

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että vähittäiskaupat sekä parturin- ja kähertäjänliikkeet voisivat olla avoinna kello 7:n ja kello 21:n välisenä aikana. Kirkollisena juhlapäivänä, vapunpäivänä ja itsenäisyyspäivänä liikkeiden tulisi olla suljettuina. Joului- ja juhannusaattona

liikkeet tulisi sulkea kello 13. Ehdotus sisältää luettelon niistä kaupan erityismuodoista, joita laki ei koskisi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1. Nykytila

Lainsäädäntö ja käytäntö

Vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun lain (435/69), jäljempänä liikeaikalaki, mukaan vähittäiskaupan aukiolo on sallittua arkisin kello 7:stä kello 20:een sekä lauantaisin ja pyhien aattona eräin poikkeuksin kello 7:stä kello 18:aan. Joulukuun sunnuntaina ja kuutena muuna kauppa- ja teollisuusministeriön määräämänä sunnuntaina liikkeet voivat olla avoinna kello 10:stä kello 18:aan. Muina sunnuntaina ja juhlapäivinä liikkeiden tulee olla pääsääntöisesti suljettuina. Ns. kaksoispyhien viimeisenä päivänä saa elintarvikehuoneistossa harjoittaa kauppaa neljän tunnin ajan kello 8:n ja 18:n välisenä aikana. Lain 6 § sisältää luettelon niistä vähittäiskaupan erityismuodoista, joita laki ei koske.

Aukiolosäännöksiä lievennettiin vuonna 1989 vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (918/89). Liikeaikaa koskevien rajoitusten piiristä vapautettiin haja-asutusalueilla sijaitsevista vähittäiskaupoista ja

myymäläautoista tapahtuva myynti sekä eräitä muita lähinnä koti- ja käsityöliikkeen ja puutarhatuotteisiin liittyviä kaupanmuotoja. Haja-asutusalueilla tarkoitetaan vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun asetuksen (252/90) mukaan asematai rakennuskaavalla vahvistetun asutuskeskuksen ulkopuolista aluetta. Asutuskeskukset tarkoitetaan kaupunkia, kuntakeskusta tai muuta niihin rinnastettavaa tiivistä asutusta.

Vuonna 1994 liikeaikasäännöksiä lievennettiin vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun lain muuttamisesta annetulla lailla (446/94) sallimalla sunnuntai- ja joulukuun aukioloa ja kuutena muuna sunnuntaina. Samalla siirrettiin poikkeuslupien myöntäminen kauppa- ja teollisuusministeriöltä lääninhallituksille.

Kauppojen toteutuneet aukioloajat ovat Suomessa varsinkin päivittäistavarakaupassa painottuneet iltaa kohti. Ruotsissa taas sunnuntai- ja joulukuun aukioloaikojen vapauttamisesta johtuen yleistynyt. Ruotsissa suurimmalla päivittäistavarakaupoillakaan arkipäivien aukioloajat eivät monesti yllä pituudessaan Suomen tasolle. Sen sijaan yli puolet liikkeistä on säännöllisesti avoinna sunnuntaisin. Erityistavarakaupoista varsinkin vaa-

te- ja huonekalukauppoja on Ruotsissa auki sunnuntaisin. Suomessa puolestaan esimerkiksi auto- ja huonekalukaupassa ovat yleisiä ns. sunnuntainäyttelyt, joiden yhteydessä ei ole myyntiä.

Liikeaikalain aukioloa rajoittavat säännökset taajamissa ovat merkinneet poikkeuslupamenettelyn jatkumista, vaikka niiden määrä on jonkin verran vähentynyt. Vuonna 1995 lääninhallitukset myönsivät 302 poikkeuslupaa. Näistä lähes puolet (121) liittyi messuihin ja näyttelyihin. Päivittäistavaraupoille myönnettiin 80 ja erikoistavaraupoille 39 poikkeuslupaa. Näistä useat koskevat haja-asutusalueen läheisyydessä sijaitsevia liikkeitä tai perustuivat matkailullisiin syihin. Erilaisiin tapahtumiin liittyen myönnettiin 50 poikkeuslupaa. Erityisesti Lapin, Oulun ja Uudenmaan lääninhallitusten myöntämistä poikkeusluvista on valitettu korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Osa valituksista on vielä ratkaisematta. Myös oikeuskanslerille on kanneltu muun muassa Helsingin ydinkeskustaa koskeneesta kesäajan poikkeusluvasta sekä joulun aaton aattoa koskeneista poikkeusluvista.

