

Pc \J

7e id /UtùoY

IS. I A, S-OOH

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA HE

138/2004 vp

laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Saapunut: Lausuntoa varten

Mietintövk: Ministeriö:

Lähtettäjä: KTM

Saapumispvm: Lähetyspvm:

TaV 14.09.2004

Täysistunto

15.09.2004

Tilakoodi:

Käsittely

päättynyt

Lopputoimi: PeVL 49/2004 vp

Lopputoim.pvm: 15.12.2004

15.12.2004

Lausunto lähetetty TaV

PeVL 49/2004 vp

Valmistunut *Jatkettu I*

PeVL 49/2004 vp

15.12.2004

käsittely

15.12.2004

Jatkettu

yksi tyiskohtainen käsittely

*Yksityiskohtainen käsittely *Jatkettu**

I käsittely

14.12.2004

Yleiskeskustelu

Lausuntoluonnos

Asiantuntijakuulemisen päättäminen

14.12.2004

Kirjallinen lausunto merk. saapuneeksi

Asiantuntijoiden kuuleminen -vanhempi

28.09.2004

hallitussihteeri Tuomo Knuuti kauppa- ja

teollisuusministeriö (K) -professori Martin

28.09.2004

I käsittely

Scheinin (K) -professori Mikael

oikeusministeriön

kirjallinen

Hidden (K) -professori Ilkka

lausunto

28.09.2004

Saraviita (K) Ilm. vkaan

saapuneeksi (lausunto)

Kirjaus

Saap. lausuntoa varten

15.09.2004

15.09.2004

Lainvalmisteluosasto
Erityisasiantuntija Anna-
Elina Pohjolainen

27.9.2004

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI MAJOITUS- JA RAVITSEMISTOIMINNASTA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Oikeusministeriöltä on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 138/2004 vp). Esitys perustuu kauppa- ja teollisuusministeriön asettaman työryhmän mietintöön, joka valmistui kesäkuussa 2002. Oikeusministeriö on esittänyt näkemyksensä työryhmän mietinnöstä 23.8.2002 päivätyssä lausunnossaan sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lainsäädännön muuttamisesta 16.6.2003 päivätyssä lausunnossaan.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittamiseen liittyvään sääntelyyn sisältyy useita kysymyksiä, jotka koskettavat yksilön perusoikeuksia, mistä syystä tällaisen sääntelyn nostamista lain tasolle voidaan pitää perusteltuna. Oikeusministeriö pyytää kunnioittavasti, että perustuslakivaliokunta kiinnittäisi huomiota erityisesti seuraaviin, majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskevaan lakiin liittyviin perusoikeusnäkökohtiin:

1. Elinkeinovapaus

Majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskevan lain 4 §:n 1 momentin mukaan ravitsemisliikkeen harjoittajalla olisi oikeus pitää auki liikettä kello kahden ja viiden välisenä aikana ilmoituksen perusteella. Säännöksen 3 momentin mukaan poliisi voisi kuitenkin asettaa yksityiskohtaisia määräyksiä ravitsemistoiminnan harjoittamisesta pidennetyn aukioloajan aikana. Säännöksen 4 momentin mukaan poliisille annettaisiin myös oikeus myös kieltää tietyin laissa säädettyin perustein ravitsemisliikkeen aukioloajan pidennys.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä poliisille annetut valtuudet liittyvät perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettuun jokaisen oikeuteen hankkia lain mukaan toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (elinkeinovapaus). Säännöksessä ei ole kyse elinkeinotoiminnan tekemisestä luvanvaraiseksi, mutta sen nojalla voidaan kuitenkin asettaa ilmoituksenvaraiselle toiminnalle eräänlaisia reunaehtoja, joilla on tosiasiallista vaikutusta tällaisen toiminnan harjoittamiseen. Säännöksen 3 ja 4 momenttia onkin perusteltua arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
00130 HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
(09) 160 03

Telekopio
(09) 1606 7730

Sähköpostiosoite
kirjaamo.om@om.fi

Tästä näkökulmasta katsoen elinkeinotoimintaan mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset eivät sinänsä vaikuta ongelmallisilta. Niiden hyväksyttävyyttä voidaan perustella painavalla yhteiskunnallisella tarpeella ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tällaiset toimenpiteet saattavat tietyissä tilanteissa olla lisäksi välttämättömiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, mistä syystä niiden voidaan katsoa täyttävän myös oikeasuh-taisuuden vaatimukset. Myös yksilön oikeusturvakeinot on asianmukaisesti varmistettu (lakiehdotuksen 14 §). Vaikka esityksessä ei viitatakaan hallintolain 34 §:ään, on myös selvää, että ennen kuin poliisi tekee ehdotetun lain 4 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä, sen on varattava toiminnanharjoittajalle ja muille mahdollisille asianosaisille tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.

Elinkeinovapauden kannalta ongelmalliselta vaikuttaa kuitenkin lain 4 §:n 3 momentin sanamuotoilu, joka jättää poliisin toimivaltuudet varsin avoimiksi. Ennen kaikkea säännöksestä ei ilmene, *millä perusteella ja mitä koskien* toiminnan harjoittamista koskevia määräyksiä voidaan antaa. Esityksen perusteluissa rajataan säännöksen soveltamisalaa toteamalla, että tällaiset määräykset voisivat koskea esimerkiksi järjestyksenvalvojan asettamista. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin, erityisesti elinkeinonharjoittamiseen liittyvien toimilupien ja yleensä perusoikeusrajoitusten yhteydessä kiinnittänyt erityistä huomiota *sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkara-jaisuuteen sekä siihen, että rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista* (esim. PeVL 66/2002 vp; PeVL 16/2003 vp; mutta myös Pe VL 22/1997 vp). Vaikka lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin säännös eivät sellaisenaan merkitsekään elinkeinovapauden rajoittamista, se valtuuttaa nykyisessä muodossaan poliisin antamaan harkintansa mukaan periaatteessa mitä tahansa toiminnanharjoittamiseen liittyviä määräyksiä, joilla voisi käytännössä olla merkittävääkin vaikutusta elinkeinotoimintaan.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun lain 4 §:n 3 momentin säännöstä olisikin perusteltua täsmentää siten, että ravitsemistoimintaa koskevien yksityiskohtaisten määräysten antaminen kytketään nimenomaan tarpeeseen ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Säännöksessä olisi lisäksi asianmukaista luetella erikseen ne toimenpiteet, joihin ravitsemistoiminnan harjoittaja voidaan velvoittaa ryhtymään.

2. Syrjäntäkielto

Majoitus- ja ravitsemus toimintaa koskevan lain 5 §:n 1 momentin säännös varaisi majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajalle ja liikkeen henkilökunnalle asiakasvalintaoikeuden. Asiakkaan pääsy liikkeeseen voitaisiin estää järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perustellusta syystä. Edelleen asiakasta voitaisiin kieltäytyä palvelemasta ja hänet voitaisiin poistaa liikkeestä paitsi järjestyshäiriösyistä myös sillä perusteella, että hän "ei täytä liikkeeseen pääsulle asetettuja edellytyksiä".

Esityksen perusteluissa selostetaan yksityiskohtaisesti asiakasvalintaoikeu-den sisältöä suhteessa perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltoon sekä yhdenvertaisuuskin (21/2004) syrjintää koskeviin säännöksiin. Esityksessä todetaan myös, että lakiehdotuksessa ei suoranaisesti säädettäisi syrjäntäkiellosta vaan liikkeenharjoittajan "oikeudesta liikkeen tason ylläpitämiseksi *ilman syrjintää* valita

asiakkaansa". Varsinaisessa lakitekstissä ei kuitenkaan ole minkäänlaista viittausta syrjintäkieltoon.

Muun muassa majoitus- ja ravitsemispalveluiden saatavuudessa esiintyvää syrjintää voidaan pitää Suomessa yhtenä merkittävänä perus- ja ihmisoikeusongelmana. Esimerkiksi Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio EC RI ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvovan sopimuskomitea ovat kiinnittäneet huomiota tähän kysymykseen.¹ Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan hyvin usein myös eduskunnan oikeusasiamiehelle tulevissa kanteluissa.¹ Perustuslakivaliokunta voisikin harkita, olisiko lakiehdotuksen 5 §:n 1 momenttiin syytä lisätä erityinen viittaus esityksen perusteluissa mainittuihin, syrjintää koskeviin säännöksiin.

