

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 49/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet samt vissa lagar som har samband med den

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 september 2004 en proposition med förslag till lag om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet samt vissa lagar som har samband med den (RP 138/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Tuomo Knuuti, handels- och industriministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av sakkunnig Anna-Elina Pohjolainen, justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet, som ersätter den nuvarande förordningen om inkvarterings- och förplägnadsrörelser. Utövare av inkvarteringsverksamhet ska som enligt gällande bestämmelser göra en anmälan om resande som anländer till inkvarteringsrörelsen. Lagen breddar kretsen av anmälningsskyldiga och påför dem som ansvarar för att resandeanmälan görs större skyldigheter.

Resandeanmälningarna föreslås bli mer detaljerade. Bland annat ska personuppgifterna för make eller maka och minderåriga barn som följer med resanden uppges.

En utövare av inkvarteringsverksamhet kan enligt förslaget med hjälp av automatisk databe-

handling eller manuellt föra ett resanderegister över uppgifterna om resande.

Utövare av inkvarteringsverksamhet ska tillstålla polisen uppgifter om resande, när det gäller utlänningar. Polisen har också rätt att få uppgifter om andra resande. Också gränsbevakningsväsendet, tullverket, räddningsmyndigheterna och hälsoskyddsmyndigheterna föreslås få rätt att få uppgifter om resande.

Lagen föreslås få likartade bestämmelser som de nuvarande om förplägnadsrörelsers öppetider, inkvarterings- och förplägnadsrörelsens rätt att välja sina kunder samt upprätthållande av ordning.

Polisinrätningarna i häradet har tillsyn över inkvarterings- och förplägnadsverksamheten

inom sina respektive verksamhetsområden. För att effektivisera tillsynen föreslås att polisen får rätt att ingripa med tvångsmedel i inkvarterings- och förplägnadsverksamhet som inte utövas som den ska.

Dessutom föreslår regeringen smärre ändringar i hälsoskyddslagen och lagen om ordningsvakter.

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordning resonerar regeringen kring frågan om det strider mot näringsfriheten att polisinsättningen tillåts förbjuda en förlängning av öppettiden för en inkvarterings- och näringsrörelse eller för viss tid förbju-

da inkvarterings- och förplägnadsverksamheten helt eller delvis. Infallsvinkeln för resandeanmälan och resanderegister är om systemet är förenligt med skyddet för personuppgifter. Avslutningsvis tar regeringen, främst ur ett diskrimineringsperspektiv, upp frågan om en utövare av inkvarterings- och förplägnadsverksamhet ska ha rätt att vägra en person tillträde till rörelsen, om det behövs för att upprätthålla ordningen eller med hänvisning till rörelsens verksamhetsidé.

Förslaget har beretts utgående ifrån att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att utlåtande om förslaget begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rätt att välja kunder

I 5 § 1 mom. i förslaget till lag om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (lagförslag 1) finns en likartad bestämmelse som i den gällande förordningen som säger att en utövare av inkvarterings- och förplägnadsverksamhet och rörelsens personal har rätt att vägra en person tillträde till rörelsen, om det är motiverat för att ordningen ska kunna upprätthållas eller på grund av rörelsens verksamhetsidé. Med rätt att välja kunder avses enligt propositionsmotiven rörelsens rätt att välja sina kunder utan att någon diskrimineras. En utövare av förplägnadsverksamhet har t.ex. kunnat sätta en åldersgräns vid 24 år för insläpp.

Sett mot bakgrund av näringsfriheten i grundlagens 18 § och egendomsskyddet i grundlagens 15 § 1 mom. är rörelseidkarens rätt att välja sina kunder motiverad, menar utskottet. Däremot måste rörelsens verksamhetsidé ses som ett opreciserat begrepp, som tillämpat i kundvalssituationer kan leda till särbehandling i strid med 6 § 2 mom. i grundlagen. Eftersom inkvarterings- och förplägnadsrörelser fortfarande gör sig skyldiga till diskriminering på grund av etniskt ursprung eller nationalitet är det enligt ut-

skottet nödvändigt att komplettera 5 § 1 mom. med en passus om förbud mot särbehandling eller med en hänvisning till 6 § i lagen om likabehandling och 11 kap. 9 § i strafflagen.

Ordningsvakternas befogenheter

Enligt 5 § 2 mom. i förslaget kan en utövare av inkvarterings- och förplägnadsverksamhet själv tillsätta ordningsvakter i rörelsen och dess omedelbara närhet eller beordras av polisinsättningen i häradet att göra det. En ordningsvakt får med stöd av 7 § i lagen om ordningsvakter, i förekommande fall med användning av maktmedel, från rörelsen bl.a. avlägsna personer som stör andra personer eller uppträder hotfullt eller gripa dem och överlämna dem till polisen. I den lagen kräver 2 § att ordningsvakterna har ett tjänstgöringsområde. Enligt 10 § 2 mom. i den gällande förordningen om inkvarterings- och förplägnadsrörelser har rörelseidkaren kunnat utse en ordningsman för rörelsen eller beordras att göra det. I motiven påpekas det att ordningsvakterna traditionellt har förväntats upprätthålla ordningen och säkerheten också i fråga om kön av kunder som väntar på att få komma in på inkvarterings- och förplägnadsrörelsen. Enligt förslaget är det svårt att på ett uttömmande sätt definiera områden och platser i en inkvarterings-

och förplågnadsrörelses direkta omgivning, och följaktligen ska det alltid i sista hand handla om en prövning från fall till fall.

