ca 11 300 personer att behöva sjukhusvård i Finland på grund av det nya coronaviruset. Av dem bedömdes 3 600 behöva intensivvård. Det maximala antalet intensivvårdsplatser uppskattades till ca 300.

Under tiden före restriktionerna var epidemin i ett mycket snabbt spridningsskede där antalet fall nästan fördubblades varje dag. Efter det att begränsningarna blev införda stabiliserades antalet konstaterade fall per dag och har inte återgått till exponentiell ökning. Antalet fall som dagligen tas in på sjukhus och för intensivvård har jämnats ut och följt den uppdaterade prognosen för hur epidemin utvecklas under restriktionernas giltighetstid och efter att kontakterna minskat. Epidemins spridning har sedan avstannat i hela landet på grund av restriktioner och hygienåtgärder. Reproduktionstalet är i nuläget mindre än ett.

I Finland har coronavirusepidemins spridning alltså stannat upp tack vare restriktioner och klart förbättrade hygienrutiner. Även om epidemins framfart för närvarande håller på att plana ut finns det fortfarande en risk för att den kan börja accelerera på nytt och nå en sådan nivå att hälso- och sjukvården överbelastas. Om hälso- och sjukvårdskapaciteten blir överbelastad, utsätts en del av befolkningen på grund av coronavirussmittan för en sådan risk för liv och hälsa som kunde undvikas om det inte var någon överbelastning.

Utöver risken för att det uppstår en andra våg av epidemin finns det också en risk för att den förlängs avsevärt. Genom begränsningarna har dock mycket tid vunnits, vilket gjort det möjligt att förbereda sig på ett större antal fall. Hävningen av begränsningarna ska ske stegvis och med noggrann uppföljning av effekterna på de epidemiologiska indikatorerna (känd prevalens, positiva resultat av test som påvisar virus och i fortsättningen även antikroppstester), så att man kan reagera om epidemin börjar intensifieras.

När restriktionerna gradvis hävs måste utvecklingen i fråga om antalet fall och belastningen på hälso- och sjukvården noggrant övervakas och bedömas. Det är nödvändigt att möjligheten att återinföra restriktioner eller att besluta om nya åtgärder behålls. Virusets cirkulerar fortfarande både i Finland och i stor utsträckning i resten av världen, och merparten av Finlands befolkning är fortfarande mottaglig för smitta. Det finns därför risk att epidemin tar fart på nytt.

Utvecklingen av behovet av intensivvård

En särskild utmaning för hälso- och sjukvården när det gäller covid-19-epidemin är andelen patienter som behöver intensivvård och krävande intensivvård bland dem som insjuknar allvarligt. I synnerhet inom den specialiserade sjukvården har man varit tvungen att koncentrera resurserna på vården av patienter med covid-19 och på annan brådskande vård. I fråga om intensivvård grundar sig informationen på de uppgifter som den nationella byrån för samordning av intensivvården (Kuopio universitetssjukhus) samlat in från sjukhusen samt på uppgifter från Suomen Tehohoitokonsortio, dvs. projektet för inbördes utvärdering av den finländska intensivvården (rapporteringen om inbördes utvärdering produceras av BM-ICU-tjänsten, TietoE-vry).

På de finländska intensivvårdsavdelningarna hade det före den 5 maj 2020 inletts sammanlagt 424 vårdperioder där patienten redan vid vårdperiodens början hade en bekräftad covid-19-infektion eller en misstänkt sådan. På både universitets- och centralsjukhusens intensivvårdsavdelningar har sådana vårdperioder förekommit. Av alla intensivvårdsperioder har hittills 53 procent varit inom HUS specialupptagningsområde. Mest nya vårdperioder inleddes vecka 15 (6–

12.4.2020), då 19 nya vårdperioder inleddes den livligaste dagen (8.4.2020). Därefter har trenden för nya vårdperioder per dag i huvudsak varit nedåtgående.

Fram till den 5 maj 2020 hade 194 intensivvårdsperioder där patienten hade haft bekräftad covid-19-infektion avslutats. Totalt 23 patienter i intensivvård har avlidit (15 procent av vårdperioderna). Av de intensivvårdsperioder där patienten varit över 70 år har 29 procent avslutats till följd av att patienten har avlidit. Antalet covid-19-patienter som behövde intensivvård började öka kraftigt på HUS sjukhus den sista veckan i mars. Under de tre första veckorna i april har det på HUS intensivvårdsavdelningar kontinuerligt funnits fler än 40 patienter samtidigt, men antalet samtidiga intensivvårdspatienter har hittills inte varit fler än 50, och under den senaste veckan har antalet varit något under 40. Den utökade intensivvårdskapaciteten har räckt till för att vårda dessa patienter.

I de övriga delarna av landet har patientvolymerna varit måttliga, och det har inte förekommit några problem i fråga om tillgången på intensivvård. Sammantaget kan det konstateras att åtgärderna för att begränsa spridningen av epidemin har varit effektiva och att det hittills inte har uppstått något sådant enormt behov av intensivvård som man befarade.

Prognoser för hur epidemin framskrider

Epidemins spridning håller på och avstanna i hela landet på grund av restriktioner och hygienåtgärder. Det så kallade reproduktionstalet (R_0) har minskat från uppskattningarna på 2,4 i början av epidemin till 1,6 och senare till under 1. Smittan sprids således långsamt på befolkningsnivå, men risken för lokala ansamlingar och därigenom för att epidemin blossar upp på nytt är dock fortfarande, och just av den orsaken, stor.

Merparten av befolkningen har inte smittats av viruset och är fortfarande utsatt för sjukdomen och även dess allvarliga följder. Situationen är fortfarande mycket riskfylld när det gäller hanteringen av epidemin och tryggheten av sjukhusvårdens kapacitet.

Regionala smittkedjor eller en större spridning i samhället har ändå förekommit på olika håll i Finland. Det har inte varit möjligt att förutse förekomsten av dessa epidemihärdar i förväg. Ett betydande antal nya sjukdomsfall kan också fortsättningsvis uppstå inom kort tid i vilken kommun som helst i Finland. En sådan lokal epidemi kan omfatta tiotals eller hundratals nya fall inom ett fåtal dagar. Till exempel i Lappland fanns det den 30 mars 2020 sammanlagt 6 sjukdomsfall, medan antalet nya fall var 36 följande vecka och nästföljande 55.

Den epidemihämmande effekten uppstår som en boostereffekt av flera olika åtgärder i kombination. Epidemins varaktighet kan inte uppskattas exakt. Prognosen är mycket beroende av parametrarna för sjukdomens spridningsförmåga, andelen patienter med få symtom och restriktionernas effektivitet. Det är också möjligt att epidemin i och med restriktionerna kommer att komma i flera olika vågor under de närmaste åren.

I väldigt många länder startade epidemin obemärkt, eftersom symtomen hos de flesta infekterade är så lindriga att de inte kan särskiljas från vanlig förkylning. Eftersom pandemin är global, är risken för en ny upptrappning av epidemin verklig. Ett mycket aktivt forskningsarbete pågår både i Finland och internationellt för att utveckla ett vaccin, men tidtabellen för när detta lyckas är fortfarande mycket osäker. Genom epidemiologisk forskning av infektionssjukdomar har det framgått att det är mycket svårt att bekämpa epidemier orsakade av infektioner av detta slag om det inte finns ett effektivt och tillgängligt vaccin. Detta bevisas av att covid-19-epidemin spred sig över hela världen på mindre än fyra månader.

När det gäller covid-19-epidemin går det inte att exakt förutspå hur pandemin kommer att utvecklas under våren, sommaren och början av hösten eller under den påföljande vintersäsongen och de kommande åren. Om epidemin liksom andra coronavirus följer säsongsvariationen, kan spridningen av den minska under sommaren och åter öka i något skede i slutet av hösten eller början av vintern.

Epidemins förlopp

Nedan presenteras de alternativa scenarier för olika epidemiförlopp som utarbetats av THL:s grupp för coronavirusmodellering. Största delen av de scenarier som presenteras ovan har utarbetats genom en modell vars prevalensparametrar har bedömts utifrån epidemidata från andra länder än Finland.

Om alla begränsningar hävs i mitten av maj eller i månadsskiftet maj-juni, börjar en kraftig smittvåg när restriktionerna upphör. Enligt prognosen blir det 5 100 perioder av intensivvård och det maximala behovet av intensivvård (957 platser) kommer att överskrida den tillgängliga kapaciteten för tung intensivvård.

Om däremot de nuvarande restriktionerna gradvis hävs så att reproduktionstalet är något över ett ($R_0 = 1,2$), kan epidemin avstanna inom cirka ett år. I det fallet antas det dock att begränsningarna kommer att gälla åtminstone under hela denna period. Om smittsamheten stiger från nivån i fråga, är en ny stark smittvåg mycket sannolik, eftersom befolkningens motståndskraft inte räcker till för att förhindra den.

Vid tolkningen av resultaten bör det noteras att det är svårt att på förhand fastställa vilken inverkan en enskild begränsning har på förändringen i reproduktionstalet. Om en gradvis hävning av begränsningarna leder till en kraftigare ökning av smittspridningseffekterna än väntat eller om rekommenderade skyddsåtgärder inte följs, kan det innebära att epidemin plötsligt trappas upp betydligt kraftigare än väntat. Även en relativt liten skillnad i reproduktionstalet påverkar i betydande grad höjden på epidemins toppnivåer och därmed belastningen på servicesystemet. Detta framhäver den stora betydelsen av en gradvis hävning av de begränsningar som statsrådet beslutade om den 6 maj 2020, avbrytandet av smittkedjor, hygienåtgärderna, skyddet för riskgrupper och en mycket noggrann uppföljning av epidemin, så att servicesystemets kapacitet inte överskrids. Strävan ska vara att särskilt omsorgsfullt försöka skydda de mest sårbara befolkningsgrupperna, såsom personer över 70 år, mot covid-19-infektion.

3 Målsättning

Målet med propositionen är att under fortsatta undantagsförhållanden från och med den 1 juni 2020 föreskriva om sådana restriktioner för förplägnadsverksamheten med stöd av vilka verksamheten kan öppnas för kunder och spridningen av coronavirussjukdomen samtidigt kan förhindras.

Statsrådet har i det ovannämnda principbeslutet konstaterat att man strävar efter att från de nuvarande restriktionerna övergå till en situation där restriktionerna och skyddsåtgärderna gäller bland annat stora offentliga tillställningar och restaurangverksamhet som bedöms ha den högsta risknivån, i synnerhet nattklubbar och restauranger med de största antalen kundplatser eller trängsta lokalerna.

Att hålla förplägnadsrörelserna stängda har enligt principbeslutet stora negativa ekonomiska konsekvenser, som koncentreras till en näringsgren. Eftersom den epidemiologiska situationen tills vidare har lugnat ner sig kan förplägnadsrörelserna successivt öppnas från och med den 1 juni 2020, förutsatt att effekterna av de restriktionslättnader som görs nu och en senare allmän epidemiologisk lägesbedömning stöder det. Detta förutsätter ändringar i lagstiftningen, så att det för verksamheten i fråga kan införas till exempel begränsningar av kundantal och serveringstider.