3. Henkilötietojen suoja

Majoitus- ja ravitsemustoimintaa koskevan lain 7 §:ssä säädettäisiin matkustajarekisterin ylläpitämisestä. Säännöksen mukaan majoitustoiminnan harjoittaja voi pitää matkustajatiedoista rekisteriä. Oikeusministeriö on aikaisemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt erityistä huomiota tarpeeseen täsmentää erityisesti tällaiseen rekisterinpitoon liittyviä vastuusuhteita, koska niillä on merkitystä rekisteritietojen luovuttamiseen sovellettavien säännösten suhteen. Mikäli rekisterin katsotaan olevan poliisin lukuun pidettävä rekisteri, sen tietoihin sovelletaan viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevan lain (621/1999) säännöksiä. Julkisuuslain nojalla poliisin lukuun pidettävästä rekisteristä voitaisiin luovuttaa tietoja ainoastaan poliisin päätöksellä. Muussa tapauksessa rekisterinpitoon sovelletaan henkilötietolain (523/1999) säännöksiä, joiden mukaan majoituspalvelutoiminnan harjoittajalla olisi oikeus pitää asiakasrekisteriä ja käyttää sen tietoja suoramarkkinointiin. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että oikeuskäytännössä matkustajakortiston on katsottu olevan poliisin rekisteri, jonka tietoihin on sovellettava julkisuuslakia.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä todetaan, että majoitustoiminnan harjoittajan rekisteriä käytettäisiin "yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ennalta estämiseksi ja selvittämiseksi". Koska edellä mainitut tavoitteet eivät liity majoitustoiminnan harjoittamiseen vaan lähinnä poliisin toimintaan, lailla lienee tarkoitettu, että kyseessä olisi poliisin lukuun pidettävä rekisteri. Jos säännöksellä on

¹ YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia valvova sopimuskomitea on toukokuussa 2004 tiedustellut Suomen hallitukselta muun muassa seuraavaa: "What are the initial results of the special measures taken by the State party to prevent and eradicate de facto discrimination against members of the Roma minority, in particular with regard to private housing, employment, public places (restaurants), pubs, discotheques, etc. and services (paras. 43-55 and 359)? Does the State party envisage further measures, and, if so, what measures?" *List of Issues: Finland. 07/05/2004. CCPR/C/81/L/FIN*. Komitea keskustelelee Suomen määräaikaisraportista loka-marraskuussa 2004.

kuitenkin edellä mainitun sijaan tarkoitettu lähinnä rajata elinkeinonharjoittajan oikeutta käyttää majoitus- ja ravitsemustoimintansa yhteydessä keräämiä tietoja, tämä olisi syytä kirjoittaa selkeämmin esiin asianomaiseen säännökseen.

Myös *majoitus- ja ravitsemustoimintaa koskevan lain* 6 §:n 1 momentin säännös vaikuttaa perustuslain 10 §:n valossa ongelmalliselta. Kyseinen säännös koskee majoitustoiminnan harjoittajan velvollisuutta tehdä asiakkaistaan matkustajailmoitus.

¹ *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, s. 38.*

Säännöksen 7 kohdan mukaan tällaiseen ilmoitukseen tulee liittää myös tieto siitä, "tapahtuuko majoittuminen vapaa-ajanvieton, työn, kokouksen vai muun syyn perusteella". Esityksen perusteluiden mukaan tällaisen tiedon hankkimista voidaan pitää tärkeänä mat-kustajatilastoinnin tarpeita ajatellen. Säännöksen sanamuoto merkitsee käytännössä sitä, että majoituspalveluita tarjoavalle asetetaan velvollisuus hankkia asiakkaan oleskelua koskevia tietoja. Asiakkaalle syntyy samalla *tosiasiallinen* velvollisuus luovuttaa oleskeluaan koskevia tietoja, mikäli hän haluaa käyttää majoituspalveluita. Ellei tällaisia tietoja luovuteta, majoitustoiminnan harjoittaja rikkoo lakia. Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan hänet voidaan jopa velvoittaa sakon uhalla velvoittaa täyttämään lain 6 §:n mukaiset velvollisuutensa.

Esityksen perusteella on epäselvää, millä perusteella matkustajapalveluita käyttävät voitaisiin velvoittaa yksilöimään, mistä syystä he haluavat tällaisia palveluita käyttää. Perustuslain turvaaman yksityiselämän suoja huomioon ottaen vaikuttaisikin kyseenalaiselta, jos tällainen lain tasolle nostettu, epäsuora tiedonantovelvollisuus luotaisiin yksinomaan matkustajatilastointia varten. Esityksen perusteella jää myös epäselväksi, mikä olisi tällaisen tiedon yhteys yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämiseen.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 7 kohdan tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida myös tilastolain (280/2004) 4 §:n valossa. Sen mukaan "tietojen antaminen tilastojen laatimista varten on tiedonantajille *vapaaehtoista*, jollei tiedonantovelvollisuudesta ole laissa säädetty". Koska ehdotetun lain 6 §:ssä ei aseteta suoranaista tietojenantovelvollisuutta majoituspalvelun käyttäjälle, on kyseenalaista, voidaanko majoitustoiminnanharjoittajalta myöskään vaatia tällaisen tiedon hankkimista.

Edellä mainituista syistä olisi selkeintä, ettei majoitus- ja ravitsemustoimintaa koskevan lain 6 §:ään sisällytettäisi erityistä velvollisuutta kerätä lainkaan sellaisia matkustajaa koskevia tietoja, joita ei voida perustella tarpeella ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Säännöksen 7 kohdassa tarkoitettuja, oleskelun syyhyn liittyviä tietoja voitaisiin edelleen hankkia osana majoitustoimintaa, mutta min tietojen keräämisen kuin niiden antamisenkin tulisi perustua vapaaehtoisuuteen.

KAUPPA- JA TEOLLISUUSMINISTERIÖ


Markkinaosasto

Tuomo Knuuti

Muistio

27.9.2004

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle



HE 138/2004 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslain 18 §:ään on kirjattu elinkeinovapauden periaate. Sen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen sanamuoto "lain mukaan" viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä nostetaan majoitus- ja ravitsemisalaa koskeva elinkeino-oikeudellinen sääntely lakitasolle. Uusi laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta korvaisi nykyisen majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen (727/1991).

Esitykseen sisältyvä majoitus- ja ravitsemistoimintaa koskeva elinkeino-oikeudellinen sääntely voidaan kiteyttää kolmeen asiakokonaisuuteen:

1. ravitsemisliikkeiden aukioloaikaan ja ilmoitukseen aukioloajan pidennyksestä;
2. majoitus- ja ravitsemisliikkeiden asiakasvalintaoikeuteen ja järjestyksen turvaamiseen; sekä
3. matkustajailmoitukseen.

1. Ravitsemisliikkeiden aukioloajat pysyisivät ennallaan. Ravintoloiden, kahviloiden ja anniskelupaikkojen pääsääntöinen sulkemisaika on ehdotuksen mukaan kello kaksi. Jos anniskelupaikka on saanut alkoholijuomien anniskeluajan jatkamista koskevan luvan kello puoli kolmeen tai puoli neljään, anniskelupaikka on tällöin suljettava lakiehdotuksen mukaan viimeistään puoli tuntia anniskeluajan päättymisen jälkeen eli kello kolme tai kello neljä.

Lakiehdotukseen sisältyvät kuten nykyisinkin myös aukioloajan pidennystä koskevat säännökset. Ne koskevat ns. yökahvilaa. Yökahvilalla tarkoitetaan ravitsemisliikettä, jossa kello kahden ja viiden välillä ei anniskella alkoholijuomia. Kuten nykyisinkin aiotusta yökahvilatoiminnan harjoittamisesta on tehtävä kirjallinen ilmoitus poliisille.

2. Lakiehdotuksen säännökset majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajan asiakas valintaoikeudesta säilyisivät ennallaan. Asiakasvalintaoikeudella tarkoitetaan liikkeen oikeutta valita asiakkaansa ilman syrjintää. Toiminnanharjoittaja on voinut asettaa liikkeeseen sisäänpääsyn edellytykseksi esimerkiksi 24 vuoden ikärajan. Perustuslain 6 §:ssä mainitaan ikä yhtenä kiellettynä erotteluperusteena. Viime kädessä elinkeinonharjoittamisen vapautteen tukeutuvaa toiminnanharjoittajan oikeutta vaikuttaa asiakaskuntansa ikärakenteeseen voidaan kuitenkin pitää sellaisena yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä syynä, ettei ehdotettu säännös ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Laissa olisivat myös majoitus- ja ravitsemisliikkeiden järjestyksenpitoa koskevat säännökset, jotka suurelta osin vastaavat voimassa olevaa sääntelyä. Toiminnanharjoittaja voisi asettaa järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi liikkeeseen ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvojia.

Myös poliisi voisi määrätä toiminnanharjoittajan asettamaan liikkeeseen ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvojia, jos liikkeen toiminnassa on ilmennyt toistuvia järjestyshäiriöitä tai jos siihen järjestyksen ja turvallisuuden säilymiseksi on liikkeen toimintaan liittyvä erityinen syy. Koska järjestyksenvalvojen määräämistä koskeva säännös merkitsee poliisille annettua oikeutta puuttua majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittamiseen, on sille lakiehdotuksessa asetettu korkeammat edellytykset kuin nykyisin.