Laman aikana kauppa on menettänyt 60 000—70 000 työpaikkaa. Valtioneuvoston 19 päivänä lokakuuta 1995 antamassa periaatepäätöksessä Suomen työllisyysohjelman edellyttämistä toimenpiteistä todetaan mm., että liikeaikarajoitusten joustavoittamista jatketaan. Työllisyysohjelmassa todetaan elinkeinopolitiikan peruslinjana olevan yrittäjyyttä rajoittavien esteiden poistaminen mahdollisimman laajalti. Liikkeiden aukioloaikojen väljentäminen antaisi myös kaupunkien ja taajamien kauppiaille mahdollisuuden noudattaa asiakaspalvelun ja liikkeen kannalta parhaaksi katsomiaan aukioloaikoja ja näin vastata kuluttajien toiveisiin.

Kioski- ja siihen verrattavasta kaupasta annetun asetuksen (436/69) mukaan myyntiä saa harjoittaa erillisestä, yksinomaan kioski-kauppaa varten varustetusta myyntitilasta myyntiaukon kautta sen ulkopuolella olevalle henkilölle. Käytännössä kioskikaupan myymälätilat ovat muuttuneet rakenteellisesti avarammiksi kioskiasetuksen säätämiseen verrattuna. Tulkinnan varaiset ns. valinta-kioskit ovat yleistyneet samaten kuin erilaiset yhdistelmäkioskit. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kirjeellään 1.11.1995 esittänyt kauppa- ja teollisuusministeriölle harkittavaksi tarkempien määräysten antamista kioskikäsitteestä tai ryhtymistä muihin käy-

tettävissä oleviin keinoihin valvonnassa ha-
vaittujen puutteiden korjaamiseksi. Kioski-
kysymys ja vähittäiskaupan aukiolo vaikutta-
vat toisiinsa erityisesti pienkauppojen kehiti-
tymisen osalta.

Liikeaikalaki ei vastaa kuluttajien tarpeita. Muun muassa Suomen Kuluttajaliitto on kannanotoissaan korostanut, että liikkeiden aukiolo tulisi voida määritellä vapaasti palvelemaan paikallisia kuluttajia. Nykyinen kaupan rakenteen vinoutuminen ja kilpailun vääristyminen kaupan sekä kioski- ja huoltamotoiminnan välillä näkyy kuluttajille korkeampina hintoina, palvelun heikentymisenä ja tuotevalikoiman supistumisena alueilla, joissa asiakaspalvelut eivät ole asiakasvirtojen tarpeiden mukaan ja vapaasti määriteltävissä.

Kilpailuvirasto on 23 päivänä maaliskuuta 1992 esittänyt kauppa- ja teollisuusministeriölle, että tämä ryhtyisi toimenpiteisiin liikeaikalain kumoamiseksi tarpeettomana ja taloudellista kilpailua jäykistävänä tekijänä. Kilpailuvirasto totesi liikeaikalain säännöksillä saatetun eri jakelukanavat eriarvoiseen asemaan.

Tehdyt selvitykset

Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksen "Kaupan aukiolo" (Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisu 13/95) mukaan, vaikka nykyisiin aukioloaikoihin ollaankin pääosin tyytyväisiä, valtaosa kuluttajista (85 %), myyjistä (63 %) ja kauppiaista (70 %) on sitä mieltä, että kauppojen tulisi itse saada päättää aukioloajoistaan. Jatkuvan sunnuntai-aukiolon kannatus oli tutkimuksen mukaan kuluttajien keskuudessa 16 %, kauppiaiden keskuudessa 11 %. Suurinta halukkuus sunnuntai-aukioloon oli liikevaihdoltaan isoissa myymälöissä. Pienten päivittäistavarauppojen osalta korostui tarve sesonkiluontoisesti laajempaan aukioloon. Myyjät eivät kannata vapaita aukioloaikoja, 44 % ei haluaisi koskaan työskennellä sunnuntaisin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö on alkuvuodesta 1996 työllisyysohjelman mukaisesti neuvotellut liikeaikojen joustavoittamisesta Liikealan ammattiliiton ja Kaupan Keskusliiton edustajien kanssa. Neuvotteluissa Liikealan ammattiliitto vastusti aukioloaikojen vapauttamista ja katsoi, ettei se tuo uusia työpaikkoja. Kaupan Keskusliitto puolestaan katsoi ratkaisun olevan löydettävissä liikeaikalain kumoamisen kautta. Neuvotteluissa

päädettiin tilaamaan selvitys aukioloaikojen työllisyysvaikutuksista.