Grundlagsutskottet har likaså betonat att de nackdelar som restriktionerna sammantaget orsakar samhället i fortsättningen bör bedömas i relation till fördelarna (GrUB 10/2020 rd). Vid beslut om en förlängning av restriktioner ska alltså bland annat de epidemiologiska, sociala och ekonomiska konsekvenserna av åtgärderna beaktas.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I den nya 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar ska det temporärt under undantagsförhållanden föreskrivas om sådana begränsningar av förplägnadsrörelsernas öppettider och serveringstider samt antalet kundplatser i och användningen av deras utrymmen inomhus och utomhus som är nödvändiga för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom. Dessutom ska förplägnadsrörelserna förpliktas att iaktta särskilda hygienkrav och att se till att det finns ett tillräckligt avstånd mellan kunderna. Förplägnadsrörelserna ska också utarbeta en plan för hur de fullgör de skyldigheter och iakttar de begränsningar som föreskrivs.

Genom en temporär förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av lagen ska det utfärdas närmare bestämmelser om de ovannämnda begränsningarna och skyldigheterna, om utarbetandet av planen och om inom vilka områden begränsningarna ska tillämpas. I lagen ska statsrådets befogenhet att utfärda förordning vara avgränsad så att den gäller föreskrivande om begränsningar av öppettider och serveringstider samt antalet kundplatser. Begränsningarna gäller inte personalrestaurangverksamhet och inte heller försäljning av mat och dryck för avhämtning.

Regionförvaltningsverken ska enligt den nya 58 b § övervaka att begränsningarna och skyldigheterna iakttas. Regionförvaltningsverken kan bestämma att de missförhållanden och brister som de observerar vid övervakningen ska korrigeras och att förplägnadsverksamheten i en förplägnadsrörelse som väsentligt har brutit mot skyldigheterna omedelbart ska stängas för kunder i högst en månad.

Statsrådet ska enligt 58 b § 2 mom. följa upp att de i lagen avsedda förutsättningarna för begränsningar fortfarande föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls ska de temporära bestämmelserna upphävas.

Förplägnadsrörelserna stängdes i regel för kunder som en del av de åtgärder genom vilka man kraftigt minskade de sociala kontakterna mellan människor. Åtgärden har kraftigt inskränkt de grundläggande fri- och rättigheterna och har haft negativa ekonomiska effekter. Inskränkningen utgör dock i denna situation en nödvändig del av den helhet genom vilken regeringen med stöd av i synnerhet en minskning av de sociala kontakterna har lyckats hejda coronavirusepidemins framfart. Lägesbilden över epidemin möjliggör att flera restriktioner avvecklas successivt, trots att åtgärderna som gäller undantagsförhållanden har fortsatt. Förslaget har beretts som en del av genomförandet av regeringens hybridstrategi.

Coronavirussjukdomen sprids via droppsmitta och ofta som lokala utbrott. Ett betydande antal sjukdomsfall kan inträffa på mycket kort tid i vilken kommun som helst i Finland när regeringens gällande begränsningar kontrollerat och stegvis avvecklas. Det går inte att förutse uppkomsten av dessa epidemihärdar. Sjukdomen kan spridas i förplägnadsrörelser till följd av fysisk närhet mellan kunderna och också via ytor i lokalerna och via bestick. En betydande del av de sociala kontakterna i förplägnadsrörelser har samband med alkoholbruk. Finländarnas alkoholbruk är nattetid typiskt berusningskonsumtion både i hemmen och på serveringsställena. Berusning minskar hämningar och försämrar omdömesförmågan, vilket kan leda till försummelse av försiktighetsåtgärder, såsom säkerhetsavstånd och handhygien.

De omfattande begränsningar som gäller förplägnadsverksamhet kan således inte avvecklas helt och hållet ens med stöd av andra metoder som förhindrar att epidemin förvärras. De i propositionen avsedda begränsningar som gäller förplägnadsrörelsernas mest riskfyllda verksamhet och som i mindre grad begränsar näringsfriheten är i denna epidemisituation nödvändiga. Genom riktade och allmänna åtgärder som införs stegvis och kontrollerat ska det förhindras att epidemin förvärras. Det centrala målet med förslaget är att skapa sådana verksamhetsmodeller för förplägnadsverksamheten som baserar sig på frivilliga åtgärder och planer, och genom vilka spridningen av en smittsam sjukdom i förplägnadsrörelserna ska förhindras trots att begränsningarna avvecklas stegvis.

I regeringens Exit- och återuppbyggnadsarbetsgrupps rapport har man bedömt situationer där epidemin avstannar först inom cirka ett år, och möjligheten att en ny kraftig epidemivåg är mycket sannolik. Enligt rapporten framhäver detta den stora betydelsen av en successiv avveckling av begränsningarna, avbrytandet av smittkedjor, hygienåtgärderna, skyddet av riskgrupper och en mycket noggrann uppföljning av epidemin, när de riksomfattande begränsningarna avvecklas. Regeringen bedömer att dessa allmänna åtgärder tillsammans med förplägnadsbranschens egna åtgärder möjliggör att målsättningarna med propositionen uppnås.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Ovan beskrivs vilka konsekvenser coronakrisen och begränsningarna enligt lagen om inkvartering- och förplägnadsverksamhet har för förplägnadsbranschen. I regeringens Exit- och återuppbyggnadsarbetsgrupps rapport beskrivs coronaviruskrisens och de begränsande åtgärdernas ekonomiska konsekvenser.

Dessa ekonomiska konsekvenser skulle fortsätta och delvis till och med förvärras, om de omfattande samhällsbegränsningarna fortgår. Detsamma gäller om de kraftiga begränsningar som gäller förplägnadsrörelser fortsätter.

Enligt propositionen ska begränsningarna börja avvecklas successivt. De i propositionen avsedda temporära begränsningar som gäller till exempel antalet kundplatser samt öppettiderna och serveringstiderna begränsar i betydande grad utövandet av förplägnadsverksamhet, men jämfört med nuläget är deras konsekvenser mycket positiva. Att läget är exceptionellt framgår av att aktörerna inom förplägnadsbranschen också själva är beredda att vidta egna åtgärder som säkerställer kundernas säkerhet.

Förslaget möjliggör att förplägnadsrörelser hålls öppna, men konsekvenserna av begränsningarna av antalet kundplatser samt öppettiderna och serveringstiderna beror på förplägnadsrörel-

RP 72/2020 rd

sens verksamhetsidé. Förslaget har olika konsekvenser beroende på om det är fråga om en restaurang, ett café, en bar, en nattklubb eller en matkiosk som i huvudsak serverar take away-mat.

För caféer möjliggör förslaget i praktiken en normal öppettid, men det största möjliga antalet kunder är begränsat. För restauranger ska lunchverksamhet och normal servering till kunder också kvällstid möjliggöras. De största ekonomiska konsekvenserna har propositionen för sällskapsrestaurangernas, pubarnas, barernas och nattklubbarnas verksamhet. Propositionen innebär i praktiken att verksamheten i sådana förplägnadsrörelser vars affärsverksamhet infaller utslutande under natten är så gott som helt och hållet begränsad.

Försäljning av mat i enlighet med sänkt mervärdesskattesats omfattar enligt skatteuppgifterna cirka 73 procent av hela förplägnadsbranschens omsättning. Största delen av den resterande 27 procenten är försäljning av alkohol. Detta är vanligen sådan försäljning som sker kvällstid och under natten. Försäljningen inom förplägnadsbranschen kommer till följd av begränsningarna av antalet kundplatser samt öppettiderna och serveringstiderna inte att nå samma nivå som före coronakrisen.

Öppnande av restaurangerna genom att reglera antalet kundplatser samt öppettiderna och serveringstiderna möjliggör dock för största delen av restaurangerna att affärsverksamheten inleds på nytt inom ramen för de rådande begränsningarna. Om begränsningarna är i kraft en lång tid kan en stor del av restaurangföretagen inte utöva en affärsverksamhet som uppvisar vinst, utan blir tvungna att upphöra med sin verksamhet.

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av både de lagstadgade begränsningarna och avvecklingen av dem försvåras av att många andra begränsningar som baserar sig på bestämmelser och rekommendationer och ändringarna av dem också påverkar förplägnadsbranschens verksamhetsförutsättningar. Utöver detta har konsumenternas beteende en avgörande betydelse. Även en successiv avveckling av begränsningarna av förplägnadsrörelsernas verksamhet kan genast leda till en kundanstormning åtminstone ställvis, men det är också möjligt att konsumenterna är rädda för smitta och åtminstone inte i stora mängder genast ändrar sina under två månader etablerade fritidssysselsättningar.

Turism- och Restaurangförbundet rf har bedömt minskningen av branschens omsättning i form av olika alternativ. Alternativet snabb återhämtning utgår från att restaurangerna öppnas i juni och att affärsverksamheten inleds bra efter det. Om omsättningen för juni 2020 antas ligga på den mycket låga nivån för mars 2020 och ökningen av omsättningen antas tillta stegvis från och med juni, minskar restaurangernas omsättning ändå med 31 procent jämfört med det föregående året (cirka 1,8 miljarder euro). Från november 2020 framåt återgår omsättningen enligt scenariot till det normala.

Inom förplägnadsbranschen var vid månadskiftet april–maj nästan 40 000 löntagare permitterade eller arbetslösa, vilket är klart mer än hälften av löntagarna inom branschen. Att restaurangerna öppnas med begränsade öppettider möjliggör att en del av dessa löntagare sysselsätts på nytt, men en del förblir sannolikt fortfarande arbetslösa. Begränsningarna kan innebära att det inte genast är affärsekonomiskt lönsamt för en förplägnadsrörelse att öppna sin verksamhet, om en väsentlig del av dess normala försäljning infaller utanför de tillåtna öppettiderna eller serveringstiderna. Enligt Turism- och Restaurangförbundet rf:s ovannämnda bedömning är det dock realistiskt att anta att det är möjligt att sysselsättningsläget inom förplägnadsbranschen förbättras mot det normala efter det att begränsningarna har avvecklats.

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Regionförvaltningsmyndigheterna ska sköta övervakningen av de föreslagna begränsningarna och skyldigheterna. Regionförvaltningsverken sköter många av den statliga regionförvaltningsverken uppgifter. Enligt 12 § 1 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar ska regionförvaltningsverken inom sina verksamhetsområden övervaka att bekämpningen av smittsamma sjukdomar är lagenlig och sköta anknytande styrning. Till regionförvaltningsverkens uppgifter hör också att fatta de beslut om begränsningar som avses i lagens 58 § om det behövs inom flera kommuners område. Enligt 60 § 1 mom. i alkohollagen övervakar regionförvaltningsverken dessutom inom sitt verksamhetsområde detaljhandeln med och serveringen och marknadsföringen av alkohol-drycker.