Järjestyksenvalvojen on perinteisesti edellytetty huolehtivan järjestyksen säilymisestä myös majoitus- ja ravitsemisliikkeen sisäänkäynnin ulkopuolella ja asiakasjonossa. Voimassa olevassa majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetussa asetuksessa säädetään vain järjestyksenvalvojan asettamisesta liikkeeseen. Nykytilanteen selkeyttämiseksi laissa ehdotetaan säädettäväksi, että järjestyksenvalvoja voitaisiin asettaa myös liikkeen välittömään läheisyyteen. Sääntely vastaisi ulkoilulain (606/1973) 22 §:ään sisältyvää vastaavaa asettamissäännöstä leirintäalueiden osalta.

3. Lakiin otettaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti majoitustoiminnan harjoittajalle asetettu velvollisuus tehdä ilmoitus majoitusliikkeeseen saapuvasta matkustajasta. Nykyinen matkustajailmoitusta eli matkustajakorttia koskeva sääntely perustuu majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen 11 §:ään ja matkustajakortista annettuun sisäasiainministeriön päätökseen (1706/1991). Nykysääntelystä poiketen matkustajailmoituksen tekemisestä vastuussa olevien piiriä laajennettaisiin koskemaan muun muassa leirintäalueen pitäjää sekä niin sanottua aamiaismajoitusta ja maatilamatkailua harjoittavia elinkeinonharjoittajia.

Myös matkustajailmoituksen tietosisältöä uudistettaisiin. Matkustajailmoituksessa annettaviin tietoihin lisättäisiin muun muassa matkustajan mukana olevan puolison ja alaikäisten lasten henkilötiedot. Ehdotuksen mukaan majoitustoiminnan harjoittaja voisi myös pitää automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai manuaalisesti matkustajatiedoista matkustajarekisteriä.

Kuten nykyisinkin majoitustoiminnan harjoittaja olisi velvollinen toimittamaan ulkomaalaista koskevat matkustajatiedot poliisille. Poliisilla olisi oikeus saada myös muiden matkustajien matkustajatietoja. Lisäksi ehdotetaan, että myös rajavartiolaitoksella, tullilaitoksella, pelastusviranomaisilla ja terveydensuojeluviranomaisilla olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamista varten matkustajatietoja.

Matkustajailmoitus (matkustajakortti) sisältää henkilötietoja. Perustuslain 10 § turvaa yksityisyyden suojan perusoikeutena jokaiselle. Pykälän mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen käsittelyä koskeva yleislaki on henkilötietolaki (523/1999). Perustuslain 10 §:n ja henkilötietolain säännökset huomioon ottaen matkustajakortin henkilötiedoista ja niiden muodostamasta henkilörekisteristä ei saa enää säätää lakia alemman asteisella säädöksellä.

Majoitustoiminnan harjoittajan matkustajakotiin pitovelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Esityksessä matkustajailmoitusmenettelystä säädettäisiin perustuslain 10 ja 124 §:n sekä henkilötietolain mukaisesti lain tasolla.

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 138/2004 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Elinkeinovapaus

Esitys toteuttaa myönteisellä tavalla perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena suojattua elinkeinovapautta, kun majoitus- ja ravitsemustoiminnan sääntely aiempaa selvästi kattavammin siirretään lain tasolle ja kun päällekkäisiä ilmoitusmenettelyjä karsitaan.

Suhteessa elinkeinovapautteen voidaan kuitenkin ongelmallisena pitää 12 §:n pakkokeinosäännöstä, joka antaa äärimmäisenä toimintavaihtoehtona poliisilaitokselle toimivallan kieltää toiminnan harjoittaminen enintään kolmen kuukauden ajaksi (3 momentti). Toimintakielto on ehdotettu aktualisoituvaksi vasta muiden reagoitintapojen osoittauduttua tehottomaksi, ja siihen liittyisi 14 §:n mukainen mahdollisuus saattaa asia hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että 14 §:n 2 momentin mukaan toimintakieltoa koskevaa päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta ja että säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 28) on nimenomaisesti arvioitu, että valitusprosessi voisi kestää "usein pitkäänkin". Ongelmaksi muodostuu, että tuomioistuinkontrolli, joka kohdistuu enintään kolmen kuukauden mittaiseksi säädettyyn hallinnollisen viranomaisen päättämään toimintakieltoon voi muodostua asiallisesti merkityksettömäksi, jos

2

valituksen käsittelyn hyväksytään kestävä "usein pitkäänkin". Illusorinen tuomioistuinkontrolli ei ole sellainen oikeussuojan muoto, että sillä olisi merkitystä arvioitaessa pakkokeinon hyväksyttävyyttä elinkeinovapauden kannalta.

Ratkaisumahdollisuuksia tämän epäkohdan korjaamiseksi on useita. Eräs mahdollisuus olisi, että toimintakieltoa olisi haettava tuomioistuimessa. Tällöin sen ei tarvitsisi esityksen tapaan olla käytettävissä vasta muiden toimintavaihtoehtojen osoittauduttua tehottomiksi, vaan sen hakemiseen voitaisiin törkeissä tapauksissa turvautua suoraan. Toinen mahdollisuus olisi säätää, että toimintakieltoa koskeva asia on käsiteltävä hallinto-oikeudessa kiireellisenä. Kolmas mahdollisuus on, että eduskunta lain säätämisen yhteydessä selvästi irrottautuu hallituksen esityksen sisältämästä ajatuksesta, jonka mukaan muutoksenhakuasian pitkään jatkuva käsittely olisi hyväksyttävää.

Matkustajatietojen kerääminen ja rekisteröinti

Esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi nykyinen menettely, jossa majoitusliikkeet keräävät yöpyjiltä varsin laajasti näiden henkilötiedot. Tällainen käytäntö merkitsee kajoamista majoituspalvelujen käyttäjien yksityiselämän suojaan, välillisesti myös liikkumisvapautteen. Yksityisyyden suojan osa-alueena taas on henkilötietojen suoja, miltä osin on merkityksellistä, että ehdotettu sääntely johtaisi matkustajarekisterien muodostamiseen. Myönteistä esityksessä on, että henkilötietojen keräämiselle luotaisiin säätämistasonsa puolesta asianmukainen oikeusperusta, kun siitä vihdoin säädettäisiin eduskuntalailla eikä nykyiseen tapaan asetuksella. Koska järjestely kuitenkin kajoaa perusoikeutena suojattuihin oikeushyviin, on kysyttävä,

vastaako ehdotettu sääntely perusoikeusnormeista johdettavia vaatimuksia. Tältä osin on merkityksellistä myös se, että esityksen mukaan henkilötietojen keräämistä jossain määrin laajennettaisiin nykytilanteeseen verrattuna.

Arkikokemus muiden eurooppalaisten maiden nykyisin noudattamasta käytännöstä on, ettei muissa maissa yleensä tunneta suomalaisen käytännön mukaisia matkustajakortteja ja että matkustajan henkilöllisyyskin varmistetaan vain harvoin. Tätä taustaa vasten on aiheellista kysyä, voidaanko yksityiskohtaisten henkilötietojen keräämistä majoittujilta pitää nyky-yhteiskunnassa välttämättömänä. Onko mahdollisesti niin, että suomalainen käytäntö kuuluu toisenlaiseen aikakauteen kuin nykyaikaiseen länsieurooppalaiseen oikeusvaltioon?

Hallituksen esityksessä käytännön jatkamista perustellaan erityisesti Schengenin yleissopimuksen 45 artiklaan viitaten. Ensimmäisen lakiehdotuksen 6 § menee kuitenkin useissa olennaisissa suhteissa pitemmälle kuin Schengenin sopimuksesta voidaan johtaa:

1. Schengenin yleissopimus ei lainkaan edellytä, että myös maan omat kansalaiset todistavat henkilöllisyytensä ja antavat henkilötietoja tai että näitä tietoja rekisteröidään.
2. Ulkomaalaisten osalta Schengenin yleissopimus ei edellytä matkustajan perheenjäsenten (puoliso ja lapset) taikka ryhmämatkalle osallistuvien henkilöllisyyden kirjaamista.
3. Schengenin yleissopimus ei edellytä passin tai muun matkustusasiakirjan esittämistä ja kirjaamista, vaan minkä tahansa henkilöllisyystodistuksen esittäminen riittää, silloinkin kun kyse on ulkomaalaisesta, jonka henkilöllisyys Schengenin yleissopimuksen mukaan tulee tarkastaa ja kirjata.
4. Schengenin yleissopimus ei edellytä kerättyjen tietojen automaattista luovuttamista poliisille tai muulle viranomaiselle (vrt. 8 §). Majoitusliikkeen harjoittajan tulee kerätä tiedot ulkomaalaisista matkustajista, mutta ne luovutetaan vain pyydettyä viranomaiselle ja tällöinkin tiettyjen hyväksyttävien tarkoituserien toteuttamiseksi.
5. Ehdotettu kerättävien tietojen tietosisältö on huomattavasti laajempi kuin Schengenin sopimuksessa edellytetty, sillä yleissopimuksen 45 artikla ei edellytä minkään muun tiedon kuin henkilöllisyyden keräämistä. Esimerkiksi henkilötunnus, matkustusreitti ja matkan tarkoitus ovat puhtaasti kansallisia lisäyksiä Schengenin yleissopimuksessa ulkomaalaisten matkustajien osalta edellytettyihin tietoihin.