Rope-yhtiöiden kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön toimeksiannosta tekemässä tutkimuksessa todetaan tehtyjen yrittäjä- ja kuluttajahaastattelujen perusteella taajamien vapaan aukiolon mahdollistavan noin 1 - 2 % kysynnän lisäkasvun. Kun otetaan huomioon uudesta kilpailutilanteesta johtuva työpaikkapoistuma, arvioidaan kaupan aukioloaikojen vapauttamisella olevan lievästi työllisyyttä parantavia vaikutuksia, henkilömääränä noin 2 000, joista puolet olisi osa-aikaisia. Tutkimuksen mukaan aukiolo painottuisi viikonlopun suuntaan, mutta sitä hyödynnettäisiin harkiten ja paikallisten olosuhteiden mukaan. Osa elintarvikkeioskeista ja pienmyymälöistä joutuisi terävöittämään liikeideaansa.

Kioskipalveluja koskevassa tutkimuksessa (Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisu 5/96) todetaan tutkituista kioskeista olevan ns. luukkukioskeja 43 % ja ns. valintakioskeja 48 %. Lisäksi monet kioskit ovat erilaisia valintatilan, luukun ja tarjoilutilan yhdistelmiä. Tutkimuksen mukaan elintarvikkeiden osuus kioskien koko myynnistä on keskimäärin 12 % ja siitä perusosan muodostavat makeiset, suklaa, virvoitusjuomat ja jäätelö. Keskeinen asema elintarvikemyynnillä on ainoastaan liikevaihdoltaan pienillä kioskeilla, jotka pääsääntöisesti sijaitsevat asuntoalueilla. Nämä myös myyvät suhteellisesti muita kioskeja enemmän arkisin kello 20 jälkeen ja lauantaiais ja sunnuntaisin. Kioskeista on kehittymässä uusi convenience store — tyyppinen monipalvelupiste.

Muut maat

Ruotsissa aukioloajat vapautettiin kokonaan vuonna 1972. Siellä aukioloajat ovat painottuneet Suomea enemmän viikonloppuihin. Ruotsissa suurimmilla päivittäistavarakaupoillakaan arkipäivien aukioloajat eivät yleensä yllä pituudessaan Suomen tasolle. Sen sijaan yli puolet liikkeistä on säännöllisesti avoinna sunnuntaisin, erityisesti ns. convenience store- tyyppiset pienmyymälät. Erityistavarakaupoista varsinkin vaate- ja huonekalukauppoja on Ruotsissa auki sunnuntaisin. Norjassa kauppohen sallittu aukioloaika on maanantaista perjantaihin kello 6 — 20 ja lauantaiais kello 6 — 18. Kunnilla on oikeus laajentaa aukioloaikoja sekä sallia sunnuntaiaukiolo kello 14 — 19 välil-

lä. Englannissa ja Walesissa suuret liikkeet (pinta-ala yli 280 m²) voivat olla auki sunnuntaisin kello 10 — 18 välillä. Pienillä liikkeillä on täysin vapaa aukiolo. Liikkeet voivat pääsääntöisesti olla auki sunnuntaisin mm. Belgiassa, Espanjassa, Italiassa, Luxemburgissa, Portugalissa, Ranskassa ja Skotlannissa. Kauppojen liikeaika ei ole Euroopan unionissa säännöstasolla harmonisoitu.

1.2. Ehdotetut muutokset

Esityksen tavoitteena on joustavoittaa liikkeiden aukiolosäätelyä siten, että se antaisi myös asutuskeskusten kaupoille sekä parturin- ja kähertäjänliikkeille mahdollisuuden määritellä aukioloaikansa paikallisten kuluttajien tarpeiden mukaisesti. Ehdotuksella pyritään myös vähentämään liikkeiden aukioloa koskevien poikkeuslupien määrää. Viime vuosien aikana on valtioneuvoston vuonna 1993 tekemän periaatepäätöksen mukaisesti pyritty taloudellisen kilpailun edistämiseksi purkamaan elintoimintaa ja kilpailua rajoittavia säännöksiä ja lupamenettelyjä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaikkia viikonpäiviä koskevat kelloajat, joiden puitteissa ammattimaista vähittäiskauppaa sekä parturin- ja kähertäjänliikettä saisi harjoittaa. Ehdotus olisi sallittujen aukioloaikojen suhteen selväpiirteinen. Ehdotus sisältää luettelon niistä päivistä, jolloin kauppohen tulee olla suljettuna tai kauppa tulee sulkea aikaisemmin. Tältä osin ehdotus vastaa pääosin nykyistä lakia.