Regionförvaltningsverken har således goda förutsättningar att genomföra övervakningen. Inom ramen för den tillgängliga tidtabellen har verken dock inte kunnat anvisas tilläggsresurser. Det faktiska behovet av övervakning beror i avgörande grad på hur förplägnadsrörelserna förhåller sig till att iaktta begränsningarna och fullgöra skyldigheterna. Det är mycket sannolikt att största delen av förplägnadsrörelserna vidtar effektiva åtgärder för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom också av den orsaken att kunderna förutsätter att deras egen säkerhet säkerställs. En stegvis avveckling av begränsningarna beror dessutom på hur bra de gällande bestämmelserna iakttas. Behovet av myndighetstillsyn kan vara skäligt om förplägnadsrörelserna och kunderna för sin egen del genom social kontroll ser till att bestämmelserna iakttas.

Konsekvenser för medborgarna

Det har ovan konstaterats att det är mycket svårt att förutse epidemins framfart. Det är obestridligt att man genom omfattande restriktioner effektivt kan förhindra coronavirusepidemins framfart. Eftersom omfattande restriktioner också har betydande negativa effekter, har regeringen dragit upp riktlinjer för en kontrollerad övergång från omfattande restriktioner till allt mer riktade åtgärder och en effektiviserad hantering av epidemin i enlighet med lagen om smittsamma sjukdomar, beredskapslagen och eventuella andra författningar. Under maj och juni kommer flera begränsningar att avvecklas och lindras och samtidigt kommer effekterna av andra åtgärder att utökas. Huruvida de rekommenderade bekämpningsåtgärderna iakttas också i fortsättningen är av avgörande betydelse.

Med beaktande av det sätt på vilket viruset sprids är det fortfarande viktigt att minska den fysiska närheten mellan människor. Trots att det är mycket svårt att på förhand fastställa vilken effekt avvecklande, ändring eller införande av en enskild begränsning har på epidemins framfart och på ändringen i reproduktionstalet, är det skäl att bereda sig på att också ett stegvist öppnande av förplägnadsrörelserna kan öka smittorisken.

På grund av detta grundar sig propositionen i enlighet med hybridstrategin på kontinuerlig uppföljning av epidemin och utnyttjande av insamlad forskningsdata.

Servering av alkoholdrycker och resandeförsel kommer som det ser ut nu att successivt bli möjligt under sommaren. Det kan förutses att konsumtionen av alkohol och dess negativa effekter återgår till den tidigare nivån. Att restaurangerna successivt öppnas torde till exempel öka antalet misshandlar och ordningsstörningar i restauranger och på offentliga platser.

Det kan optimistiskt förutses att egenkontrollen och utvecklingen av verksamhetssätt för att förhindra spridningen av coronaviruset även kommer att medföra att övervakningen av serveringen förbättras och att de negativa effekterna av serveringen av alkoholdrycker därmed minskar.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativ och deras konsekvenser

Icke-lagstadgade rekommendationer och självreglering

Regeringen har under coronavirusepidemin meddelat flera restriktioner som har formen av rekommendationer och som iakttas i hög grad: personer över 70 år ska hålla sig i karantänlika förhållanden, avstånden mellan människor ska upprätthållas, nya praxis för handhygien, stängning av statens och kommunernas museer och teatrar med mera och en rekommendation om att privata aktörer ska stänga motsvarande inrättningar.

Rekommendationerna är dock inte rättsligt förpliktande, det vill säga iakttagandet av dem baserar sig på människors och olika aktörers strävanden att förebygga spridningen av epidemin genom sina egna handlingar.

Att aktörerna inom restaurangbranschen rekommenderas att till exempel begränsa antalet kunder i sina utrymmen inomhus och utomhus eller att iaktta kraven på säkerhetsavstånd kunde de facto fungera i synnerhet för att det ligger i branschens eget intresse att få sina kunder att känna sig trygga.

Som ett alternativ till lagstadgade restriktioner kunde man även överväga självreglering av branschen i kombination med iakttagande av rekommendationerna. Vid beredningen av propositionen har det bedömts att restriktioner i anslutning till en smittsam sjukdom är effektivare när de baserar sig på näringsidkares och deras kunders gemensamma intressen. Av denna orsak är syftet med propositionen att förplägnadsrörelserna när lagen träder i kraft planerar sina egna åtgärder för att förhindra spridningen av en smittsam sjukdom. Målet är att de begränsningar som anges i en förordning ska kunna avvecklas också mycket snabbt på basis av sjukdomssituationen och uppföljningen av hur den egna planeringen fungerar.

Att alla lagstadgade begränsningar av förplägnadsrörelsernas verksamhet genast avvecklas från och med den 1 juni 2020 utgör dock en alltför stor risk med tanke på spridningen av coronaviruset. Även på basis av internationell erfarenhet kan det sägas att upprätthållande av socialt avstånd är mest utmanande på serveringsställen som enbart eller i huvudsak koncentrerar sig på försäljning av alkohol. Det är också svårt att föreställa sig att alla innehavare av serveringstillstånd i Finland eller inom ett visst område till exempel frivilligt skulle stänga sina serveringsställen samtidigt på basis av regeringens eller hälsovårdsmyndigheternas rekommendationer.

Lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet

Enligt 3 a § i den gällande lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och den förordning som har utfärdats med stöd av den är förplägnadsrörelserna i regel stängda för kunder. Enligt 3 § i statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelserns öppethållning i syfte att förebygga spridning av en smittsam sjukdom följer arbets- och näringsministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet regelbundet om förplägnadsrörelserna i de enskilda landskapen fortsättningsvis ska hållas stängda för kunder.

RP 72/2020 rd

I lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet föreskrivs det om de allmänna förutsättningarna för näringsverksamheten i fråga och om de krav som ska ställas på verksamheten. Genom en temporär ändring av lagen infördes skyndsamt begränsningar med stöd av vilka man i praktiken förbjöd utöandet av näringsverksamheten.

Vid beredningen av propositionen har det ansetts ändamålsenligt att begränsningarna av förplägnadsverksamheten under coronavirusepidemin tas in i lagen om smittsamma sjukdomar genom en temporär ändring.

Lagen om smittsamma sjukdomar

I 58 § (Åtgärder i samband med en omfattande smittrisk) i lagen om smittsamma sjukdomar fastställs det att när en allmänfarlig smittsam sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig smittsam sjukdom som medför omfattande smittrisk har konstaterats eller med fog kan väntas förekomma, kan det kommunala organ som ansvarar för bekämpningen av smittsamma sjukdomar inom sitt verksamhetsområde fatta beslut om att stänga verksamheter inom socialvården och hälso- och sjukvården, läroanstalter, daghem, bostäder och motsvarande lokaler och förbjuda allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. En ytterligare förutsättning är att åtgärden är nödvändig för att förhindra spridningen av en allmänfarlig sjukdom eller en sjukdom som med fog misstänks vara en allmänfarlig sjukdom. Regionförvaltningsverket kan fatta motsvarande beslut inom sitt område om det behövs inom flera kommuners område.

Besluten enligt 1 och 2 mom. meddelas för högst en månad. Åtgärderna ska genast avslutas när det inte längre finns någon smittrisk.

Under behandlingen i riksdagens grundlagsutskott (GrUU 7/2020 rd) och ekonomiutskott (EkUB 5/2020 rd) väcktes frågan om huruvida målen med ändringen av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet bättre kunde nås genom att ändra exempelvis lagen om smittsamma sjukdomar. Det var dock i de undantagsförhållanden som nu råder och med beaktande av dagens lägesbild inte möjligt att göra en ändring av systemet som baserar sig på kommunernas och regionalförvaltningsmyndigheternas beslut. På grund av att ändringsbehoven i lagen om smittsamma sjukdomar är av mer principiell natur var det enligt utskottet motiverat att bedöma dem under normala förhållanden och i den omfattning som deras karaktär kräver. Förbud som utfärdas utifrån lokala eller regionala myndigheters prövning gör det inte nödvändigtvis möjligt att säkerställa vare sig befolkningens hälsa eller hälso- och sjukvårdssystemets bärkraft så att det allmännas skyldigheter enligt grundlagen och människorättskonventioner fullgörs.

I den nuvarande epidemiologiska situationen kan det med stöd av 58 § i den gällande lagen om smittsamma sjukdomar inte fattas beslut om förbud eller begränsningar som gäller förplägnadsverksamheten. Med anledning av de grunder som riksdagens ekonomiutskott lägger fram föreslås det i propositionen inte heller ändringar i bestämmelsen som grundar sig på myndigheternas prövningsrätt. I propositionen har man således gått in för en modell där det till lagen om smittsamma sjukdomar ska fogas en specialbestämmelse om temporär begränsning av förplägnadsverksamhet under undantagsförhållanden.

Alkohollagen

Syftet med alkohollagen är att förebygga alkoholhaltiga ämnens negativa effekter för dem som konsumerar alkohol, för andra människor och för hela samhället. Enligt 18 § i alkohollagen beviljas ett serveringstillstånd för alkoholdrycker under de förutsättningar som anges i lagen en

sökande som utövar förplägnadsverksamhet som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Med servering av alkoholdrycker avses enligt lagens 3 § försäljning av alkoholdrycker för förtäring i lokaler som försäljaren kontrollerar eller under övervakning som ordnas av försäljaren.

Bestämmelser om serveringsställe för alkoholdrycker och om kraven och skyldigheterna avseende övervakningen av serveringen finns i 35–39 § i lagen. Regionförvaltningsverket övervakar enligt lagens 60 § 1 mom. inom sitt verksamhetsområde serveringen av alkoholdrycker, och tillståndshavarna är enligt 56 § skyldiga att utöva egenkontroll och att utarbeta en plan för egenkontroll.

Regionförvaltningsverket får enligt 22 § i alkohollagen förena ett serveringstillstånd med villkor och begränsningar som gäller bland annat serveringsområdet och serveringstiden. Förutsättningarna för meddelande av villkor och begränsningar gäller framför allt tillsynen över alkohollagen samt tryggheten av allmän ordning och säkerhet och också till exempel skyddet av minderåriga och förebyggandet av problem med oljud.

Med stöd av alkohollagen kan det således i den nuvarande epidemiologiska situationen inte fattas beslut om förbud eller begränsningar som gäller serveringsställen och deras verksamhet. Eftersom det i lagen om smittsamma sjukdomar föreslås till tillämpningsområdet allmänna och likvärdiga bestämmelser för att förebygga spridningen av en smittsam sjukdom i alla förplägnadsrörelser, föreslås det i propositionen inga ändringar av bestämmelserna i alkohollagen.