Schengenin yleissopimuksen ohella esityksen perusteluissa viitataan matkailutilastointiin ja suoramarkkinointiin perusteina tietojen keräämiselle. Mielestäni ei ole asianmukaista, että lainsäätäjä asettaa oikeudellisia velvoitteita näiden käyttötarkoitusten suojaamiseksi.

Edellä sanotun perusteella asetan perustuslain 10 §:ään viitaten kyseenalaiseksi, onko ehdotettu laaja henkilötietojen kerääminen oikeutettua, ainakaan laissa asetettuna velvollisuutena. Majoitusyrittäjällä voi olla täysin perusteltu syy edellyttää henkilöllisyyden todistamista esimerkiksi silloin, kun asiakas maksaa luottokortilla. Mutta tästä ei suinkaan seuraa, että henkilötietojen laaja kerääminen ja henkilörekisterin muodostaminen olisi lailla säädettävä majoitusyrittäjän velvollisuudeksi. Erityisen arveluttavana pidän henkilötunnuksen sisällyttämistä kyseiseen henkilörekisteriin. Muistutan, ettei Schengenin yleissopimus lainkaan edellytä tietojen keräämistä maan omien kansalaisten osalta.

Pidän perusteltuna, että ensimmäisen lakiehdotuksen 6 §:n sisältöä olennaisesti karsittaisiin niin, että se tulisi sisällöltään vastaamaan Schengenin yleissopimuksen 45 artiklasta Suomelle seuraavia velvoitteita.

Asiakasvalintaoikeus ja syrjintäkiellot

Ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:n otsikossa käytetään käsitettä asiakasvalintaoikeus. Säännöksen ensimmäisen momentin pääsääntö on kirjoitettu varsin avoimeen muotoon, kun majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajalle annetaan oikeus evätä pääsy liikkeeseen, jos siihen on "järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy". Säännökseen ei ehdoteta sisällytettäväksi selkeää syrjinnän kieltoa, vaikka asiaa kyllä käsitellään säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja esityksen säätämisympäristöissä.

Oikeuskäytännön ja julkisen keskustelun perusteella ravintoloiden harjoittama asiakkuuden epääminen on edelleen Suomessa näkyvin ja järjestelmällisin muoto etniseen alkuperään tai kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Esimerkiksi romaneilta tai afrikkalaisilta saatetaan edelleen evätä pääsy ravintolaan, vedoten perusteettomasti

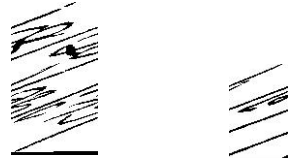
ravintolan oikeuteen valita asiakkaansa. Ehdotettu säännös ei ainakaan selventäisi oikeustilaa, vaan syrjintäkiellon jättäminen maininnatta uudessa laissa saatettaisiin päin vastoin ymmärtää lainsäätäjän hiljaiseksi hyväksynnäksi nykyisille syrjiville käytännöille.

Pidän perustuslain 6 §:n 2 momentin ja Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten toteuttamiseksi välttämättömänä, että säännökseen sisällytetään joko nimenomainen syrjintäkielto tai ainakin viittaus syrjinnän kieltoon, sellaisena kuin se on säädetty yhdenvertaisuuskin 6 §:ssä ja rikoslain 11 luvun 9 §:ssä.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 2004



Martin Scheinin, professori



Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 28.9.2004 KELLO 10. HE
138/04 vp laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi
siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksen perustelujen Säättämisjärjestys-jaksossa on lyhyehkösti käsitelty elinkeinovapauden suojaan, henkilötietojen suojaan ja yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökohtia. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostavat piirteet näyttävätkin liittyvän lähinnä juuri näihin säännöstöihin. Niihin liitetyt perustelut eivät nähdäkseni anna aihetta ihmeempiin huomautuksiin. Esitän sen vuoksi seuraavassa vain joitakin vähäisiä detaljikommentteja. Kommenteissa on yleisesti ottaen kysymys perusoikeuksia koskevan säätelyn asianmukaisesta tarkkuudesta.

5 §. Säännös koskee asiakasvalintaoikeutta ja järjestyksen turvaamista. Säännöksen mukaan majoitus- tai ravitsemistoiminnan harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsy liikkeeseen mm. jos siihen on liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Esityksen Säättämisjärjestys-perusteluissa on säännöksen katsottu koskevan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnormia sikäli, että liikkeen toiminta-ajatuksen perustuvana syynä voisi tulla kyseeseen myös ikärajan asettaminen asiakaskunnalle. Ikä taas on yksi niistä syistä, jotka on nimenomaisesti mainittu PL 6,2 §:ssä syinä, joiden perusteella yksilöitä ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan. Perusteluissa todetaan tämän johdosta, että "toiminnanharjoittajan oikeutta vaikuttaa asiakaskuntansa ikärakenteeseen" voidaan kuitenkin viime kädessä pitää sellaisena yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä syynä, ettei ehdotettu säännös ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

Painopisteen yhdenvertaisuusnormissa voidaan sanoa olevan siinä, että yhdenvertaisuusnormia noudatetaan kaikessa julkisen vallan käytössä. Majoitus- ja ravitsemistoiminta on kuitenkin sillä tavoin julkisen vallan valvomaa ja myös yleistä etua palvelevaa toimintaa, että myös siinä on edellytettävä syrjimättömyyttä olkoonkin että vaatimusta ei ehkä sovelleta samalla tiukkuudella kuin varsinaisessa julkisen vallan käytössä. Lainsäätäjä ei siten voi vapaasti sallia - jättää sanktioimatta - syrjivää menettelyä ko. toiminnan harjoittamisessa. Ikään perustuvat erottelut eivät sinänsä tietysti ole tuntemattomia lainsäädännössä ja ikärajojen asettamiselle voidaan usein katsoa aivan ilmeisesti olevan PL 6,2 §:n säännöksessä tarkoitettu hyväksyttävä peruste. Yleensä tilanne on tällöin kuitenkin sikäli selväpiirteinen, että lainsäätäjä asettaa suoraan kulloinkin kyseeseen tulevan ikärajan (vaikkapa rangaistusjärjestelmässä tai ajokortin saamisessa). Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tilanne on sikäli ongelmallisempi, että ikärajaa ei aseta lainsäätäjä, vaan lainsäätäjä antaa säännöksellä valtuuden ikärajan asettamiseen (antaa säännöksen, jonka selitetään sisältävän myös tällaisen valtuuden). Tällainen järjestely ei hyvin sovi siihen yleiseen lähtökohtaan, jonka mukaan perusoikeuteen kajoavien järjestelyjen merkittävät piirteet on tarkoin osoitettava laissa.

Mm. ikään perustuvan erottelun mahdollista käyttämistä ko. elinkeinotoiminnassa ei säännöksessä ohjata muulla tavalla kuin viittauksella "järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi" perusteltuun syyhyin. Järjestyksenpidon voidaan ajatella olevan tehtävä ja peruste, jolle on aikojen kuluessa käytännön ja lainsäädännön myötä kertynyt varsin selvä sisältö. Sana "toiminta-ajatus" esiintyy kyllä jo nyt majoitus- ja ravitsemisliikkeistä annetun asetuksen 10 §:ssä. Sitä tuskin kuitenkaan voidaan pitää lainsäädännössä ja käytännössä sisällöltään ja ulottuvuuksiltaan vakiintuneena ilmauksena - pikemminkin se vaikuttaa toimivaltuuksien osoittamiseen käytettäväksi jotenkin "ei-juridiselta". Terminologisen tarkkuuden vaatimuksen voidaan myös katsoa vain korostuvan, kun säädeltäviä asioita nostetaan perusoikeussäännösten ja PL 80 §:n vuoksi asetusten tasolta lakiin. Ilmauksen väljyyden merkitys ei tässä rajoitu vain ikärajan asettamisen mahdollisuuteen, vaan säännöksen muotoilu voisi ulottua muihinkin erotteleviin järjestelyihin. Säännöksen perusteluissa on kyllä sinänsä kiitettävästi viitattu lainsäädäntöön nyt sisältyviin, syrjintää vastaan tähdättyihin säännöstöihin. Minusta on kuitenkin syytä kysyä, onko aiheellista ja onko asianmukaista vahvistaa lain tasolla, alaa koskevan uuden yleislain sanamuodossa, ilman juuri mitään konkreettista ohjausta liikkeenharjoittajalle oikeus vain liikkeen toiminta-ajatuksen vedoten evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyyn liikkeeseen. Minusta tässä tarkoitettujen valtuuden käyttöalaa pitäisi tarkemmin ohjata säännöksessä tai ainakin sen perusteluissa.