Koska ehdotetut materiaaliset muutokset ja tarkennukset aiheuttaisivat viittausten kautta muutoksia moneen voimassa olevan lain pykälään, ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uusi laki vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta.

2. Esityksen vaikutukset

Aukioloa koskevista rajoituksista myönnettävien poikkeuslupien määrän vähenemisen kautta esitys merkitsisi hallinnollista kevenymistä lääneissä.

Ehdotus tuskin kovinkaan paljon muuttaisi liikkeiden nykyistä viikottaista kokonaisaukiolomäärää. Aukioloajat luultavasti painottuisivat viikonlopun suuntaan kuluttajien tarpeiden mukaisesti. Esitys myös saattaisi parantaa pienkauppojen asemaa. Ruotsissa aukioloaikojen vapauttaminen lisäsi jossain

määrin pienkauppojen määrää. Tutkimuksen mukaan aukioloaikojen vapauttaminen toisi lisää pääasiassa osa-aikaisia työpaikkoja.

3. Asian valmistelu

Lakiehdotus on valmisteltu virkamiestyönä

kauppa- ja teollisuusministeriössä. Ehdotuksessa on pyritty ottamaan huomioon kuluttajien, kaupan, ammattiyhdistysliikkeen ja kirkon esittämiä näkemyksiä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälässä säädettäisiin ne kelloajat, joiden rajoissa liikkeet voisivat olla avoinna pääsääntöisesti kaikkina viikonpäivinä. Kukin kauppa päättäisi aukioloaikansa ottaen huomioon kaupan ja kuluttajien sekä työntekijöiden tarpeet.

2 §. Pykälässä on lueteltu ne päivät jolloin vähittäiskauppojen sekä parturin- ja kähertäjänliikkeiden tulisi olla kiinni. Lisäksi joulun ja juhannusaaton liikkeet tulisi sulkea kello 13. Säännös vastaa nykyisin voimassa olevaa säännöstä.

Kirkkolain (1054/93) mukaan kirkolliset juhlapäivät ovat joulupäivä, toinen joulupäivä, uudenvuodenpäivä, loppiaisen, pitkäperjantai, pääsiäispäivä, toinen pääsiäispäivä, helatorstai, helluntai, juhannuspäivä ja pyhäinpäivä.

3 §. Pykälän mukaan lääninhallitus voisi nykyiseen tapaan sallia aukiolon muinakin kuin säädettynä aukioloaikoina. Käytännössä kuitenkin aukioloaikojen väljentämisen myötä poikkeuslupien tarve vähentyisi huomattavasti.

Erityistä syistä voidaan mainita nykyiset haja-asutusalueen läheisyyden, rajakaupan, matkailun erityisolosuhteet. Liikkeen sijainti voi käytännössä olla verrattavissa haja-asutusalueeseen, vaikka se onkin asema- tai rakennuskaava-alueella. Samoin matkailijoiden palvelu voi edellyttää laajempia aukioloaikoja varsinkin sesonkiaikoina. Myös erityisten taide- ja muiden vastaavien yleisötahtumien yhteydessä voitaisiin vähittäismyynti poikkeusluvalla sallia. Samaten poikkeusluvalla voitaisiin sallia nykyisin mukainen elintarvikkeiden myynti ns. kaksoispyhän toisena pyhäpäivänä varsinkin alueilla, joissa ei ole saatavissa esimerkiksi kioskipalvelujen kautta elintarvikkeita. Lupia myönnettäessä olisi nykyiseen tapaan kiinnitettävä huomiota elinkeinonharjoittajien tasapuoli-

seen kohteluun sekä siihen, ettei liikkeiden keskinäistä kilpailuasemaa vakavasti järkytetä.

Poikkeusta koskevassa päätöksessä voitaisiin nykyiseen tapaan määrätä ehtoja ja poikkeuslupa voisi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva. Lääninhallitus voisi luonnollisesti myöntää poikkeuksia vain kyseessä olevan läänin alueelle ja esite-tyillä erityisillä syillä poikkeukset voisivat pääasiallisesti olla vain paikallisia. Pykälässä on myös säännös poikkeuslupan peruuttamisesta. Poikkeuslupasäännös on sama kuin nykyisessä laissa.

4 §. Pykälä sisältää luettelon niistä kaupan muodoista, joita laki ei koske. Luettelo on pääosin sama kuin nykyisessä laissa.