Hälsoskyddslagen

Enligt 51 § i hälsoskyddslag har den kommunala hälsoskyddsmyndigheten rätt att meddela enskilda förbud och förelägganden som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga sanitär olägenhet. Om en sanitär olägenhet breder ut sig över ett vidsträckt område eller annars är speciellt betydelsefull, kan Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården eller regionförvaltningsverket inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga uppkomsten av den sanitära olägenheten. Med sanitär olägenhet avses bland annat en sjukdom som kan konstateras hos människan och en annan hälsostörning.

Det kunde med stöd av hälsoskyddslagen i princip fattas till och med riksomfattande beslut om förbud eller begränsningar som gäller förplägnadsverksamheten. Lagen är dock inte avsedd för till exempel en situation enligt målet med propositionen där strävan är att lindra gällande riksomfattande begränsningar samt att överväga begränsningarna i förhållande till deras negativa effekter.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

När coronavirusepidemin i mars spreds till nästan alla världens länder har förplägnadsverksamheten i dessa länder i regel upphört. I flera europeiska länder stängdes hela samhället så att det inte ens var tillåtet för befolkningen att röra sig utomhus. I många länder stängdes alla eller de flesta affärsföretag som betjänar kunder. Många begränsningar har från och med slutet av april avvecklats i alla europeiska länder, men begränsningarna av förplägnadsrörelsernas verksamhet är klart bland de sista begränsningar som avvecklas. Förplägnadsverksamhet ses allmänt som den allra mest riskfyllda näringsverksamheten med tanke på smittspridningen.

RP 72/2020 rd

I Sverige meddelade Folkhälsomyndigheten den 31 mars 2020 med stöd av smittskyddsförordningen (2004:255) en föreskrift (HSLF-FS 2020:9), som innehåller bestämmelser om begränsningar av förplägnadsverksamheten. Förplägnadsrörelser får vara öppna, men de ska förhindra smittspridning av covid-19 genom att följa myndigheternas rekommendationer och genom att utöva egenkontroll och utföra riskbedömningar. Enligt 4 § i föreskriften ska förplägnadsrörelserna säkerställa att det vid verksamheten inte förekommer trängsel eller långa köer. Besökare ska kunna hålla avstånd mellan varandra.

I föreskriften anges att besökarna får äta och dricka endast sittandes vid ett bord, och att stående servering vid barer inte är tillåtet. Det är dock tillåtet för besökare att ta med maten för avhämtning. Om det föreligger risk för smittspridning av covid-19 får smittskyddsläkaren efter samråd med kommunen förbjuda verksamheter som inte uppfyller kraven i föreskriften. Föreskriften har trätt i kraft den 25 mars 2020 och gäller till den 31 december 2020.

Också i Norge har restaurangerna kunnat hålla öppet bara det är minst två meter mellan borden. I Oslos metropolområde har det inte varit tillåtet att servera alkohol.

I Tyskland öppnas restaurangerna för matgäster under maj månad i enlighet med delstaternas beslut. För intagande av måltider gäller noggrant fastställda regler: avstånden mellan borden ska vara minst 1,5 meter, för varje kund ska det reserveras en area på minst tio kvadratmeter, kunderna får vistas i en restaurang högst två timmar och borden ska alltid desinficeras när kunderna byts.

Regeringen i Schweiz stängde restaurangerna till och med den 8 juni 2020, men meddelade den 29 april 2020 att de öppnas redan den 11 maj 2020 med stränga begränsningar. Restaurangerna ska säkerställa att de sociala avstånden upprätthålls och servering tillåts endast till sittande kunder och till bord med högst fyra personer. Bordssällskap ska antingen avskiljas med skärmar eller finnas på minst två meters avstånd från varandra. Grupperna i bordssällskapen får inte blandas. Kundernas personuppgifter ska samlas in och bevaras i restaurangen i 14 dygn för spårning av eventuell exponering. Restauranger och caféer ska stänga klockan 22. Barer, pubar och nattklubbar förblir helt stängda.

I Österrike fick restaurangerna från och med den 15 maj 2020 servera endast bord med högst fyra personer och endast med förhandsreservation. I Ungern öppnas restaurangerna under maj månad så att kunderna ska använda andningsskydd. I Litauen fick uterestauranger öppnas redan i april. I Spanien inleddes i slutet av april en plan i fyra faser för att öppna samhället. Den först fasen innebär att barn under 14 år tillåts vara ute högst en timme per dag. Den andra fasen innebär att till exempel restauranger och museer kan öppnas, men endast för en tredjedel av det normala antalet besökare.

6 Remissvar

Turism- och Restaurangförbundet rf har betonat behovet av att öppna förplägnadsverksamheten så snabbt som möjligt. Förbundet har redan inlett projekt med stöd av vilka man strävar efter att styra rörelserna inom branschen mot bästa praxis för att förebygga spridningen av en smittsam sjukdom.

7 Specialmotivering

Lagen om smittsamma sjukdomar

58 a §. *Temporär begränsning av förplägnadsrörelsers verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.* Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen ska i en förplägnadsrörelse som avses i 1 § 1 mom. 4 punkten i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) iaktas begränsningar av förplägnadsrörelsens öppettider, de serveringstider för alkoholdrycker som avses i alkohollagen (1102/2017) samt antalet kundplatser i och användningen för näringsverksamhet av förplägnadsrörelsens utrymmen inomhus och utomhus i de områden och i den omfattning som det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Antalet kundplatser får dock inte begränsas till mindre än hälften av det största tillåtna antalet kundplatser, och öppettiderna får inte begränsas mellan klockan 6 och 22 och serveringstiderna inte begränsas mellan klockan 9 och 21.

När det gäller definitionen av undantagsförhållanden motsvarar förslaget till sin struktur den av riksdagen godkända bestämmelsen i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet med stöd av vilken förplägnadsrörelserna har varit stängda för kunder sedan den 4 april 2020. På motsvarande sätt är också den föreslagna bestämmelsen avsedd att tillämpas under sådana undantagsförhållanden som avses i 23 § i grundlagen. Likaså ska begränsningarna fortsatt vara nödvändiga. I 1 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det om avgränsning av ett bemyndigande att utfärda förordning, så att antalet kundplatser inte får begränsas till mindre än hälften av det största tillåtna antalet kundplatser, öppettiderna inte får begränsas mellan klockan 6 och 22 och serveringstiderna inte får begränsas mellan klockan 9 och 21.

Utöver begränsningarna av rörelsens öppettider och användningen av dess utrymmen ska förplägnadsrörelsen utöver det som föreskrivs i livsmedelslagen om krav på livsmedelslokaler följa behövliga ytterligare hygienkrav i fråga om de utrymmen som rörelsen förfogar över och se till att det är tillräckligt stort avstånd mellan kunderna. Förplägnadsrörelsen ska enligt förslaget också göra upp en skriftlig plan över hur rörelsen fullgör de skyldigheter och iakttar de begränsningar som föreskrivits för dess verksamhet och användning av utrymmen inomhus och utomhus.

Av de skyldigheter och begränsningar som avses i bestämmelsen är skyldigheten enligt 2 mom. att se till att det är tillräckligt stort avstånd mellan kunderna central.

Eftersom det i 23 § i grundlagen föreskrivs att bemyndiganden att utfärda förordning ska ha ett exakt avgränsat tillämpningsområde och att grunderna för tillfälliga undantag ska bestämmas genom lag, anges dessa grunder exakt avgränsat i den föreslagna paragrafens 3 mom.

Enligt 3 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om rengöring av de utrymmen och ytor som används av förplägnadsrörelser samt om instruktioner som ska ges till kunderna om exempelvis tillräckliga avstånd och möjligheter att tvätta händerna. Coronaviruset smittar i första hand genom droppsmitta från människa till människa exempelvis via händerna, och det kan också smitta via vidröring av ytor som har kontaminerats med sekret från en insjuknad persons andningsvägar. För förplägnadsrörelser ska det genom förordning få utfärdas närmare bestämmelser om skyldigheter att ge kunderna instruktioner för att förhindra smittspridning och att omsorgsfullt och så ofta som möjligt rengöra de ytor som vidrörs av kunderna. En väsentlig förhållningsregel för att förhindra spridning av coronaviruset är att personer som är sjuka inte ska besöka förplägnadsrörelsen. Kunderna ska

också ges möjlighet att sköta sin handhygien. Det ligger i restaurangbranschens eget intresse att förbereda och införa verksamhetsrutiner som följer anvisningarna från Institutet för hälsa och välfärd, Arbetshälsoinstitutet och livsmedelstillsynen och som också svarar mot kundernas egna behov av att förebygga smitta.

Enligt 3 mom. 2 punkten i paragrafen utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om nödvändiga skyldigheter som hänför sig till kundernas vistelse och placeringen av kundplatserna. Att hålla avstånd till andra människor och minimera närkontakt hör till de viktigaste metoderna för att förebygga coronavirussmitta. I förplägnadsrörelser är det utöver allmänt förebyggande av smittspridning fråga om att kunderna har rätt att förutsätta att andra kunder undviker närkontakt och att förplägnadsrörelsen övervakar detta. Om det är nödvändigt får det genom förordning föreskrivas till exempel att servering ska ske endast till kunder som sitter vid sitt bord. Förplägnadsrörelserna får också genom bestämmelser åläggas kundservicerelaterade skyldigheter i syfte att förhindra uppkomst av köer och trängsel. Avsikten är inte att det ska krävas av förplägnadsrörelsernas kunder att de håller till exempel två meters avstånd till andra kunder, men det ska genom förordning få utfärdas bestämmelser om avståndet mellan kundernas bord.

Förplägnadsrörelserna kan kräva att kunderna iakttar de instruktioner som ges. Enligt 5 § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet har en utövare av inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och rörelsens personal rätt att vägra servera en kund mat eller dryck och vid behov avlägsna en kund som stör andra kunder eller annars orsakar störningar i rörelsen eller inte uppfyller de villkor som ställts för tillträde. I bestämmelsen hänvisas det slutligen till att bestämmelser om förbud mot diskriminering finns i 8 § i diskrimineringslagen (1325/2014).

Enligt 3 mom. 3 punkten i den föreslagna paragrafen utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om begränsning av antalet kundplatser i förplägnadsrörelser utrymmen inomhus och utomhus. Enligt förslaget ska det föreskrivas genom lag att antalet kundplatser inte får begränsas mer än till hälften av det antal som är tillåtet under normala förhållanden. En begränsning av den omfattningen, som även har använts internationellt, säkerställer tillräckliga avstånd med tanke på smittorisken samtidigt som den gör det möjligt att inleda näringsverksamheten igen. I syfte att minimera de sociala kontakterna är det nödvändigt att begränsa det antal kunder som samtidigt vistas i en förplägnadsrörelses utrymmen i förhållande till det antal som är tillåtet under normala förhållanden. Det största tillåtna antalet kunder i restauranger med serveringstillstånd för alkoholdrycker anges i serveringstillståndet, och det största tillåtna antalet kunder i alla restauranger anges i allmänhet i byggplanerna. I förordningen kan olika slags restaurangutrymmen beaktas, så att begränsningen är lindrigare exempelvis utomhus, eftersom smittorisken där är mindre. I fråga om begränsning av de sociala kontakterna ska 2 och 3 punkten i momentet tillämpas jämsides, det vill säga att även om till exempel det största tillåtna antalet kunder i en konferenslokal är 1 200, ska i lokalen i praktiken endast få släppas in så många kunder som begränsningarna enligt 2 punkten tillåter. I alla situationer gäller en allmän skyldighet att se till att det är tillräckligt stora avstånd mellan kunderna.

