

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 5/2005 vp

Hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Tuomo Knuuti, kauppa- ja teollisuusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mika Kättö ja ylitarkastaja Leena Piipponen, sisäasiainministeriö

- hallitusneuvos Ismo Tuominen ja ylitarkastaja Jari Keinänen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Marja Pajukoski, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes
- ylikomisario, lupayksikön johtaja Ari Taipale, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- sopimusvastaava Nikolas Elomaa, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- asiamies, varatuomari Juhani Hopsu, Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta, joka korvaisi nykyisen majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti lakiin otettaisiin majoitustoiminnan harjoittajalle asetettu velvollisuus tehdä ilmoitus majoitusliikkeeseen saapuvasta matkustajasta. Laki olisi kuitenkin matkustajailmoituksen tekemisestä vastuussa olevien osalta nykyistä sääntelyä laajempi. Ilmoituksentekovelvollisuus

koskisi nykyisestä poiketen myös leirintäalueen pitäjää sekä niin sanottua aamiaismajoitusta ja maatilamatkailua harjoittavaa elinkeinonharjoittajaa. Lakia sovellettaisiin myös muiden majoitustilojen, esimerkiksi loma-asuntojen, ammattimaiseen tarjoamiseen.

Matkustajailmoituksen sisältö olisi voimassa olevaa sääntelyä yksityiskohtaisempi. Matkustajailmoituksessa annettaviin tietoihin ehdotetaan lisättäväksi muun muassa matkustajan mukana

olevaa puolisoa ja alaikäisiä lapsia koskevat henkilötiedot.

Uutta on myös, että ehdotuksen mukaan majoitustoiminnan harjoittaja voi pitää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti matkustajatiedoista matkustajarekisteriä.

Kuten nykyisinkin majoitustoiminnan harjoittajan olisi toimitettava ulkomaalaista koskevat matkustajatiedot poliisille. Lisäksi poliisilla olisi oikeus saada myös muiden matkustajien matkustajatietoja. Myös rajavartiolaitoksella, tullilaitoksella, pelastusviranomaisilla ja terveys- ja suojeluviranomaisilla olisi oikeus saada matkustajatietoja tehtäviensä suorittamista varten.

Ehdotettuun lakiin otettaisiin ravitsemisliikkeiden aukioloaikaa sekä majoitus- ja ravitsemisliikkeen asiakasvalintaoikeutta ja järjestyksenpitoa koskevat säännökset, jotka vastaavat sisällöltään suurelta osin voimassa olevia säännöksiä.

Lakia ei sovellettaisi yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa tarkoitettujen yksityisten palvelujen tuottajien tarjoamiin sosiaalihuollon asumispalveluihin tai kuljetukseen liittyvään majoitukseen kulkuvälineessä. Lakia ei myöskään sovellettaisi vain yhteisön, säätiön tai laitoksen omalle henkilökunnalle tarkoitettuun loma-asunnon tai muun majoitustilan tarjoamiseen. Sama koskee elintarvikkeiden tai alkoholittomien juomien tarjoamista asiakkail-

le, jos se on vähäistä toiminnanharjoittajan samassa liikehuoneistossa harjoittamaan muuhun elinkeinotoimintaan verrattuna.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajien valvontaviranomaisina toimisivat kihlakunnan poliisilaitokset toimialueellaan. Valvonnan tehostamiseksi esityksessä ehdotetaan, että poliisi voisi puuttua epäasianmukaisesti harjoitettavaan majoitus- ja ravitsemistoimintaan pakkokeinoin.

Voimassa olevan terveydensuojelulain mukaan majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajan on tehtävä kunnan terveydensuojeluviranomaiselle majoitus- ja ravitsemisliikehuoneiston perustamista ja käyttöönottoa koskeva ilmoitus. Tätä ilmoitusmenettelyä uudistettaisiin siten, että terveydensuojeluviranomainen lähettäisi tiedon majoitus- ja ravitsemisliikehuoneistoa koskevasta ilmoituksesta sekä mahdollisesta tarkastuskäynnistä tällaiseen huoneistoon poliisi- ja pelastusviranomaisille, joilla olisi oikeus olla läsnä tarkastuksen suorittamisessa. Uudistus korvaisi nykyisen poliisille annettavan erillisen selvityksen majoitus- ja ravitsemisliikkeestä.

Esitykseen liittyvät lisäksi ehdotukset laeiksi terveydensuojelulain ja järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallintovaliokunta on tässä lausunnossaan arvioinut hallituksen esitykseen sisältyvää ensimmäistä lakiehdotusta laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta.

Esityksen perustavoitteena on saattaa laintalolle ja samalla selkeyttää majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskevaa sääntelyä. Lakiesityksellä ei näytä olevan merkittäviä uusia vaikutuksia sen paremmin majoitus- ja ravitsemisalan yritystoimintaan kuin tähän elinkeinon kohdistuvaan

viranomaisvalvontaankaan. Myöskään säädännäisesti lakiehdotuksen hyväksyminen ei muuta paljon nykytilaa.