Pykälän 7 kohdassa on puutarhamyymälöistä myytävien tuotteiden listaan ehdotetaan lisättäväksi lannoitteet ja puutarhakalusteet, jotka käytännössä ovat puutarhamyymälöiden tuotevalikoimassa. Nykyisessä laissa huutokauppojen järjestäminen liikeaikojen ulkopuolella on sallittu poliisipiirin päällikön luvalla. Samaten soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi sellaiset näyttelyt, joissa myydään arvoltaan vähäisiä näyttelyn teemaan liittyviä tuotteita tai joiden yhteydessä ei tapahdu myyntiä.

5—6 §. Pykälät sisältävät säännökset säännösten rikkomisesta ja valvonnasta. Ne ovat samat kuin nykyisessä laissa.

7 §. Pykälä sisältää voimaantulo- ja siirtymäsäännökset.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Ammattimaista vähittäiskauppaa sekä parturin- ja kähertäjänliikettä saa harjoittaa, kello 7:n ja kello 21:n välisenä aikana, ellei tässä laissa toisin säädetä.

Mitä tässä laissa säädetään ammattimaisen vähittäiskaupan sekä parturin- ja kähertäjänliikkeen harjoittamisesta, koskee myös sellaisen liikehuoneiston aukioloa, jossa tällaista kauppaa tai liikettä harjoitetaan.

2 §

Ammattimaista vähittäiskauppaa tai parturin- ja kähertäjänliikettä ei saa harjoittaa kirjollisena juhlapäivänä, vapunpäivänä eikä itsenäisyyspäivänä eikä kello 13:n jälkeen jouluaattona ja juhannusaattona, ellei 3 tai 4 §:n säännöksistä muuta johdu.

3 §

Lääninhallitus voi erityisistä syistä sallia ammattimaisen vähittäiskaupan tai parturin- ja kähertäjänliikkeen harjoittamisen muina-kin kuin 1 tai 2 §:ssä säädettyinä aikoina. Poikkeuslupa voidaan peruuttaa, jos luvan antamisen olennaiset edellytykset eivät enää täyty tai luvan ehtoja rikotaan.

4 §

Tämä laki ei koskee:

- 1) apteekkeja;
- 2) lentoasemilla tai satamissa yksinomaan ulkomaanliikennettä varten varatuilla alueilla tai liikennevälineissä matkustajien tarpeisiin tapahtuvaa myyntiä;
- 3) kioskikauppa eikä siihen verrattavaa kauppaa eikä automaattikauppaa;
- 4) markkina- ja torikauppaa;

5) majoitus- ja ravitsemisliikkeistä tapahtuvaa myyntiä;

6) ulkosalla, bensiini- tai huoltoasemilla taikka autokorjaamoissa tai niihin verrattavissa myyntipaikoissa tapahtuvaa moottorien poltto- ja voiteluaineiden, nesteytetyn palavan kaasun tai ajoneuvojen varaosien ja varusteiden kauppaa;

7) kukkien myyntiä eikä puutarhamyymälöistä tapahtuvaa kukkien, taimien, mullan, lannoitteiden, puutarhatyökalujen tai -kalusteiden taikka muiden vastaavien tuotteiden myyntiä;

8) huutokauppaa eikä sellaisten näyttelyiden järjestämistä, joissa myydään arvoltaan vähäisiä näyttelyn teemaan liittyviä tuotteita tai joiden yhteydessä ei tapahdu myyntiä;

9) taidemyyntiliikkeissä tai julkisissa tiloissa järjestettäviä taidemyyntinäyttelyjä;

10) koti- ja käsiteollisuustuotteiden myyntinäyttelyjä; eikä

11) haja-asutusalueilla sijaitsevista vähittäiskaupoista tai myymäläautoista tapahtuvaa myyntiä sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Asetuksella voidaan säätää, että kauppa- ja teollisuusministeriö voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentin 11 kohdassa tarkoitettua asetuksen soveltamisesta.

5 §

Joka rikkoo tässä laissa tai sen nojalla annettuja aukioloa koskevia säännöksiä, on tuomittava *vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta annetun lain rikkomisesta* sakkoon.

6 §

Tämän lain noudattamista valvoo poliisi.

7 §

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199_____ .

Tällä lailla kumotaan vähittäiskaupan ja eräiden työliikkeiden liikeajasta 24 päivänä kesäkuuta 1969 annettu laki (435/69) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Kumotun lain nojalla annetulla päätöksellä tai määräyksellä myönnetty oikeus pitempään aukioloaikaan kuin tässä laissa säädetään on kuitenkin voimassa päätöksessä tai määräyksessä tarkoitetun ajan, jollei päätöstä tai määräystä tämän lain nojalla muuteta tai kumota.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 1996

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Kauppa- ja teollisuusministeri *Antti Kalliomäki*