Enligt 3 mom. 4 punkten i den föreslagna paragrafen utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om begränsning av förplägnadsrörelserns öppettider och de i alkohollagen (1102/2017) avsedda serveringstiderna för alkoholdrycker. Enligt 1 mom. i den föreslagna paragrafen får öppettiderna inte begränsas mellan klockan 6 och 22 och serveringstiderna inte begränsas mellan klockan 9 och 21. Sedan 2018 har förplägnadsrörelsernas öppettider inte varit begränsade, men bestämmelser om serveringstider för alkoholdrycker finns i 42 § i alkohollagen. Huvudregeln är att servering av alkoholdrycker är tillåten mellan klockan 9 och 1.30. Med tillstånd av tillståndsmyndigheten får servering inledas tidigast klockan 7, och utifrån en anmälan till tillståndsmyndigheten får serveringen fortsätta till högst klockan 4. Med avvikelse från

de bestämmelserna ska det enligt förslaget föreskrivas temporärt om serveringstiderna med stöd av 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar.

Begränsningar av både öppettider och serveringstider är nödvändiga i samband med att förplägnadsrörelserna öppnar igen. Beroende på epidemiläget och de erfarenheter som fåtts kan begränsningarna av båda, men i första hand begränsningarna av öppettiderna, stegvis lindras. Lindringar av begränsningen av serveringstiderna för alkoholdrycker beror framför allt på hur serveringsställena klarar av att övervaka serveringen och upprätthålla ordningen under undantagsförhållandena.

Enligt 3 mom. 5 punkten i den föreslagna paragrafen utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om en plan genom vilken förplägnadsrörelsen säkerställer att skyldigheterna fullgörs och begränsningarna iakttas och om att hålla planen framlagd. Genom förordning ska det föreskrivas hur förplägnadsrörelserna i planen ska anteckna sina egna rutiner till exempel för att uppfylla hygienkraven och upprätthålla tillräckliga avstånd mellan kunderna. Varje förplägnadsrörelse ska förvissa sig om vilka huvudsakliga åtgärder skyldigheterna och begränsningarna innebär i just den rörelsens verksamhet. I planen ska det antecknas till exempel hur näringsidkaren har beslutat att genomföra den placering av sittplatser som avses i 2 punkten i momentet och vad som är det största tillåtna antalet kundplatser efter den begränsning som avses i 3 punkten. Närmare bestämmelser om att hålla dessa uppgifter framlagda för kunderna ska likaså utfärdas genom förordning.

Enligt 3 mom. 6 punkten i paragrafen utfärdas genom förordning närmare bestämmelser om de områden där skyldigheterna och begränsningarna ska tillämpas. Bestämmelsen anknyter till den i 58 b § föreslagna skyldigheten för statsrådet att säkerställa att förutsättningarna för tillämpning av begränsningarna föreligger.

Enligt 4 mom. i den föreslagna paragrafen gäller det som föreskrivs i 3 mom. 2–4 punkten inte sådana personalrestauranger som avses i 1 § 3 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet eller förplägnadsrörelser försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans. Enligt förslaget är det också i personalrestaurangers verksamhet och när förplägnadsrörelser säljer mat och dryck för avhämtning nödvändigt att fullgöra skyldigheterna enligt 1 och 5 punkten i momentet avseende rengöring av utrymmena, instruktioner som ska ges till kunderna och den plan som ska upprättas.

En likadan avgränsning i fråga om personalrestauranger finns i 3 a § 3 mom. i den gällande lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Den bestämmelse som det hänvisas till 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. I praktiken innebär bestämmelsen att personalrestauranger vid t.ex. äldreboenden, sjukhus, garnisoner, fängelser, daghem, skolor och industrianläggningar kan fortsätta sin verksamhet på samma sätt som nu. De ska dock iakttä bestämmelserna om rengöring av de utrymmen och ytor som används av förplägnadsrörelsen, om instruktioner som ska ges till kunderna om exempelvis möjligheten att tvätta händerna och om den plan som ska upprättas. Försäljning av mat och dryck för avhämtning omfattas inte heller av begränsningarna i bestämmelsen i fråga.

58 b §. Tillsyn över förplägnadsrörelser och uppföljning av förutsättningar för begränsningar. I 1 mom. i den föreslagna paragrafen föreskrivs det om tillsyn. Enligt den föreslagna paragrafen ska regionförvaltningsverket 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. Enligt 4 § 3 mom. i lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) kan regionförvaltningsverken, som sköter uppgifter inom den statliga regionförvaltningen, ha uppgifter om vilka föreskrivs särskilt. I den lagen föreskrivs det om bland annat beslutanderätt, handräckning och tvångsmedel.

Om det observeras brister eller missförhållanden i fullgörandet av skyldigheterna eller iakttagandet av begränsningarna, kan regionförvaltningsverket enligt det föreslagna 1 mom. förelägga förplägnadsrörelsen att avhjälpa bristerna eller missförhållandena. När föreläggandet meddelas ska det sättas ut en tid inom vilken de behövliga åtgärderna ska vidtas. Om bristerna inte har avhjälpits inom utsatt tid eller om skyldigheterna väsentligen har åsidosatts, får regionförvaltningsverket fatta beslut om att förplägnadsrörelsens förplägnadsverksamhet omedelbart ska avbrytas och hållas stängd för kunder högst en månad. Vad gäller syftet med bestämmelsen är det framför allt fråga om att myndigheterna ska ha möjlighet att reagera effektivt om det väsentligen bryts mot bestämmelserna om förhindrande av spridning av en smittsam sjukdom. Sådana situationer kan vara till exempel överträdelser av begränsningarna av kundplatser som tar sig uttryck i form av ordningsstörningar, trängsel och köer samt överträdelser av begränsningarna av öppettider och serveringstider. Möjligheten att effektivt ingripa i verksamhet som strider mot skyldigheterna och begränsningarna behövs också för att både kunderna och hela restaurangbranschen ska kunna förutsätta att samtliga näringsidkare iakttar restriktionerna på ett enhetligt och ansvarsfullt sätt.

För tydlighetens skull föreskrivs det i 2 mom. att polisen vid behov på begäran av regionförvaltningsverket ska ge handräckning vid genomförande av tillsynen och avbrytande av förplägnadsverksamhet enligt 1 mom.

Enligt 2 mom. i paragrafen ska statsrådet noggrant följa upp huruvida de i 58 a § 1 mom. avsedda förutsättningarna för begränsningar fortsatt föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att upphäva 58 a § och de bestämmelser som hänför sig till den. Om de begränsningar som det föreskrivs om med stöd av 58 a § 3 mom. inte längre är nödvändiga i vissa områden eller i den föreskrivna omfattningen, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning.

Grundlagsutskottet har sett frågan om det geografiska tillämpningsområdet i fråga om stängningen av förplägnadsrörelserna som betydelsefull. Trots att det i förslaget inte är fråga om att stänga affärsverksamhet utan att begränsa den, gäller förutsättningen att begränsningarna ska vara nödvändiga både områden och omfattningen av begränsningarna. En förutsättning för att föreskriva om skyldigheter och begränsningar som gäller i hela landet är att de är nödvändiga i hela landet när förordningen utfärdas. På motsvarande sätt ska statsrådet allt eftersom tiden går och kunskapen om epidemin ökar lindra skyldigheterna och begränsningarna eller upphäva dem till de delar som de inte längre är nödvändiga i vissa geografiska områden.

91 §. Ändringssökande. I paragrafen tas det in en hänvisning till 58 b §, så att de beslut som avses i den paragrafen får verkställas även om de överklagas.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Enligt propositionen ska statsrådet med stöd av ett bemyndigande i 58 a § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar utfärda en förordning där det föreskrivs om skyldigheter och begränsningar för förplägnadsrörelser. I föregående avsnitt beskrivs med detaljerade exempel hurdana skyldigheter och begränsningar det enligt regeringens uppfattning kan föreskrivas om genom förordning.

RP 72/2020 rd

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

Ett utkast till statsrådets förordning om temporär begränsning av förplägnadsrörelsers verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom finns som bilaga till denna proposition. För att säkerställa begränsningarnas temporära karaktär och statsrådets övervakningsskyldighet ska förordningen enligt förslaget gälla till och med den 30 augusti 2020. Statsrådet ska i god tid dessförinnan utreda och besluta huruvida det är nödvändigt med eventuella fortsatta begränsningar.

9 Ikraftträdande

Lagen förestås träda i kraft den 1 juni 2020 och gälla till och med den 31 oktober 2020. Det är nödvändigt att ta i bruk de föreslagna befogenheterna enligt lagen om smittsamma sjukdomar genast från och med den 1 juni 2020, när 3 a § i lagen om temporär ändring av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet upphör att gälla, för att spridningen av virusmitta framöver ska kunna förhindras effektivt och för att garantera tillräckliga resurser för att hantera situationen.

Med avseende på det nuvarande epidemiläget avses lagen vara i kraft endast den tid som det är nödvändigt, det vill säga till utgången av oktober. Om undantagsförhållandena upphör eller de begränsningar som anges i förslaget inte längre är nödvändiga, ska den föreslagna lagen och den statsrådsförordning som ska utfärdas upphävas.

10 Verkställighet och uppföljning

Social- och hälsovårdsministeriet bedömer tillsammans med arbets- och näringsministeriet och regionförvaltningsverken också i fortsättningen epidemiläget varannan vecka utifrån uppgifter från uppföljningsundersökningen vid Institutet för hälsa och välfärd och HUS. Ministerierna ger sedan dessa utredningar vidare till regeringen.

I enlighet med regeringens principbeslut stöder man sig i hybridstrategin förutom på hanteringen av restriktioner och den gradvisa avvecklingen även på att omfattande genomföra principen om att testa, spåra, isolera och behandla. En eventuell hävning av begränsningarna utgår från en helhetsbedömning av de fördelar som begränsningarna medför under de närmaste veckorna eller månaderna, och å andra sidan från de olägenheter begränsningarna medför för samhället.