Ravitsemistoiminnasta

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan ravitsemistoiminnalla tarkoitetaan ammattimaisesti tapahtuvaa ruoan tai juoman tarjoamista yleisölle terveydenhuoltolaissa (763/1994) tarkoitettussa elitarvikehuoneistossa nautittavaksi.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, ettei ravintolan ohjelmatoimintaa ole lakiehdotuksessa säännelty lainkaan. Täl-

löin on viitattu muun muassa siihen, että ravintoloissa on järjestetty ammattinyrkkeilyotteluita ja seksimessuja.

Kokoontumislain (530/1999) esitöiden perusteella on selvää, että kokoontumislakia on tarkoitettu sovellettavan myös ravintoloissa järjestettäviin yleisötilaisuuksiin (HE 145/1998 vp). Nyt esillä olevasta hallituksen esityksestä puutuu kuitenkin nykyiseen majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annettuun asetukseen (727/1991) sisältyvä selventävä viittaussäännös.

Valiokunta pitääkin välttämättömänä hallituksen esityksen täsmentämistä. Tämä voi tapahtua esimerkiksi ottamalla 1 §:n 4 momentiksi, jolloin hallituksen esityksen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, seuraavan sisältöinen uusi säännös: "Yleisötilaisuuden järjestämisessä majoitus- ja ravitsemisliikkeessä noudatetaan, mitä kokoontumislaisissa (530/1999) säädetään". Täsmennys merkitsee sitä, että yleisötilaisuuksien sääntely muodostuu johdonmukaiseksi tilaisuuksien järjestämispaikan suhteen (ks. kokoontumislain 14 ja 15 §). Valiokunta katsoo lisäksi, että tulkintaongelmien vähentämiseksi on syytä harkita tavanomaisena pidettävää ravitsemistointia koskevan määritelmän ottamista lakiin. Esityksessä sääntely on 1 §:n 1 momentin 2 kohdan varassa.

Asiakasvalintaoikeus ja järjestyksenturvaaminen

Majoitus- ja ravitsemistoinnin harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on 5 §:n 1 momentin nojalla oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyyn liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy.

Esityksen perusteluissa selostetaan syrjintäkieltoa koskevien rikoslain ja yhdenvertaisuuslain (21/2004) säännöksiä. Koska saadun selvityksen mukaan majoitus- ja ravitsemisliikkeissä on ilmennyt syrjintätapauksia, valiokunta pitää tärkeänä, että lakiehdotukseen lisätään maininta syrjintäkiellosta tai viittaus yhdenvertaisuuslain 6 §:ään ja rikoslain 11 luvun 9 §:ään.

Valiokunta toteaa lisäksi puutteena, ettei hallituksen esityksen perusteluissa määritellä tarkemmin liikkeen "toiminta-ajatusta".

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa on laajennettu järjestyksenvälvojan toimialuetta liikkeen välittömään läheisyyteen. Lisäys selkeyttää järjestyksenvälvojen toimivaltuuksia esimerkiksi ravintolan jonossa tai edustalla.

Henkilötietojen sääntelystä

Lailla säättämisen vaatimuksesta. Perustuslain 10 § turvaa yksityisyyden suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Aiemmin vastaava säännös sisältyi hallitusmuodon 8 §:ään. Henkilötietojen suoja koskeva lakiviittaus edellyttää lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojatun yksityiselämän piiriin (PeVM 25/1994 vp).

Yleiset säännökset henkilötietojen käsittelystä sisältyvät henkilötietolakiin (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999). Lisäksi niin sanottuun erityislainsäädäntöön sisältyy säännöksiä henkilörekisteristä ja henkilötietojen käsittelystä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 14/1998 vp mukaan tärkeitä lailla säänneltäviä asioita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröityjen henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika rekistereissä sekä rekisteröityjen oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (näin myös PeVL 13/2000 vp ja PeVL 21/2001 vp).

Hallintovaliokunnan, jonka toimialaan henkilötietokysymykset kuuluvat, linjanvedot henkilötietojen laintasoisesta sääntelystä vastaavat perustuslakivaliokunnan kantoja. Hallintovaliokunta on pitänyt asianmukaisena lähtökohtana pyrkimystä säätää henkilötietojen suojaan liittyvistä seikoista mahdollisimman yksityiskohtai-

sesti lain tasolla (esim. HaVL 16/1998 vp). Tämä koskee myös rekisterien tietosisältöä.

Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kannanotot siitä, mitkä henkilötietojen käsittelyä koskevat asiat kuuluvat lailla säätämisen piiriin, ovat vakiintuneet.