Säännöksen 2 momentti koskee mahdollisuutta tai viranomaisen määräämää velvollisuutta asettaa järjestyksenvalvoja ko. liikkeeseen tai "sen välittömään läheisyyteen" Säännös ei tavoitteiltaan ja pääasiasisällöltään nähdäkseni anna aihetta kriittisiin kommentteihin. Minusta olisi kuitenkin vielä aihetta pohtia , onko ilmaus "sen välittömään läheisyyteen" riittävän tarkka siihen tarkoitukseen, jossa sitä käytetään. Ilmaus on tässä merkittävä sikäli, että sillä osoitetaan tai rajataan se alue, jolla järjestyksenvalvojista annetun lain 2 §:n mukaan ko. henkilöllä olisi tehtävä ja valta käyttää niitä toimenpidevaltuuksia, joita järjestyksenvalvoja koskevassa laissa osoitetaan. Sanonnalla voidaan ajatella tässä olevan maantieteellisen kompetenssialueen osoittamisen lisäksi myös laadullista ja määrällistä merkitystä sikäli, että se osoittaa, minkälaisella (ulko)alueella esiintyviä järjestysongelmia ko. henkilön pitäisi seurata ja ottaa tarvittaessa huolekseen. Alueen määrittelyn tekee tässä merkittäväksi se, että kyseessä on periaatteessa yksityishenkilöille annettu valtuus puuttua yksilöiden perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin, lähinnä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Se, että nämä valtuudet on sisällöltään hyväksytty perustuslakivaliokunnassa (pevl 44/98 vp), koskee sinänsä muuta asiaa kuin suhtautuminen valtuuksien paikallisen soveltamisalueen määrittelyyn.

Tätä järjestyksenvalvojan toimivallan maantieteellisen ulottuvuuden määrittelyä kuvataan perusteluissa nykytilanteen "selkeyttämiseksi"(s. 23,11). Sitäkin siinä voi olla, mutta toisaalta jonkin käytännössä tosiasiasa hyväksytyyn menettelyyn kirjoittaminen lakiin ei koskaan ole pelkkää selkeyttämistä, vaan se on myös lailla vahvistamista ja lain sanamuodolla tapahtuvaa virallista määrittelemistä. Soveltamisalueen määrittelyssä ja sen perustelemissa on tässä myös aineksia jonkinlaiseksi esimerkiksi siitä, miten tulkintakäytännöt voivat ikään kuin itseksensä päästä liukumaan eteenpäin. Esityksen perusteluissa viitataan siihen, että ehdotettu sääntely vastaa ulkoilulain 22 §:ssä ja merimieslain 74 §:ssä olevia vastaavia sääntelyjä. Näissä säännöksissä puhutaan järjestyksen valvomisesta myös leirintäalueen tai aluksen "välittömässä läheisyydessä". Säännökset ovat sikäli mielenkiintoisia, että niiden tämä sisältö oli mukana siinä järjestyksenvalvojista annettavaa lakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 148/98 vp), josta perustuslakivaliokunta antoi edellä viitatus lausuntonsa pevl 48/98 vp.

Valiokunta ei lausunnossaan tuolloin kuitenkaan sanallakaan kajoanut esityksen lakiehdotuksiin ulkoilulain ja merimieslain ko. säännösten muuttamisesta. (Esityksen perusteluissakaan ei "välittömästä läheisyydestä" ollut muuta perustelua kuin merimieslain säännökseen liittyvä esimerkinomainen viittaus satamassa olevaan ns. terminaaliputkeen.) Voidaan tietysti sanoa , että valiokunta on hyväksynyt ko. säännösmuotoilut, kun se ei niistä mitään lausunut. Epärealistista ei toisaalta ole lähteä siitä, että järjestyksen valvoja koskenut lakiehdotus oli pääasia ja valiokunnalta ei sen ohessa enää riittänyt huomiota

mukana seuranneisiin pieniin lainmuutosehdotuksiin. Muuten on vaikea selittää, miten esim. leirintäalueella ja sen välittömässä läheisyydessä toimivaan järjestyksenvalvojaan sopisi valiokunnan perustelu järjestyksenvalvojien valtuuksien hyväksymiselle:

"Valiokunta on tähän kantaan päätyessään antanut erityisen painon sille seikalle, että järjestyksenvalvojan valtuudet, voimankäyttö mukaan luettuna, aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös ajallisesti rajallisia."

Minusta sitä seikkaa, että nämä "välittömässä läheisyydessä"-muotoilut ovat kulkeneet perustuslakivaliokunnan läpi, ei tässä tilanteessa voida tulkita osoitukseksi siitä, että kyseessä on valiokunnan tietoinen hyväksyntä ja tulkintalinja. Tämänkaltaisen muotoilun hyväksyttävyyttä järjestyksenvalvojien toimivaltaisuuden määrittelyssä täytyy siten vielä harkita erikseen. Minusta määrittely tällaisena (lakitekstin ja perustelujen kokonaisuutena) jää liian väljäksi. Mitä tarkoittaa välitön läheisyys esim. torikahviloiden, Esplanadilla jalkakäytävällä tapahtuvan tarjoilun tai vaikka maatilamatkailun kohdalla? Kun kyseessä on yksilön oikeuksien kannalta merkittävien toimivaltuuksien järjestely, pitäisi minusta tässä päästä tarkempaan ohjaukseen kuin vain toteamukseen, että kyse on "aina viime kädessä tapauskohtaisesta harkinnasta" (perustelut s. 23 lopussa), ja miltei ainoana konkreettisena esimerkkinä mainintaan alueesta, "jolla asiakkaat jonottavat sisäänkäyntiä liikkeeseen" (perustelut s. 24 alussa). ("Liikkeen sisäänkäynnin edessä oleva katu" voidaan ymmärtää paljon laajemmaksi alueeksi kuin olisi esim. "välittömästi liikkeen sisäänkäynnin edessä oleva katualue.")

6 §. Säännös koskee matkustajailmoitusta ja matkustajatietoja. Säännöksen 1 momentin 7) kohta antaa mielestäni aiheen pieneen kysymykseen. Kohdan mukaan on matkustajailmoitukseen merkittävä myös, tapahtuuko majoittuminen vapaa-ajan vieton, työn kokouksen tai muun syyn vuoksi. Ilmoituksen tekemisvelvoite on majoitustoiminnan harjoittajalla, mutta tiedot voivat tulla vain matkustajalta ja hänen on vahvistettava tiedot allekirjoituksellaan. Minusta yksilölle ei pitäisi luoda lakisääteisiä velvoitteita ilmoittaa tällaisia ainakin osaksi yksityiselämään kuuluvia asioita, jollei tällaiseen ilmoitusvelvollisuuteen ole riittäviä perusteita. Perusteluissa todetaan (s. 25), että majoittumisen tarkoitus on matkailutilastoinnissa tärkeä tieto, koska - kuinka yllättävää — "vapaa-ajan matkat tehdään eri syistä (sic!) ja eri kohteisiin kuin työ- ja kokousmatkat". Tällaiset tarpeet eivät mielestäni riitä perustelevaan tällaista yksilön lakisääteistä ilmoittamisvelvoitetta. Tällaisten tietojen keruu voisi tapahtua vapaaehtoisuus pohjalla kuten moni muukin kuluttajien käyttäytymistä koskeva tietojen keruu.

8 §. Säännös koskee matkustajatietojen luovuttamista. Mihinkään merkittävään huomautukseen ei ole aihetta, mutta säännöksen 2 momentin alkua voisi periaatesyistä hiukan täydentää. Momentin

mukaan "poliisilla on oikeus saada majoitustoiminnan harjoittajalta" tiettyjä "matkustajatietoja".
Minusta säännöksiin , joissa luodaan poliisille tai muulle viranomaiselle joitakin yksilön etua koskettavia valtuuksia, olisi periaatesyistä aiheellista aina sisällyttää viittaus siihen, että valtuus ei ole olemassa

Uuicogti io miliiTi Vonz+fr\rf* \?ain c<=> r\m l'ö\j/=*f:öa/iceö \Qin \ri-z\raf*|ei-\riir\ io i/oin iac q<=>
jfrv\jvu juXXXXXXXXXivgt\ivuii T U I I I I ; vU U II ovv\XA U JIV IU IV ij i j U Tom yX i xXU\XU VXXXXJH- vXXXXj50

on niissä tarpeen. Tällaisen lisäyksen - tässä esim. tyyliin "tehtävissään tarvitsemiaan" -ei tarvitse paljonkaan kuormittaa säännöksen tekstiä.