Hybridstrategins effekt i bekämpningen av coronavirusepidemin följs upp med hjälp av epidemiologiska, medicinska och operativa indikatorer. Till de epidemiologiska indikatorerna hör åtminstone förändring i antalet fall per dag och förändringens riktning, incidens per vecka, antal tillfrisknade, åldersfördelning, testningskapacitet och dess användningsgrad, andel positiva av de misstänkta fallen samt förekomst av och plats och tidpunkt för lokala utbrott. Till de medicinska indikatorerna hör dödlighet, förändringar i den och dess riktning, de avlidnas åldersfördelning och miljö (specialiserad sjukvård, vårdavdelning på hälsovårdscentral, socialvårdsenhet, hem eller någon annan miljö) samt i synnerhet belastning på intensivvården. Till de operativa mätarna hör smittspårningens volym och belastning och i vilken grad den når dem som ska nås samt hur stor del av de exponerade som placeras i karantän. För alla indikatorer bör det vara möjligt att samla in och följa upp uppgifter på riksnivå (hela landet, specialupptagningsområdena), på regional nivå (sjukvårdsdistrikten och landskapen) och på lokal nivå (kommuner och stadsdelar, institutioner). Epidemins indirekta konsekvenser för servicesystemet och klienterna bör också följas upp.

Världshälsoorganisationen WHO rekommenderar i sin coronastrategi att det ska förflöta minst två veckor mellan avvecklandet av olika restriktioner. Utöver inkubationstiden ska den tid beaktas som krävs för att sammanställa det behövliga faktaunderlaget för en lägesbild, och en fungerande uppföljning förutsätter därför tillräckligt lång tid mellan avvecklandet av olika restriktioner. När restriktionerna hävs ska epidemiutvecklingen följas noga. I enlighet med dessa principer ska intervallet mellan avvecklingen av olika restriktioner vara minst två veckor.

11 Förhållande till andra propositioner

De föreslagna bestämmelserna om verksamhetsbegränsningar för förplägnadsrörelser innebär ett ingrepp i näringsfriheten som tryggas i 18 § i grundlagen. Dessutom kan begränsningarna anses ha konsekvenser för det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen. Begränsningarna i förplägnadsrörelsernas näringsverksamhet har effekter bland annat i permitteringar och uppsägningar inom restaurangbranschen och förslaget har alltså också kopplingar till den skyldighet att främja sysselsättningen som anvisas det allmänna i 18 § 2 mom. i grundlagen.

Begränsningarna syftar till att skydda befolkningens hälsa och bevara hälso- och sjukvårdssystemets funktionsförmåga genom att förhindra spridningen av pandemin i landet. Syftet med begränsningarna är alltså att 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. och det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. 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 av 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 godkännts 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 liv, 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. Målen med begränsningarna som gäller tryggheten av individens grundläggande fri- och rättigheter är godtagbara och synnerligen vägande med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter.

De begränsningar av näringsfriheten som föreslås kan bedömas vara av avsevärd betydelse. I synnerhet de begränsningar som gäller antalet kunder och de som gäller öppettider och serveringstider är mycket betydande ingrepp i den berörda näringsverksamheten. Så betydande ingrepp i den näringsfrihet som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 18 § i grundlagen kan enligt statsrådets bedömning i normala förhållanden inte göras i vanlig lagstiftningsordning, utan förutsätter grundlagsordning.

Bestämmelserna kan också anses innebära en begränsning av användningen av egendom. Ägarens rättigheter kan begränsas genom lag till exempel genom olika förbud, begränsningar och skyldigheter som gäller användningen av egendom, förutsatt att bestämmelserna uppfyller de

RP 72/2020 rd

allmänna villkoren för en lag som inskränker en grundläggande rättighet. I grundlagsutskottets praxis har till exempel restaurangägarens skyldighet att reservera serveringsutrymme för rökare och ickerökare ansetts vara en godtagbar begränsning av användningen av egendom (GrUU 24/1998 rd).

Bestämmelserna enligt 58 § i gällande lag om smittsamma sjukdomar gör det möjligt att stänga vissa andra motsvarande offentliga lokaler och att förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Denna lagstiftning för normala förhållanden gör det dock inte möjligt för statsrådet eller någon annan myndighet att generellt ålägga företag som bedriver förplägnadsverksamhet att i sin verksamhet iaktta sådana nödvändiga begränsningar som föreslås i denna proposition eller i bestämmelser som utfärdas med stöd av den.

Strävan kunde vara att i lagen om smittsamma sjukdomar eller någon annan lag bereda sådana motsvarande bestämmelser, som stiftas i vanlig lagstiftningsordning och som är noggrant avgränsade och uppfyller villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, med stöd av vilka en myndighet kan besluta om motsvarande begränsningar i förplägnadsverksamheten. Ovan i avsnitt 5.1 hänvisas det till att det dock är motiverat att bedöma de principiella ändringsbehoven i lagen om smittsamma sjukdomar under normala förhållanden och i den omfattning som deras natur förutsätter.

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. Den 16 mars 2020 konstaterade statsrådet att det råder undantagsförhållanden i Finland på grund av en sådan pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka och som avses i 3 § 5 punkten i beredskapslagen. I 58 a § 1 mom. i den föreslagna lagen om smittsamma sjukdomar finns en egen definition av undantagsförhållanden som motsvarar bestämmelsen i 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Det är i sak fråga om den coronavirusepidemi som statsrådet konstaterat den 16 mars 2020 och som ska betraktas som en sådan i 3 § 5 punkten i beredskapslagen avsedd pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. De förhandenvarande undantagsförhållandena gör det följaktligen möjligt att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna på de villkor som anges i 23 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av de gällande begränsningarna avseende restauranger ansett att 23 § inte hindrar att det under rådande undantagsförhållande och separat från gällande lagar om undantagsförhållanden föreskrivs om nödvändigt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 7/2020 rd, s. 2). Utskottet fäste i detta sammanhang också uppmärksamhet vid att förfarandet med en regeringsproposition om ändring av lag bättre tryggar riksdagens ställning och möjligheter att påverka än till exempel förfarandena enligt beredskapslagen.

De bestämmelser som föreslås i propositionen är temporära på det sätt som förutsätts i 23 § i grundlagen eftersom de ska gälla i högst fem månader, alltså till och med den 31 oktober 2020. Om undantagsförhållandena fortsätter ännu under sommaren och hösten i det rådande epidemiologiska läget, kan nödvändiga begränsningar som gäller förplägnadsverksamhet utfärdas genom förordning av statsrådet till utgången av oktober. I en optimal situation behövs bestämmelser om undantagsförhållanden efter det inte längre tack vare effektiv tillämpning av andra åtgärder. Det finns dock inga säkra fakta om hur epidemin utvecklar sig, den kan till och med pågå i flera år. Trots detta är avsikten inte att i förslaget föreskriva sådana bestämmelser som

har karaktären av beredskapslagstiftning och som kan tas i bruk senare, efter det nuvarande eller nu förutsägbara epidemiläget.

De undantag från näringsfriheten som propositionen innebär är nödvändiga på det sätt som avses i 23 § i grundlagen för att med framförhållning förebygga det hot som både pandemins nuvarande utbredning och svårigheten att bedöma dess spridning och utbredning utgör.

Coronavirussjukdomen sprids ofta som lokala utbrott. Det är sannolikt att ett betydande antal sjukdomsfall kan inträffa på mycket kort tid i vilken kommun som helst i Finland när regeringens gällande begränsningar kontrollerat och stegvis avvecklas. Epidemin har spridit sig mycket snabbt och regionala smittkedjor eller mer omfattande smitta i samhället kan uppkomma på olika håll i Finland under de närmaste dagarna eller veckorna. Det går inte på förhand att förutse förekomsten av dessa epidemihärddar. För tillfället kan inte ens en snabb spridning av epidemin förutspås och på den grunden anser regeringen att de föreslagna begränsningarna är nödvändiga på det sätt som avses i 23 § i grundlagen.

Åtgärder som vidtas för att bekämpa följderna av en pandemi är till för att skydda befolkningen och trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I detta syfte måste åtgärderna under respektive undantagsförhållanden vara tillräckligt föregripande. Åtgärderna är alltid bundna till just de behov att skydda i 1 § i beredskapslagen avsedda skyddsintressen som framkommer under undantagsförhållandena i fråga. I fråga om smittsamma sjukdomar innebär detta metoder som är nödvändiga för att förhindra att sjukdomen sprids och för att avvärja de hot som spridningen medför. Då är det nödvändigt att utöva befogenheterna utifrån bästa tillgängliga kunskap om den smittsamma sjukdomens utbredning, om hur den sprids och om de allmänna modellerna för hur andra smittsamma sjukdomar av motsvarande slag sprids.

Av motiveringen till beredskapslagen framgår en mer allmän princip enligt vilken åtgärder vid en pandemi kan vidtas med framförhållning när en farlig smittsam sjukdom hotar, det krävs alltså inte att den redan sprids (se RP 3/2008 rd, s. 34). Ordalydelsen i 23 § i grundlagen om undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen tillåter också framförhållning med tillräckligt konkret grund. I ljuset av den internationella jämförelseinformation som för närvarande finns tillgänglig har det visat sig vara mycket viktigt att åtgärderna vid smittspridning vidtas vid rätt tidpunkt och med tillräcklig framförhållning för att de ska ha effekt. Detta är en väsentlig aspekt vid bedömningen av om åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga i olika områden.

Överlag baserar sig skyddet av befolkningen vid en pandemi på information som gäller framtiden, och därmed alltid på osäker information, jämfört till exempel med en storolycka och förhållandena efter en sådan, där det är klart på förhand att antalet offer blir stort. Samtidigt visar information från andra länder att coronaviruset obestridligen är farligt.

När det gäller att skydda befolkningen mot en pandemi är det fråga om att skydda den mot en hotande händelse i framtiden. Åtgärder som vidtagits för sent har ingen effekt och nyttan av dem förblir otillräcklig eller har inte längre någon betydelse. Smittsamma sjukdomar sprids vanligen både regionalt och tidsmässigt på delvis oförutsebart sätt, och verifierad information fås först i ett mycket sent skede. Därför kan åtgärder som är effektiva och som kan påverka spridningen endast vidtas om de kan inledas övergripande och med framförhållning. Sett ur denna synvinkel måste åtgärderna vidtas med tillräcklig framförhållning och tillräckligt övergripande för att syftet med dem ska nås.

RP 72/2020 rd

De verksamhetsbegränsningar som gäller förplägnadsrörelsen utgör en del av alla de åtgärder som står regeringen till buds. Med hänsyn till kravet på att begränsningarna ska vara proportionerliga bör det utrönas huruvida det är möjligt att ingripa i mindre utsträckning i förplägnadsrörelsernas näringsfrihet, om befolkningens hälsa och hälsovårdens bärkraft kan tryggas effektivare genom andra åtgärder. Antalet och arten av de sociala närkontakter som äger rum i förplägnadsrörelser inverkar stort på risken för överföring av coronavirussjukdom. Servering av alkoholdrycker inverkar också för sin del på denna risk. Propositionen syftar till att minska antalet sociala närkontakter och att påverka kontakternas karaktär för att förhindra spridningen av smittsam sjukdom på ett sådant sätt att begränsningarna för hur förplägnadsrörelser får placera ut kunderna och hur många kunder det får vara samt avseende öppettider och serveringstider är så små som möjligt. De eftersträlvade effekterna kan inte ersättas med andra medel som samhället har till förfogande. Detta syns också i att man i början av pandemin på internationell nivå genast började begränsa restaurangverksamheten så gott som överallt. Analogt avvecklas för närvarande begränsningarna i restaurangverksamheten i andra länder endast stegvis och som en av de sista begränsningarna. Under rådande förhållanden är det således inte möjligt att trygga befolkningens hälsa och hälso- och sjukvårdens bärkraft genom åtgärder som i mindre utsträckning ingriper i näringsfriheten.

