

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 49/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemis-
toiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 138/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Tuomo Knuuti, kauppa- ja teollisuusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta, joka korvaa nykyisen asetuksen majoitus- ja ravitsemusliikkeistä. Majoitustoiminnan harjoittajalle asetetaan nykyisten säännösten mukaisesti velvollisuus tehdä ilmoitus majoitusliikkeeseen saapuvasta matkustajasta. Laki laajentaa ilmoitusvelvollisten piiriä ja matkustajailmoituksen tekemisestä vastuussa olevan velvollisuuksia nyky sääntelystä.

Matkustajailmoitusta ehdotetaan muutettavaksi nykyistä yksityiskohtaisemmaksi, jolloin siinä ilmoitettaviin tietoihin lisätään muun muassa matkustajan mukana olevaa puolisoa ja alaikäisiä lapsia koskevat henkilötiedot.

Majoitustoiminnan harjoittaja voi ehdotuksen mukaan pitää automaattisen tietojenkäsitte-

lyn avulla tai manuaalisesti matkustajatiedoista matkustajarekisteriä.

Majoitustoiminnan harjoittajan tulee toimittaa ulkomaalaisia koskevat matkustajatiedot poliisille. Lisäksi poliisilla on oikeus saada myös muiden matkustajien matkustajatietoja. Matkustajatietojen saantioikeus annettaisiin myös rajavartiolaitokselle, tullilaitokselle, pelastusviranomaisille ja terveydensuojeluviranomaisille.

Lakiehdotukseen otetaan voimassa olevia säännöksiä vastaavat säännökset ravitsemisliikkeen aukioloajoista sekä majoitus- ja ravitsemisliikkeen asiakasvalintaoikeudesta ja järjestyksenpidosta.

Kihlakunnan poliisilaitokset valvovat majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittamista alueellaan. Valvonnan tehostamiseksi ehdote-

taan poliisille oikeutta puuttua epäasianmukaisesti harjoitettavaan majoitus- ja ravitsemistointaan pakkokeinoin.

Lisäksi ehdotetaan vähäiseltä osin muutettavaksi terveydensuojelulakia ja järjestyksenvalvojista annettua lakia.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pohditaan kysymystä, onko elinkeinonvapauden kanssa ristiriidassa se, että poliisilaitos voi kieltää majoitus- ja ravitsemisliikkeen aukioloaikaa koskevan pidennyksen taikka määrääjäksi kiel-

tää toiminnan harjoittamisen kokonaan tai osaksi. Matkustajailmoitusta ja -rekisteriä tarkastellaan sen suhteen, onko järjestelmä sopusoinnussa henkilötietojen suojan kanssa. Lopuksi arvioidaan vielä lähinnä syrjinnän kannalta, voiko majoitus- ja ravitsemisliikkeen harjoittaja evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyn liikkeeseen järjestyksenpidon vuoksi tai liikkeen toiminta-ajatukseen vedoten.

Ehdotusta valmisteltaessa on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Suotavana kuitenkin pidetään, että ehdotuksesta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Oikeus valita asiakkaat

Majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lakiehdotuksen (1. lakiehdotus) 5 §:n 1 momenttiin sisältyy voimassa olevan asetuksen kaltainen säännös, jonka mukaan majoitus- ja ravitsemistointiminnan harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsy liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Perustelujen mukaan asiakasvalintaoikeudella tarkoitetaan liikkeen oikeutta valita asiakkaansa ilman syrjintää. Ravitsemistointiminnan harjoittaja on voinut asettaa liikkeeseen sisäänpääsyn edellytykseksi esimerkiksi 24 vuoden ikärajan.

Valiokunta katsoo, että liikkeenharjoittajan oikeus valita asiakkaansa on perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinonvapauden ja perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuus- ja yksityiselämän näkökulmasta perusteltua. Liikkeen toiminta-ajatusta on kuitenkin pidettävä täsmennyttömänä käsitteenä, jonka soveltaminen asiakasvalinnassa saattaa käytännön tilanteissa johtaa perustuslain 6 §:n 2 momentin vastaiseen syrjintään. Koska majoitus- ja ravitsemisliikkeissä edelleenkin tapahtuu etniseen alkuperään tai kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, pitää

valiokunta tärkeänä, että lakiehdotuksen 5 §:n 1 momenttiin lisätään maininta syrjintäkiellosta tai viittaus yhdenvertaisuuslain 6 §:ään ja rikoslain 11 luvun 9 §:ään.

Järjestyksenvalvojien alue

Ehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi majoitus- ja ravitsemisliikkeen harjoittaja voi asettaa tai kihlakunnan poliisilaitos määrätä liikkeeseen tai sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvoja. Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n nojalla järjestyksenvalvoja voi muun muassa poistaa tarvittaessa voimakeinoin muita henkilöitä häiritsevän tai uhkaavasti käyttäytyvän henkilön liikkeestä tai ottaa hänet kiinni ja luovuttaa poliisille. Saman lain 2 § edellyttää, että järjestyksenvalvojilla on määrätty toimialue. Voimassa olevan majoitus- ja ravitsemisliikeasetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan järjestyksenvalvoja on voitu asettaa tai määrätä liikkeeseen. Perustelujen mukaan hänen on perinteisesti edellytettävä huolehtivan myös järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä majoitus- ja ravitsemisliikkeeseen sisäänpääsyä odottavista asiakkaista muodostuneessa jonossa liikkeen sisäänkäynnin ulkopuolella. Ehdotuksen mukaan välittömään läheisyyteen kuuluvia alueita ja paikkoja on vaikea mää-

ritellä tyhjentävästi, minkä vuoksi kysymys on aina tapauskohtaisesta harkinnasta.