Herra Puheenjohtaja

Käsillä oleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta ym. näyttää olevan valtiosääntöoikeudellisesti melko harmiton. Lakitasoon kirjataan (leirintäalueita lukuun ottamatta) suurin piirtein nykyisin vallitseva tilanne.

Lähtökohdaltaan esitys toteuttaa vuosien 1995 ja 2000 valtiosääntömuutosten tavoitetta. Tuolloin lähdettiin siitä, että vanhastaan sekä asetus- että lakitasossa saattoi olla voimassa säädöksiä, jotka eivät enää täyttäneet uuden järjestelmän vaatimuksia. Niiden katsottiin pysyvän voimassa ja PeL 106 ja 107 §:n tarkoittamien valvontajärjestelmien ulottumattomissa. Toisaalta lainvalmistelulle annettiin ohjeeksi suorittaa oikeusjärjestyksen kokonaistarkistus, jolla vanhat säädökset saatetaan vähittäin uusien vaatimusten mukaisiksi. Osaltaan syy oli PeL 80 §a, jonka mukaan ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin saakka ulottuvat sääntelyt asetuksessa kirjataan lakitasoon.

Lähtökohtaisesti voitaneen sanoa, että matkustavan ja kotinsa ulkopuolella majoittuvan ihmisen velvollisuus antaa ilmoitus henkilötiedoistaan ja osoitteestaan ym. on PeL 7 §:n 1 momentissa säädetyn vapauden suojan rajoitus. Se kohdistuu lisäksi eri tavoin eri ihmisryhmiin, koska ulkomailla asuviin säädetään Suomessa asuviin verrattuna laajempi tietojenantovelvollisuus henkilöön liittyvän syyn (PeL 6.2 §) perusteella. Tämä rekisteröiminen on kuitenkin vanhastaan ollut voimassa, jo vuosikymmeniä. Sille on riittävät hyväksyttävät perusteet, eikä velvoite muutoinkaan ole lakivarauksettomia perusoikeuksia (jollainen henkilökohtainen vapaus on) tarkoittavien rajoituskriteerien vastainen. Ulkomailla asuvia ajatellen voitaneen katsoa, että heidän Suomessa asuvista poikkeava kohtelunsa, joka tiedotusvelvoitteella poliisille saa vahvemman liittymäkohdan PeL 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan, lienee perusteltu, vaikkei tällaisia perusteluja hallituksen esityksessä näytä olevan. Perusteluna saattaa olla se, että ulkomailla asuvien valvontaan liittyy erityisiä valvonta- ja seurantatarpeita. Suomessa asuvat ovat lisäksi useaa muuta kautta olennaisesti tiiviimmässä viranomaisvalvonnassa.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettulla, majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyyn liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Siihen liittyy oikeus kieltäytyä tarjoilusta ja oikeus tarvittaessa poistaa asiakas. Tunnetusti juuri sisäänpääsyyn ravitsemisliikkeeseen on vanhastaan liittynyt jatkuvia ongelmia vastaavan, jo nykyisin sovellettavan olevan säännösten seurauksena. Mediassa on toistuvasti uutisia väitetystä syrjinnästä näissä olosuhteissa.

5 §:ssä tarkoitettulla elinkeinonharjoittajalla on tietty oikeussuoja-asema sekä hotelli- tai ravintolavarallisuuden omistajana että elinkeinon harjoittajana. Nämä tilat ovat sanan

laajassa mielessä yksityisen kotirauhan suojan puitteissa. Tämän kaltaisin perusteluin lienee vanhastaan katsottu, että oikeus evätä pääsy ja oikeus valita asiakkaansa on perustuslain sallimaa. Osaltaan tähän liittyy se, että elinkeinonharjoittajan ja hänen palkkaamansa henkilön mahdollinen rotu- tai muu syrjintä on erikseen kriminalisoitu. Tässä kappaleessa sanotuin perusteluin katson, että sääntely on sopusoinnussa perustuslain kanssa tässä ainakin kolmen perusoikeussäännöksen ristiriita- tai kollisiotilanteessa.

Omistusoikeuden ja elinkeinon harjoittamisvapaus puoltaa valikointivallan sallimista huolimatta siitä, että se saattaa johtaa henkilöön liittyviin syihin perustuvaan syrjintään. Tällaista sallittua syrjintää olisi esimerkiksi se, että huonosti, oudosti tai "sopimattomasti" pukeutunutta tai epäsiistiä, yli- tai ali-ikäistä asiakasta taikka tiettyyn ryhmäkuntaan, sukupuoliryhmään jne. kuuluvaa henkilöä ei päästettäisi sisään yrityksen "toiminta-ajatukseen" liittyvistä syistä. Jossain mielessä tällaisen asiakastarjokkaan vapautta kylläkin rajoitetaan sisäänpääsykiellolla. Jos häneen kohdistetaan kiellon tehosteena fyysisiä voimakeinoja joko talon henkilökunnan, vartijan tai järjestyksenvalvojan toimesta, myös hänen ryysinen koskemattomuutensa kyseenalaistuu. Joku saattaa kokea yhdenvertaisuuttaan loukatun silloin, kun esimerkiksi yökerhojonosta noukitaan sisään esimerkiksi maksukykyisimmiltä vaikuttavat pyrkijät.

Vaikkakin siis oikeus valita asiakkaita saatetaan yksilötasolla kokea vapauden rajoitukseksi ja sääntely tulee aiheuttamaan kitkaa, järjestelyä voitaneen pitää perustuslain puitteisiin mahtuvana. Kysymys on viime kädessä yksityisen liikkeenharjoittajan ja hänen asiakkaidensa välisestä suhteesta. Olennaista on se, että näihin tilanteisiin liittyvät rotu-ym. syrjintään ulottuvat toimenpiteet on kriminalisoitu.

Voimakeinojen mahdollinen käyttö

Monilla on kokemuksia tai havaintoja tilanteista, jolloin lakiehdotuksen 5 §:n tarkoittamissa olosuhteissa asiakkaaksi pyrkivään tai jo asiakkaana olevaan ihmiseen kohdistetaan erilaisia voimakeinoja sisäänpääsyn estämisen tai talosta poistamisen tarkoituksessa. Kysymyksessä on tällöin ihmisen perustuslaissa vahvistettuun vapauden ja fyysisen koskemattomuuden suojaan puuttuminen. Osaltaan tämä perustellaan liikkeen omistajan kotirauhan suojaamisella *hätävarjelua muistuttavissa* olosuhteissa. Silloin, kun toimenpide toteutetaan pakkokeinoin järjestyksenvalvojan, vartijan ja miksei poliisinkin toimenpitein, kysymyksessä on näitä kutakin ryhmittymää varten jo säädettyjen toimivaltuuksien käyttö. Toisin sanoen poliisin, vartijoiden ja järjestysmiesten toimivaltuudet ja sallitun pakkovallan käyttömuodot on säännelty lakitasossa.

Pääperusteluna voimankäytölle em. ryhmille on toimivaltuuksia annettaessa esitetty PeL 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta (myös yksityisiä vartiointiliikkeitä tai järjestyksenvalvojia toimijoina käyttäen) turvata perusoikeuksien (ulkopuolisten turvallisuus) toteutuminen.

Niissä oloissa, jolloin omistaja, hänen edustajansa, kuten tarjoilija, vartija, järjestyksenvalvoja tai poliisi fyysistä voimaa käyttäen estää sellaisen henkilön pääsyn liikkeeseen, joka henkilönä ei *sovellu liikkeen toiminta-ajatukseen, häneen kohdistettu voimankäyttö ei ole perusteltavissa yleisellä turvallisuudella tai järjestyksellä*. Näissä tilanteissa ainoa perustelu pakko- tai voimakeinojen käytölle on liikkeen omistajan oma intressi (esimerkiksi ravintolan houkutteleva julkisuuskuva), joka voidaan ehkä johtaa omaisuudensuojasta.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei pohdiskella tai mainita siitä, voidaanko näissä oloissa käyttää voimakeinoja. Toisin sanoen. Miten on meneteltävä esimerkiksi tapauksessa, jossa vain samaan sukupuoleen kuuluville tarkoitettussa ravitsemisliikkeessä halutaan estää toiseen sukupuoleen kuuluvan sisäänpääsy asiakkaan valinta-oikeuteen viitaten? Voidaanko tällöin käyttää fyysistä pakkoa? Jos voidaan, mikä on tähän perusoikeusrajoitukseen oikeuttava hyväksyttävä syy.