Det är nödvändigt att i det rådande epidemiologiska läget vidta effektiva åtgärder som begränsar de sociala närkontakterna på ett regionalt täckande sätt. När den föreslagna lagen träder i kraft påverkas denna nödvändighet också av att förplägnadsrörelserna i praktiken har varit helt stängda för kunder i nästan två månader. Internationella exempel visar att en enda smittbärare under en natt i restauranger fyllda med kunder kan utsätta hundratals, om inte tusentals andra kunder för smitta. En sådan exponering har inte nödvändigtvis något samband med hur det epidemiologiska läget för befolkningen i det berörda området i genomsnitt ser ut. Befolkningen ska skyddas genom effektiva åtgärder och även på lika villkor så att osäkerheten i fråga om informationen om smittspridningen inte försätter människor i olika ställning.

Bestämmelser om det närmare innehållet i de ingrepp propositionen innebär utfärdas genom förordning av statsrådet. Enligt 23 § i grundlagen kan bestämmelser om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna 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. I denna proposition föreslås bestämmelser om dessa grunder. Genom lag begränsas också uttryckligen bemyndigandet att utfärda förordning så att antalet kundplatser och öppettider och serveringstider inte får begränsas genom förordning mer än vad riksdagen på lagnivå har godkänt. Meningen är att tillräckliga och grundläggande bestämmelser om de begränsningar som föreskrivs med stöd av 23 § i grundlagen ska utfärdas så att de är exakta och noggrant avgränsade genom lag. Detta krav är av betydelse också med tanke på 80 § i grundlagen.

Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska enligt 23 § 2 mom. i grundlagen utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan således utifrån eftergranskningen besluta om giltighetstiden för den förordning som ska utfärdas.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om den temporära 3 a § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (GrUU 7/2020 rd) konstaterat att begränsningarna ska hävas områdesvis när situationen tillåter det. Grundlagsutskottet har konstaterat att bestämmelsernas giltighetstid också tidsmässigt måste begränsas till vad som är absolut nödvändigt. Också ekonomikutskottet har i sitt betänkande om lagen (EkUB 5/2020 rd) konstaterat att statsrådet samtidigt fortlöpande ska bedöma möjligheten att avgränsa de medel som tagits i bruk och förbereda sig på en kontrollerad hävning av dem, vid behov genom en regional gradering i det fall att infektionsläget tillåter det.

RP 72/2020 rd

När undantagsförhållandena upphör eller när de begränsningar som avses i förslaget inte längre är nödvändiga, ska den föreslagna lagen och statsrådsförordningen upphävas. För att säkerställa detta ska statsrådet enligt föreslagna 58 b § 2 mom. noga följa huruvida förutsättningarna för begränsningarna enligt 58 a § 1 mom. fortfarande gäller. Om förutsättningarna inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att upphäva 58 a § och de bestämmelser som hänför sig till den. Om de begränsningar som det föreskrivs om med stöd av 58 a § 3 mom. inte längre är nödvändiga i vissa områden eller i den föreskrivna omfattningen, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning.

När epidemisituationen tillåter är det meningen att begränsningarna i förplägnadsverksamheten ska hävas genom en ändring av statsrådets förordning. Coronavirusepidemin är i många avseenden unik. Modellerna och prognoserna måste även i fortsättningen uppdateras i snabb takt, och slutsatserna alltså leva och förändras tämligen snabbt.

Bedömningen av innehållet i och tiden för redan införda begränsningar utgår alltså alltid från den aktuella lägesbild som vid respektive tidpunkt finns att tillgå. Dessutom måste bedömningen alltid utgå från målet och syftet med varje enskild restriktion och från dess förhållande till inskränkningen i de grundläggande fri- och rättigheterna. Om dessa omständigheter kräver det, ändras restriktionerna och deras giltighetstid utan dröjsmål. Denna möjlighet att reagera snabbt kombinerat med den riktlinje enligt vilken regeringen strävar efter att kontrollerat och stegvis avveckla de omfattande restriktionerna innebär att det finns ett sådant särskilt skäl som avses i 23 § i grundlagen att närmare föreskriva om begränsningarna i en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av lag.

Social- och hälsovårdsministeriet är tillsammans med arbets- och näringsministeriet och regionförvaltningsverken beredda att utvärdera epidemiläget varannan vecka utifrån de uppgifter som fås från uppföljningsundersökningen vid Institutet för hälsa och välfärd och HUS.

Tills vidare har varken Finland eller något annat EU-land några sådana klara kriterier om coronavirusepidemins förlopp som kunde utnyttjas för att bedöma om begränsningarna kan hävas. För en epidemiologisk bedömning krävs det uppgifter om hur många som har smittats och analogt en bedömning av hur många som fortfarande är mottagliga för sjukdomen. En eventuell hävning av begränsningarna grundar sig på en helhetsbedömning av de fördelar begränsningarna medför under de närmaste veckorna eller månaderna och å andra sidan av de olägenheter begränsningarna medför för samhället.

Näringsfriheten tryggas inte som sådan i Europakonventionen eller i de människorättskonventioner som lyder under FN. I artikel 23 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ingår frihet att välja arbete. Näringsfriheten ingår i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 16 i den 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 näringsverksamhet. Denna rätt kan begränsas i stor utsträckning genom lag för att trygga offentliga intressen. Finlands internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter hindrar följaktligen inte att man avviker från de grundläggande fri- och rättigheterna på det sätt som föreslås.

I sitt utlåtande om den temporära ändringen av lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet lyfte grundlagsutskottet fram behovet av skälig kompensation till näringsidkare för verkningarna av förbudet enligt 3 a § och av arrangemang som lindrar dessa verkningar. En regeringsproposition med förslag till lag om stöd för återanställning och gottgörelse för verksamhetsbegränsningar till förplägnadsföretag (RP 67/20200 rd) är under behandling i riksdagen när denna proposition lämnas.

RP 72/2020 rd

När grundlagsutskottet då behandlade bestämmelsernas proportionalitet beaktade utskottet deras exceptionellt betydande och akuta konsekvenser. De åtgärder som nu föreslås är betydligt lindrigare och mer riktade och det har åtminstone i någon mån varit möjligt att bereda sig på dem på förhand. Bestämmelserna syftar till att förplägnadsrörelserna ska kunna inleda sin verksamhet på nytt efter en nästan total begränsning av verksamheten. Förslaget möjliggör stegvisa begränsningar på olika nivåer och att de justeras områdesvis på det sätt som det aktuella coronavirusläget förutsätter.

De i denna proposition föreslagna befogenheterna får dessutom utövas, och utövas, endast om det är nödvändigt och proportionerligt i den aktuella situationen. Statsrådet åläggs en särskild skyldighet att säkerställa att begränsningarna är tidsmässigt nödvändiga. Genom utövandet av befogenheten åläggs de berörda, i syfte att trygga de rättsobjekt som ska skyddas samt företagsverksamhetens kunder och anställda, inte heller sådana skyldigheter som väsentligen överskrider det som också annars i denna situation är nödvändigt för att iaktta principerna för hållbar affärsverksamhet och den allmänna lagstiftningen under normala förhållanden.

I synnerhet de begränsningar som gäller öppettider och serveringstider innebär emellertid väsentliga begränsningar för sådan näringsverksamhet som nattklubbarna, som fokuserar på sena kvällar och nätter, och sällskapsrestaurangerna bedrev före coronaviruskrisen. Liknande väsentliga konsekvenser av ändringar i kundernas konsumtionsbeteende och åtgärder av den offentliga makten har under coronakrisen också drabbat exempelvis turismen och transportbranschen. Om coronaepidemin fortsätter, krävs det inom många branscher omfattande förändringar i konsumtions- och produktionsstrukturen. I alla dessa fall står bland annat sådana andra allmänna stödformer och lättnader för företagsverksamhet till förfogande som finns beskrivna på sidorna 5–8 i regeringens proposition RP 67/2020 rd. Regeringen lämnar inom kort till riksdagen ett förslag till lag om allmänt kostnadsstöd för företag.

Statsrådet anser att de föreslagna begränsningarna inte förutsätter någon separat kompensation för de begränsningar som nu föreskrivs.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock motiverat att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i frågan.

Kläm

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

Lag

om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) 91 § 1 mom. och
fogas temporärt till lagen nya 58 a och 58 b § som följer:

58 a §

Temporär begränsning av förplägnadsrörelsers verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom

I en förplägnadsrörelse som avses i 1 § 1 mom. 4 punkten i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) ska begränsningar av förplägnadsrörelsens öppettider, de serveringstider för alkoholdrycker som avses i alkohollagen (1102/2017) samt antalet kundplatser i och användningen för näringsverksamhet av förplägnadsrörelsens utrymmen inomhus och utomhus iakttas i de områden och i den omfattning som det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Antalet kundplatser får dock inte begränsas till mindre än hälften av det största tillåtna antalet kundplatser, och öppettiderna får inte begränsas mellan klockan 6 och 22 och serveringstiderna inte begränsas mellan klockan 9 och 21.

Utöver det som föreskrivs i livsmedelslagen om krav på livsmedelslokaler ska förplägnadsrörelsen följa behövliga ytterligare hygienkrav i fråga om de utrymmen som rörelsen förfogar över och se till att det upprätthålls ett tillräckligt stort avstånd mellan kunderna. Förplägnadsrörelsen ska göra upp en skriftlig plan för hur rörelsen genomför de skyldigheter och begränsningar som föreskrivits i fråga om dess verksamhet och användningen av rörelsens utrymmen inomhus och utomhus.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om

- 1) rengöringen av de utrymmen och ytor som används av förplägnadsrörelser samt om upprätthållande av tillräckliga avstånd, handtvättning och annat som kunderna ska ges instruktioner om,
- 2) skyldigheter som hänför sig till kundernas vistelse och placeringen av kundplatserna i förplägnadsrörelser,
- 3) begränsning av antalet kundplatser i förplägnadsrörelsers utrymmen inomhus och utomhus,
- 4) begränsning av förplägnadsrörelsers öppettider och serveringstider,
- 5) innehållet i en plan för genomförande av skyldigheterna och begränsningarna och hur planen ska göras upp och hållas framlagd,
- 6) de områden där skyldigheterna och begränsningarna ska tillämpas.

Det som föreskrivs i 3 mom. 2–4 punkten gäller inte sådana personalrestauranger som avses i 1 § 3 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och inte heller förplägnadsrörelsers försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans.