Järjestyslain 22 §:n perusteluissa järjestyksenvalvojan toimialue on kuvailtu esimerkiksi liikenneaseman osalta asemalle johtavan ulkoven tai muun käytävän edustaksi. Paikka on pitänyt määrittellä ainoastaan sen laajuiseksi kuin se on välttämätöntä kyseisen kohteen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (HE 20/2002 vp s. 47). Valiokunta pitää tärkeänä, että käsitettä välitön läheisyys tässä tapauksessa tulkitaan suppeasti. Yleensä sillä tarkoitetaan majoitus- ja ravitsemisliikkeen sisäänkäynti-oven edustalla olevaa katu- tai tiealueen osaa, joka käsittää vain muutaman metrin säteellä muodostettavan alueen liikkeen sisäänkäynnin edessä. Muulla katu- tai tiealueella yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta huolehtii poliisi.

Matkustajatiedot

Majoitustoiminnan harjoittajan on 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan poliisille toimitettavassa matkustajailmoituksessa annettava salassapitosäännösten estämättä ulkomaalaisia koskevat 6 §:n 1 momentissa luetellut matkustajatiedot. Matkustajatiedoissa on mainittava muun muassa matkustajan nimen lisäksi hänen mukanaan olevien puolison ja alaikäisten lasten suomalaiset henkilötunnukset tai niiden puuttuessa syntymäajat, matkustusasiakirjan numero ja se, tapahtuuko majoittuminen vapaa-ajanvieton, työn, kokouksen vai muun syyn vuoksi.

Valiokunta toteaa, että ehdotuksen mukainen tietojenantovelvollisuus on laajempi kuin voimassa olevassa asetuksessa. Se on myös laajempi kuin Schengenin säännöstö edellyttää. Perustelujen mukaan majoitustoiminnan harjoittaja voi käyttää matkustajatietoja asiakaspalveluun ja suoramarkkinointiin. Valiokunta pitää arveluttavana siirtää voimassa olevaan asetukseen perustuvaa käytäntöä sellaisenaan lain tasoon. Tietoja vaaditaan perustuslakivaliokunnan mielestä hyvin laajasti yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista seikoista kuten henkilötunnuksesta. Samoin majoituksen tarkoituksen vaatiminen matkustajailmoitukseen vain asiakaspalvelun ja suoramarkkinoinnin perusteella huolimatta sii-

tä, että henkilötietolain 30 §:n mukaan sen antamisesta voi kieltäytyä, ei ole asianmukaista. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntely rajoitetaan koskemaan vain Schengenin säännösten täytäntöönpanemiseksi välttämättömiä matkustajatietoja.

Poliisilla on 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan oikeus saada majoitustoiminnan harjoittajalta myös muiden kuin ulkomaalaisten matkustajien matkustajatietoja. Säännös on avoin. Valiokunta pitää asianmukaisena, että poliisilla on oikeus saada matkustajatietoja vain, jos ne ovat virkatehtävien suorittamiseksi tarpeen.

Pakkokeinot

1. lakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin mukaan, jos ravitsemistoiminnan harjoittaja toistuvasti ja olennaisesti rikkoo 3 tai 4 §:n säännöksiä aukioloajoista taikka jos toiminnan harjoittamisesta on aiheutunut kohtuutonta haittaa asuinympäristölle tai vakavaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, voi poliisilaitos antaa toiminnanharjoittajalle varoituksen. Jos varoitus ei tehoa, voi poliisilaitos kieltää aukioloajan pidentymisen taikka määrääjäksi kieltää toiminnan harjoittamisen kokonaan tai osaksi. Toimintakiellon pituus ei saa ylittää kolmea kuukautta. Päätökseen voi 14 §:n mukaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta, mutta päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rikkomista ja ympäristölle aiheutettua vakavaa häiriötä on pidettävä hyväksyttävänä perusteena puuttua perustuslain 18 §:n 1 momentin suojaamaan elinkeinovapauteen. Kiellon sitominen kohtuuttoman haitan aiheuttamiseen ja vakavaan häiriöön sekä siihen, että toiminnan harjoittajalle mahdollisesti annettu varoitus ei ole johtanut toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen, täyttää myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden periaatteen vaatimukset (PeVL 14/2004 vp s. 3/I). Kieltoajan lyhyiden vuoksi saattaa valitusoikeudesta kuitenkin tulla pelkäämään muodollinen oikeusturvakeino. Valitusta ei ehkä ehditä käsitellä kieltoajan kuluessa. Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on kuitenkin

oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Sen

vuoksi valiokunta pitää asianmukaisena, että 1. lakiehdotuksen 14 §:n 2 momenttiin lisätään maininta asian käsittelyn kiireellisyydestä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.