Henkilökohtainen koskemattomuus on näetPeL 7 §:n 1 momentissa vahvistettu lakivarauksettomana perusoikeutena.

Toisenlaisena esimerkkinä voisi pohtia jotain laskettelurinneravintolaa, jonne liikeidean mukaan otetaan asiakkaksi vain laskettelijoita asianmukaisessa varustuksessa-Pitäisin selvänä, vaikkei hallituksen esityksessä tätä seikkaa näköjään pohdiskellakaan, että sisäänpääsy voidaan estää viimekädessä voimakeinoja käyttäen. Ehkä näissä tapauksissa oikeus omistajan ohessa muillekin voidaan perustella juuri kotirauhansuoja-säännökseen viitaten. Toisin sanoen voimankäyttö vartijan, poliisin tai järjestyksenvalvojan välityksin on nähtävä omistajan PeL 10 §:ssä säädetyn kotirauhan suojan turvaamisena. Tätä argumenttia kuitenkin heikentää se, että perustuslakivaliokunnan tulkintojen peruslinjana näyttää olevan se, että perusoikeudet kuuiuvat ensisijassa fyysisille henkilöille. Tällöin kotirauhaperustelu ei soveltuisi osakeyhtiömuotoisiin ja muihin vastaaviin majoitus-ja ravitsemisliikkeen harjoittajiin.

En ole syventynyt yksityiskohtaisemmin siihen, kuuluvatko esimerkiksi ravintolatilat rikosoikeudellisen kotirauhan piiriin RL 24:11 §:n mukaan. Hotellihuoneet säännöksessä kuitenkin mainitaan. Jätän tämän seikan pelkän maininnan varaan.

Lienee siis katsottava, että voimakeinoja käyttäenkin voidaan estää esimerkeissä tarkoitetuissa oloissa ihmisen pääsy mm. ravintolatiloihin: Omistaja tai hänen edustajansa suojaa kotirauhaa, ja vartijat, järjestyksenvalvojat ja vartijat turvaavat tuon oikeuden toteutuksen käytännössä.

Voimakeinojen käyttötavoista

Voimakeinoja käyttävien poliisien, järjestyksenvalvojen ja vartijoiden voimankäyttöoikeudet on säännelty asianomaisissa erityislaeissa, ja toimivaltuuksien laajuus lienee useimmissa tapauksissa arvioitu perustuslakivaliokunnassa vuosien 1995 ja 2000 perusoikeussäännöksiä silmällä pitäen. En ole kuitenkaan tarkastanut alkuperäistä poliisin yleistä toimivaltaa voimankäyttöön tarkoitettavaa säännöstä. Sen perustuslainmukaisuus lienee kuitenkin selväpiirteisin, sillä valiokunta on useissa lausunnoissa korostanut, että juuri asianmukaisesti koulutettu poliisimies on soveliaain henkilö käyttämään fyysistä pakkoa ja voimakeinoja.

Kuinka on arvioitava lakiehdotuksen 5 §:ssä toiminnanharjoittajan ja liikkeen henkilökuntaan kuuluvan oikeutta poistaa asiakas liikkeestä, jos tämä häiritsee muita asiakkaita tai muuten aiheuttaa häiriötä liikkeessä tai ei täytä liikkeeseen asetettuja asiakkaaksi pääsyt edellytyksiä?

Mieleen tulee vertailukohdaksi koulun opettajien oikeus poistaa luokasta häiriköivä oppilas. Tällaisessa tilanteessa yksityishenkilön, opettajan, fyysisen voiman käytölle ja voimakeinovalikoimalle asetettiin melko tiukat rajoitukset (esim. käsirautojen käyttökielto). Opettajan voimankäyttöoikeudelle oli perusteltu, muiden perusoikeuksien suojaamiseen häiriköltä liittyvä syy. Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä poistamisoikeus säädetään - jos viitataan asiakkaan valinta-oikeuteen - suoraviivaisesti taloudellissävyyteistä syistä.

Edellisessä kappaleessa tarkoitettu liikkeenharjoittajan elinkeinovapauden piiriin kuuluva asiakkaan valitsemisvapaus lienee niin vakiintunut, että sen vahvistaminen ja turvaaminen poistamisoikeudella on perustuslain mukaista.

Edellisen kappaleen tarkoittamista olosuhteista poiketen häiriköiden poistaminen on edellistä selkeämmin perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden suuntaista ja rinnastuu huvitilaisuudesta poistamiseen.

Kummassakin tapauksessa henkilökunnan oikeus käyttää pakkokeinoja rajautuu hätävarjelusääntöjen mukaiseen minimivoimankäyttöön.

"Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan rajoitettujen voimankäyttövaltuuksien uskomista muille kuin viranomaisille pitänyt henkilökohtaisen koskemattomuuden suojan kannalta tärkeänä, että voimakeinojen käyttöoikeuksia osoitetaan vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä (PeVL 54/2001 vp, s. 5/1, PeVL 28/2001 vp, s. 4/II). Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta on sen vuoksi ongelmallista, että voimankäyttöoikeus on ehdotusten perusteella henkilöillä, joilta ei voida edellyttää voimakeinojen käytön osaamista eikä voiman käytössä huomioitavien oikeudellisten seikkojen tuntemusta. Voimakeinoihin turvautuminen merkitsee tällaisessa tilanteessa vakavaa riskiä niiden kohteeksi joutuvan henkilön oikeuksien kannalta.

Pulmallista on sekin, että rehtorilla ja opettajalla on säännösten nojalla oikeus käyttää voimaa yhtä hyvin peruskoulussa kuin lukiossa ja ammatillista koulutusta tai ammatillista aikuiskoulutusta antavassa oppilaitoksessa. Taitamaton voiman käyttö tai voimalla uhkaaminen voi tilanteiden moninaisuus huomioon ottaen muodostua riskiksi myös rehtorille tai opettajalle.

Sääntelylle on kuitenkin käytännössä havaituista ongelmatilanteista johtuva välttämätön tarve. Koulun tai oppilaitoksen työrauhaa vakavasti häiritsevä oppilas tai opiskelija on muiden oikeuksien turvaamiseksi tarvittaessa voitava joissakin tilanteissa poistaa luokkahuoneesta tai koulun alueelta viime kädessä voimakeinoja käyttämällä. Valiokunta painokkaasti korostaa, että rehtorin tai opettajan turvautuminen voiman käyttöön voi edellä esitetyistä syistä tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisesti. Tämän seikan ilmentämiseksi lakiehdotuksiin on aiheellista lisätä säännös koulun ja oppilaitoksen oikeudesta saada poliisilta virka-apua vastarintaa tekevän oppilaan tai opiskelijan poistamiseksi.

Sääntely on uuttaja sen soveltamiseen liittyvä oikeusturvariskejä. Tällaisessa tilanteessa on sääntelynsuurannan ja eri osapuolten oikeusturvan kannalta valiokunnan mielestä välttämätöntä lisätä lakeihin säännökset voiman käyttöön turvautuneen rehtorin tai opettajan velvollisuudesta laatia kulloisestakin tapahtumasta kirjallinen selvitys koulutuksen järjestäjälle. On myös syytä korostaa opetushallituksen velvollisuutta seurata ja arvioida voimankäyttösääntelyn soveltamista ja vaikutuksia.

Valiokunta tähdentää säännöksiin kirjatun suhteellisuusperiaatteen suurta merkitystä kulloinkin tarvittavan voiman tilannekohtaisen mitoittamisen kannalta. Oppilaan tai opiskelijan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua enempää kuin kussakin tapauksessa on oppilaan tai opiskelijan poistamiseksi välttämätöntä. Voimakeinojen mitoittaminen perustuu säännösten mukaan tilanteen kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon muun muassa oppilaan tai opiskelijan ikä ja tilanteen uhkaavuus tai häirinnän vakavuus. Valiokunnan mielestä "häirinnän vakavuus" ei ole voiman käyttöön, vaan poistu-mismääräyksen antamiseen vaikuttava seikka. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa tulee sen sijaan kiinnittää huomiota mahdollisen vastarinnan vaarallisuuden tai vakavuuteen. Ehdotuksia on tältä osin tarkistettava.

Voimakeinojen käytöllä säännöksissä lienee - niiden sinänsä avoimesta sanamuodosta huolimatta - tarkoitettu pelkästään henkilön fyysisen voiman käyttämistä. Minkäänlaisien välineiden käyttö ei ole säännösten perusteella sallittua. Tästä rajauksesta tulee lisätä nimenomainen säännös lakiehdotuksiin (PeVL 54/2001 vp, s. 5/1). Lakiehdotuksiin on syytä lisätä maininta myös siitä, että voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslaissa.