58 b §

Tillsyn över förplägnadsrörelser och uppföljning av förutsättningar för begränsningar

Regionförvaltningsverket övervakar 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 det observeras brister eller missförhållanden i fullgörandet av skyldigheterna eller iakttagandet av begränsningarna, kan regionförvaltningsverket förelägga förplägnadsrörelsen att avhjälpa bristerna eller missförhållandena. När föreläggandet meddelas ska det sättas ut en tid inom vilken de behövliga åtgärderna ska utföras. Om bristerna inte har avhjälpats inom utsatt tid eller om skyldigheterna har åsidosatts på ett väsentligt sätt, kan regionförvaltningsverket bestämmande att förplägnadsrörelsens förplägnadsverksamhet omedelbart ska avbrytas och att rörelsen ska hållas stängd för kunder högst en månad.

Polisen ska vid behov på regionförvaltningsverkets begäran ge handräckning för att genomföra tillsynen och stänga en förplägnadsrörelse enligt 1 mom.

Statsrådet ska noggrant följa upp huruvida de i 58 a § 1 mom. avsedda förutsättningarna för begränsningar fortsatt föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för upphävande av 58 a § och de bestämmelser som hänför sig till den. Om de begränsningar som har föreskrivits om med stöd av 58 a § 3 mom. inte längre är nödvändiga i vissa områden eller i den föreskrivna omfattningen, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning.

91 §

Verkställighet av beslut

Beslut enligt 16, 57, 58, 58 b, 59–67 och 69–71 § får verkställas genast även om de överklagas.

Denna lag träder i kraft den 20 _____ och gäller till och med den 31 oktober 2020.

Helsingfors den 19 maj 2020

Statsminister

Sanna Marin

Familje- och omsorgsminister Krista Kiuru

Lag

om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras temporärt i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) 91 § 1 mom. och
fogas temporärt till lagen nya 58 a och 58 b § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Ny

58 a §

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

I en förplägnadsrörelse som avses i 1 § 1 mom. 4 punkten i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) ska begränsningar av förplägnadsrörelsens öppettider, de serveringstider för alkoholdrycker som avses i alkohollagen (1102/2017) samt antalet kundplatser i och användningen för näringsverksamhet av förplägnadsrörelsens utrymmen inomhus och utomhus iaktas i de områden och i den omfattning som det är nödvändigt för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom under en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka. Antalet kundplatser får dock inte begränsas till mindre än hälften av det största tillåtna antalet kundplatser, och öppettiderna får inte begränsas mellan klockan 6 och 22 och serveringstiderna inte begränsas mellan klockan 9 och 21.

Utöver det som föreskrivs i livsmedelslagen om krav på livsmedelslokaler ska förplägnadsrörelsen följa behövliga ytterligare hygienkrav i fråga om de utrymmen som rörelsen förfogar över och se till att det upprätthålls ett tillräckligt stort avstånd mellan kunderna. Förplägnadsrörelsen ska göra upp en skriftlig plan för hur rörelsen genomför de skyldigheter och begränsningar som föreskrivits i

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

fråga om dess verksamhet och användningen av rörelsens utrymmen inomhus och utomhus.

Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om

1) rengöringen av de utrymmen och ytor som används av förplägnadsrörelser samt om upprätthållande av tillräckliga avstånd, handtvättning och annat som kunderna ska ges instruktioner om,

2) skyldigheter som hänför sig till kundernas vistelse och placeringen av kundplatserna i förplägnadsrörelser,

3) begränsning av antalet kundplatser i förplägnadsrörelsers utrymmen inomhus och utomhus,

4) begränsning av förplägnadsrörelsers öppettider och serveringstider,

5) innehållet i en plan för genomförande av skyldigheterna och begränsningarna och hur planen ska göras upp och hållas framlagd,

6) de områden där skyldigheterna och begränsningarna ska tillämpas.

Det som föreskrivs i 3 mom. 2–4 punkten gäller inte sådana personalrestauranger som avses i 1 § 3 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och inte heller förplägnadsrörelsers försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans.

Ny

58 b §

Tillsyn över förplägnadsrörelser och uppföljning av förutsättningar för begränsningar

Regionförvaltningsverket övervakar 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 det observeras brister eller missförhållanden i fullgörandet av skyldigheterna eller iakttagandet av begränsningarna, kan regionförvaltningsverket förelägga förplägnadsrörelsen att avhjälpa bristerna eller missförhållandena. När föreläggandet meddelas ska det sättas ut en tid inom vilken de behövliga åtgärderna ska utföras. Om bristerna inte har avhjälpats inom utsatt tid eller

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

om skyldigheterna har åsidosatts på ett väsentligt sätt, kan regionförvaltningsverket bestämma att förplägnadsrörelsens förplägnadsverksamhet omedelbart ska avbrytas och att rörelsen ska hållas stängd för kunder högst en månad.

Polisen ska vid behov på regionförvaltningsverkets begäran ge handräckning för att genomföra tillsynen och stänga en förplägnadsrörelse enligt 1 mom.

Statsrådet ska noggrant följa upp huruvida de i 58 a § 1 mom. avsedda förutsättningarna för begränsningar fortsatt föreligger. Om förutsättningarna inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för upphävande av 58 a § och de bestämmelser som hänför sig till den. Om de begränsningar som har föreskrivits om med stöd av 58 a § 3 mom. inte längre är nödvändiga i vissa områden eller i den föreskrivna omfattningen, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra statsrådets förordning.

91 §

Verkställighet av beslut

Beslut enligt 16, 57–67 och 69–71 § får verkställas genast även om de överklagas.

91 §

Verkställighet av beslut

Beslut enligt 16, 57, 58, 58 b, 59–67 och 69–71 § får verkställas genast även om de överklagas.

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 oktober 2020.

Statsrådets förordning

om temporär begränsning av förplägnadsrörelers verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom

I enlighet med statsrådets beslut föreskrivs med stöd av 58 a § 3 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016), sådant det lyder i lag /2020:

1 §

Tillämpningsområde

I denna förordning föreskrivs om de skyldigheter som ska åläggas förplägnadsrörelser som avses i 1 § 1 mom. 4 punkten i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) och om temporär begränsning av deras verksamhet under sådana undantagsförhållanden som avses i 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016).

Det som föreskrivs i 3–5 § gäller inte sådana personalrestauranger som avses i 1 § 3 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet eller förplägnadsrörelers försäljning av sådan mat eller dryck som avnjuts någon annanstans.

2 §

Förplägnadsrörelsens allmänna skyldigheter

Förplägnadsrörelsen ska på ett synligt sätt informera kunder om att det inte är tillåtet att besöka förplägnadsrörelsen, om kunden har symtom som kan vara symtom på en coronavirusinfektion.

Förplägnadsrörelsen ska se till att

- 1) kunderna på ett synligt sätt ges möjlighet att tvätta eller desinficera händerna vid ankomsten till rörelsen,
- 2) inredning, kärl, bestick samt andra ytor och lösa föremål som kunderna kommer i kontakt med hålls rena så att de inte medför risk för spridning av en smittsam sjukdom,
- 3) kunderna får synliga instruktioner om rengöring av händerna, tillräckliga avstånd och övriga rutiner som ska följas i rörelsen för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom.

3 §

Tillräckligt avstånd mellan kunderna

Förplägnadsrörelsen ska ordna konstruktionerna och inredningen i sina utrymmen inomhus och utomhus samt servicepraxisen för sina kunder så att kunderna inte utsätts för spridning av en smittsam sjukdom. Förplägnadsrörelsen ska särskilt se till att det inte uppstår onödigt trängsel i dess utrymmen och att kundernas inträde i rörelsen ordnas på ett sådant sätt att det hålls tillräckligt avstånd mellan kunderna och mellan olika sällskap.

RP 72/2020 rd

4 §

Placering av kundplatser och begränsning av deras antal

Alla kunder i förplägnadsrörelsen ska ha en egen sittplats vid ett bord eller en motsvarande plan yta. Kunden får inte servera sig själv mat eller dryck annanstans än vid det egna bordet.

Kunder eller sällskap får inte mot sin vilja placeras så nära andra kunder eller sällskap att avståndet mellan dem medför risk för spridning av en smittsam sjukdom.

I förplägnadsrörelsens utrymmen inomhus får samtidigt vistas högst hälften av det högsta antal kunder eller personer som anges i serveringstillståndet för utrymmena eller delar av dem enligt 18 § i alkohollagen (1102/2017) eller, om förplägnadsrörelsen inte har serveringstillstånd, i en byggplan som har godkänts i enlighet med bestämmelser som har utfärdats med stöd av 117 b § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) och bestämmelser om en byggnads säkerhet vid användning som har utfärdats med stöd av 117 d och 117 k § i den lagen.

5 §

Begränsning av öppettider och serveringstider

En förplägnadsrörelse får öppnas för förplägnad av kunder tidigast klockan 6 och ska stängas för förplägnadsverksamhetens kunder senast klockan 23.

Servering av alkoholdrycker enligt alkohollagen får inledas i en förplägnadsrörelse tidigast klockan 9 och ska avslutas senast klockan 22.

6 §

Plan

Planen som avses i 58 a § 2 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar ska innehålla

1) en beskrivning av de rutiner som det har beslutats att ska följas i rörelsen för att fullgöra de skyldigheter som avses i 2 §,

2) en beskrivning av rörelsens utrymmen inomhus och utomhus, uppgifter om det största antalet kunder och personer enligt 4 § 2 mom. samt en beskrivning av de åtgärder och de anvisningar för personalen genom vilka de arrangemang som avses i 3 och 4 § och övervakningen av dem genomförs i rörelsens utrymmen inomhus och utomhus,

3) uppgift om den person som ansvarar för att planen iakttas i rörelsen.

Planen ska på begäran visas upp för regionförvaltningsverket och för den polis som utövar tillsyn enligt 11 § i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet.

De beskrivningar och uppgifter som avses i 1 mom. 1 och 2 punkten i planen ska hållas framlagda för kunderna i förplägnadsrörelsen. Information om vem som är den person som avses i 1 mom. 3 punkten ska på begäran ges till kunden.

Planen får slås ihop med de planer för egenkontroll som avses i alkohollagen, livsmedelslagen (23/2006) och tobakslagen (549/2016).

7 §

Tillämpning av skyldigheterna och begränsningarna enligt område i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom

De skyldigheter som det föreskrivs om i 2, 3 och 6 § gäller i hela landet.

RP 72/2020 rd

De begränsningar som det föreskrivs om i 4 och 5 § gäller 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) Norra Savolax,
- 11) Norra Karelen,
- 12) Mellersta Finland,
- 13) Södra Österbotten,
- 14) Österbotten,
- 15) Mellersta Österbotten,
- 16) Norra Österbotten,
- 17) Kajanaaland,
- 18) Lappland,
- 19) Åland.

8 §

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft
2020.

20 . Förordningen gäller till och med den 31 augusti