Matkustajailmoitus, matkustajatiedot sekä matkustajarekisteri. Majoitustoiminnan harjoittaja on lakiehdotuksen mukaan vastuussa siitä, että matkustajasta tehdään matkustajailmoitus. Matkustajailmoituksessa mainittavat tiedot ilmenevät 6 §:n 1 momentista.

Näistä matkustajatiedoista majoitustoiminnanharjoittajan on 7 §:n nojalla pidettävä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti matkustajarekisteriä. Matkustajatietoja ja matkustajarekisteriä käytetään saman pykälän mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ennalta estämiseksi ja selvittämiseksi.

Valiokunta pitää perusteltuna 6 §:n 1 momentin 1—6 kohdassa mainittujen tietojen keräämistä matkustajailmoituksella matkustajarekisteriin. Momentin 7 kohdan mukaan tällaiseen ilmoitukseen tulee liittää myös tieto siitä "tapahuuto majoittuminen vapaa-ajanvieton, työn, kokouksen vai muun syyn takia". Perustelujen mukaan majoittumisen tarkoitus on matkailutlastoinnissa tärkeä tieto, koska vapaa-ajanmatkat tehdään eri syistä ja eri kohteisiin kuin työ- ja kokousmatkat. Valiokunta ei pidä asianmukaisena, että tällaisten 7 kohdassa tarkoitettujen tietojen antamiseen on lakisääteinen velvollisuus, jonka noudattamisen tehostamiseksi lakiehdotukseen sisältyvät lisäksi säännökset pakokeinojen käyttämisestä ja rangaistusseurauksesta. Valiokunta katsoo, että 6 §:n 1 momentin 7 kohdan sääntelyn tulee perustua siihen, että matkustaja antaa tällaiset tiedot vapaaehtoisesti.

Matkustajarekisterin osalta valiokunta toteaa, että 7 §:ää on tarpeen täydentää 6 §:n 1 momentin 7 kohdan tietojen käyttötarkoituksella. Lisäksi valiokunta toteaa, että matkustajatietojen rekisteröintiä ja tietojen luovuttamista poliisille koskevasta säännöksestä ilmenee, että ma-

joitustoiminnanharjoittaja pitää matkustajarekisteriä viranomaistarvetta varten. Lakiehdotuksesta sen sijaan ei käy ilmi, että majoitustoiminnanharjoittajalla itsellään tai muulla yksityisellä taholla olisi oikeus käyttää matkustajarekisterin tietoja, vaikka tällaiseen tarve on olemassa vapaaehtoisesti luovutettavien majoittumisen tarkoitusta koskevien tietojen osalta.

Matkustajailmoitusta koskeva 6 §:n säännös perustuu osaltaan Schengenin yleissopimuksen 45 artiklaan, jonka mukaan majoitustoiminnan harjoittajan tulee valvoa, että majoitusliikkeen majoittuneet ulkomaalaiset täyttävät ja allekirjoittavat ilmoituslomakkeet sekä todistavat henkilöllisyytensä. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin säännös on valiokunnan käsityksen mukaan riittävän joustava matkustajan kannalta. Ilmeisesti sen on katsottava myös täyttävän mainitun artiklan vaatimukset siitä, että matkustajan on täytettävä ilmoituslomake.

Muut kannanotot

Ravitsemisliikkeen aukioloaika. Esityksen mukaan ravitsemisliikkeen aukioloaika on elinkeinonharjoittajan vapaasti päätettävissä. Liikkeen pitäminen avoinna yöllä kello kahden ja viiden välillä edellyttää kuitenkin ilmoituksen tekemistä poliisille. Valiokunta pitää tärkeänä, että poliisi voi 4 §:n 3 ja 4 momentin nojalla antaa määräyksiä ravitsemistoiminnanharjoittamisesta tai kieltää sen, jos on perusteltua syytä epäillä, että ravitsemisliikkeen aukioloajan pidennyksestä aiheutuu kohtuutonta haittaa asuinympäristölle tai vakavaa häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Säädettyä lailla ei muuteta alkoholijuomien säännönmukaisia anniskeluajoja tai anniskelun jatkoaikoja koskevia säännöksiä.

Rangaistussäännökset. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 2 kohtaan sisältyvä rangaistussäännös on epäselvä, koska rangaistus kohdistetaan siihen, joka "rikkoo 6 §:n 1 momentin säännöksiä matkustajailmoituksen tekemisvelvollisuudesta". Tällaista ilmoitusvelvollisuutta ei 6 §:n 1 momentissa suoranaisesti määritellä yksilöidys-

ti kenellekään. Valiokunnan mielestä sääntelyä on tältä osin tarpeen selkeyttää.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

*että talousvaliokunta ottaa huomioon,
mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Rosa Meriläinen /vihr
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Heli Paasio /sd
	Lasse Hautala /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Esko Kurvinen /kok	Ahti Vielma /kok
	Lauri Kähkönen /sd	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.