Säännösten sanamuodon perusteella ei ole aivan selvää, onko oikeus voiman käyttöön rehtorilla ja opettajalla yhdessä vai kummallakin erikseen. Sääntelyä on tarpeettomien tulkintaongelmien välttämiseksi syytä tältä osin täsmentää."
PeVL 70/2002

Leirintäalueilla käymisen rekisteröinti

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan rekisteröintiä sovelletaan leirintäalueilla majoittumiseen. Säännöksellä toteutetaan esityksen mukaan Schengen-velvoitteita. Henkilötietojen antamisvelvollisuuden laajentaminen tällä tavoin on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattonta.

Yhteenvedonomaisesti katson, että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 26 päivänä syyskuuta 2004

Ilkka/ Saraviita

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 49/2004 vp**

Hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 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 Hiden
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin.

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

HE 138/2004 vp

Versio 0.1

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdoteaan 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 mat-kustajailmoituksen tekemisestä vastuussa olevan velvollisuuksia nykysääntelystä.

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 tietojenkäsittelyn 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 ehdotetaan poliisille oikeutta puuttua epäasianmukaisesti harjoitettavaan majoitus- ja ravitsemistoimintaan pakkokeinoin.

Lisäksi ehdotetaan vähäiseltä osin muutettavaksi teveydensuojelulakia ja järjestyksenvalvojista annettua lakia.

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

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pohditaan kysymystä, onko elinkeinon-vapauden kanssa ristiriidassa se, että poliisilaitos voi kieltää majoitus- ja ravitsemisliikkeen aukioloaikaa koskevan pidennyksen taikka määräjäksi kieltää toiminnan harjoittamisen kokonaan tai osaksi. Matkustajailmoitusta ja -rekisteriä tarkastellaan sen suhteen, onko järjestelmä sopuinnussa 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 lainsäätämisyksikössä. 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 ravitsemistoiminnan harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyyn liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Perustelujen mukaan asiakasvalintaoikeudella tarkoitetaan liikkeen oikeutta valita asiakkaansa ilman syrjintää. Epäyhtenäistä kohtelua ei pidetä syrjintänä, jos siihen on hyväksyttävä syy. Ravitsemistoiminnan harjoittaja on voinut asettaa liikkeeseen sisään pääsyn edellytykseksi esimerkiksi 24 vuoden ikärajan.

Valiokunta katsoo, että oikeus valita asiakkaansa sisältyy liikkeenharjoittajan perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinonvapauden ja perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuuden suojaan piiriin. Toiminta-ajatusta suhteessa järjestyksenpitoon on kuitenkin pidettävä vielä täsmentymättömänä 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 lisätä 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momenttiin syrjintäkieltoa koskevan maininnan tai viittauksen yhden-vertaisuuslain 6 §:ään ja rikoslain 11 luvun 9 §:ään.

Järjestyksenvalvojen 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 liikettä tai ottaa hänet kiinni ja luovuttaa poliisille. Saman lain 2 § edellyttää, että järjestyksenvalvojilla on määrätty toimialue. Voimassa olevan majoitus- ja ravitsemusliiketuksen 10 §:n 2 momentin mukaan järjestyksenvalvoja on voitu asettaa tai määrätä liikkeeseen. Perustelujen mukaan hänen on perinteisesti edellytetty huolehtivan myös järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä majoitus- ja ravitsemusliikkeeseen sisäänkäyntiä odottavista asiakkaista muodostuneessa jonossa liikkeen sisäänkäynnin ulkopuolella. Ehdotuksen mukaan välittömään läheisyyteen kuuluvia alueita ja paikkoja on vaikea määrittellä tyhjentävästi, minkä vuoksi kysymys on aina tapauskohtaisesta harkinnasta.

Järjestyslain 22 §:n perusteluissa järjestyksenvalvojan toimialue on kuvailtu esimerkiksi liikenneaseman osalta asemalle johtavan ulko-oven tai muun käytävän edustaksi. Paikka on pitänyt määrittellä ainostaan 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 ravitsemusliikkeen sisäänkäyntioven 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 jonkin verran laajempi kuin voimassa olevassa asetuksessa. Se on myös laajempi kuin Schengenin yleissopimuksen 45 artikla 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 hyvin laajoista yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista seikoista. Muun muassa

majoituksen tarkoituksen vaatimista matkustajailmoitukseen vain asiakaspalvelun ja suoramarkkinoinnin perusteella huolimatta siitä, että henkilötietolain 30 §:n mukaan sen antamisesta voi kieltäytyä, ei ole asianmukaista. Talousvaliokunnan tulee harkita, miten 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa ilmoitettavien matkustajatietojen luettelo saataisiin vastaamaan Schengenin sopimuksen 45 artiklan luetteloa.

Pakkokeinot

1. lakiehdotuksen 13 §: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 pidennyksen 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. 3/1). Kieltoajan lyhyden vuoksi saattaa valitusoikeudesta kuitenkin tulla pelkästään 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.

Muuta

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

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain
säättämisjärjestyksessä.*

Helsingissä *päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson ***Ix***
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors ***Ix***.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 49/2004 vp**

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

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräiksi 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 Hiden
- 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 mat-kustajailmoituksen tekemisestä vastuussa olevan velvollisuuksia nykysääntelystä.

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 tietojenkäsittelyn 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 ehdotetaan poliisille oikeutta puuttua epäasianmukaisesti harjoitettavaan majoitus- ja ravitsemistoimintaan pakkokeinoin.

Lisäksi ehdotetaan vähäiseltä osin muutettavaksi terveydensuojelulakia ja järjestyksenvalvojista annettua lakia.

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

Esityksen säätämisympäristöissä pohditaan kysymystä, onko elinkeinon-vapauden kanssa ristiriidassa se, että poliisilaitos voi kieltää majoitus- ja ravitsemisliikkeen aukioloaikaa koskevan pidennyksen taikka määrääjäksi kieltää 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

H. Majoitus- ja ravitsemisliikkeitä koskevan lakiehdotuksen (1. lakiehdotus) 5 §:n 1 momenttiin sisältyy voimassa olevan asetuksen kaltainen säännös, jonka mukaan majoitus- ja ravitsemistoiminnan 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. Ravitsemistoiminnan harjoittaja on voinut asettaa liikkeeseen sisäänpääsyn edellytykseksi esimerkiksi 24 vuoden ikärajan.

J.S. Valiokunta katsoo, että liikkeenharjoittajan oikeus valita asiakkaansa on perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinonvapauden ja perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattu omaisuudensuojan 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 yhdenvertaisuuskin 6 §:ään ja rikoslain 11 luvun 9 §:ään.

Järjestyksenvalvojen 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 järjes-

tyksenvalvojilla on määrätty toimialue. Voimassa olevan majoitus- ja ravitsemusliike-asetuksen 10 §:n 2 momentin mukaan järjestyksenvalvoja on voitu asettaa tai määrätä liikkeeseen. Perustelujen mukaan hänen on perinteisesti edellytetty 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 määrittellä tyhjentävästi, minkä vuoksi kysymys on aina tapauskohtaisesta harkinnasta.

Järjestyslain 22 §:n perusteluissa järjestyksenvalvojan toimialue on kuvailtu esimerkiksi liikenneaseman osalta asemalle johtavan ulko-oven 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 sisäänkäyntioven 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 numeroja 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 matkustaja-tietoja asiakaspalveluun ja suoramarkkinointiin. Valiokunta pitää arveluttavana siirtää voimassa olevaan asetukseen perustuvaa käytäntöä sellaisenaan lain tasoon. Tietoja vaaditaan hyvin laajoista yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista seikoista. Muun muassa majoituksen tarkoituksen vaatimista matkustajailmoitukseen vain asiakaspalvelun ja suoramarkkinoinnin perusteella huolimatta siitä, että henkilötietolain 30 §:n mukaan sen antamisesta voi kieltäytyä, ei ole asianmukaista. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntely rajoitetaan koskemaan vain Schengenin säännöstön 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 13 §: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 pidennyksen 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 elinkeinovapautteen. 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. 3/1). Kieltoajan lyhyden vuoksi saattaa valitusoikeudesta kuitenkin tulla pelkästään 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 valio-

kunta lakiehdotuksen 14 §:n 2 momenttiin lisätään maininta asian käsittelyn kiireellisyydestä.

pitää

asianm

Lausunto

ukaisen

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

a, että

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain

1.

säättämisjärjestyksessä.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
 vpj. Arja Alho/sd
 jäs. Leena Harkimo /kok
 Hannu Hoskonen /kesk
 Roger Jansson ***Ix***
 Irina Krohn /vihr
 Miapetra Kumpula /sd
 /Idnlivd ivapimic /vaa
 Outi Ojala /vas Reino
 Ojala /sd Klaus Pentti
 /kesk Markku Rossi /kesk
 Simo Rundgren /kesk Arto
 Satonen /kok Seppo
 Särkiniemi /kesk Ilkka
 Taipale /sd
 Astrid Thors ***Ix***.

1

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.