Enligt motiven till 22 § i ordningslagen avses med ordningsvakternas tjänstgöringsområde i fråga om t.ex. trafikstationer områdena framför ytterdörrarna eller andra gångar som leder till stationen. Tjänstgöringsområdet ska vara endast så stort som är nödvändigt för att upprätthålla ordning och säkerhet på platsen (RP 20/2002 rd, s. 48—49). Utskottet understryker att begreppet "omedelbara närhet" måste tolkas snävt i detta fall. Normalt avses med begreppet ett område av gatan eller vägen strax utanför entrédörren som är bara några få meter i diameter. Annanstans inom gatu- eller vägområdet är det polisen som upprätthåller ordning och säkerhet.

Uppgifter om resande

Utövare av inkvarteringsverksamhet ska enligt 8 § i lagförslag 1 utan hinder av sekretessbestämmelserna i de till polisen levererade resandeanmålningarna lämna uppgifter enligt 6 § 1 mom. om utländska resenärer. Bland uppgifterna om resenärer ska ingå resandens namn, finsk personbeteckning eller om sådan saknas födelse-tid för make eller maka samt minderårigt barn som följer med resanden, numret på resandens resedokument samt uppgift om inkvarteringen hänför sig till fritid, arbete, möte eller något annat.

Utskottet noterar att den föreslagna skyldigheten att lämna uppgifter är mer omfattande än i den gällande förordningen. Den är också mer omfattande än Schengenregelverket kräver. Av motiven framgår det att utövaren av inkvarteringsverksamhet kan använda uppgifterna om resande för kundtjänst och direktmarknadsföring. Det är, anser utskottet, betänkligt att utan ändringar lyfta upp på lagnivå en praxis som bygger på den gällande förordningen. Många av de efterfrågade uppgifterna gäller enligt utskottets mening saker som omfattas av skyddet för privatlivet, exempelvis personbeteckningen. Det är inte heller lämpligt att uteslutande med tanke på kundtjänst och direktmarknadsföring kräva att resandeanmälan ska innehålla uppgift om

syftet med resan, inte minst som man med stöd av 30 § i personuppgiftslagen kan vägra lämna denna uppgift. Utskottet understryker att bestämmelserna bör begränsas till att endast gälla sådana uppgifter om resande som behövs för att genomföra Schengenregelverket.

Polisen har enligt 8 § i lagförslag 1 rätt att av en utövare av inkvarteringsverksamhet få uppgifter om resande också när det gäller andra än utlänningar. Bestämmelsen lämnar alltför mycket spelrum. Det korrekta enligt utskottet är att polisen har rätt att få uppgifter om resande bara om de behövs för tjänsteuppdrag.

Tvångsmedel

I 12 § 3 mom. i lagförslag 1 föreskrivs det att polisinsättningen kan ge en utövare av förplågnadsverksamhet en varning, om denne upprepade gånger och i väsentlig grad bryter mot bestämmelserna om öppettider i 3 och 4 § eller om utövandet av inkvarterings- och förplågnadsverksamhet har medfört oskäligen olägenheter för boendemiljön eller allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten. Om varningen nonchaleras kan polisinsättningen förbjuda den förlängda öppettiden eller för viss tid förbjuda verksamheten helt eller delvis. Verksamhetsförbudet får gälla i högst tre månader. Beslutet kan enligt 14 § överklagas hos förvaltningsdomstolen, men ska även om det överklagas följas, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

Brott mot allmän ordning och säkerhet och orsakande av allvarliga störningar för omgivningen måste anses vara godtagbara skäl för att göra ingrepp i den i grundlagens 18 § 1 mom. garanterade näringsfriheten. Dessutom uppfylls kravet på proportionalitet när förbudet är bundet till att verksamheten har medfört oskäligen olägenheter eller allvarliga störningar och att en eventuell varning till verksamhetsutövaren inte har lett till att brister i verksamheten korrigerats (GrUU 14/2004 rd, s. 3/I). Men det kan hända att besvärshöret bara blir ett formellt rättsmedel när förbudstiden är så kort. Det kan eventuellt gå så att besvären inte hinner behandlas förrän förbudet löper ut. Grundlagens 21 § garanterar trots

GrUU 49/2004 rd — RP 138/2004 rd

allt var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol. Även artikel 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna säger att envar vars rättigheter och friheter enligt konventionen har kränkts ska ha tillgång till effektiva rättsmedel inför nationella myndigheter också i det fall att kränkningen har förövats av en person som har handlat i egenskap av offentlig

myndighet. Därför anser utskottet det motiverat att 14 § 2 mom. i lagförslag 1 kompletteras med att ärendet ska behandlas i brådskande ordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 15 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.