

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain 4 §:n muuttamisesta

*Talousvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 16 päivänä joulukuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 210/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Riitta Kokko-Herrala, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Karhu
- professori Veli-Pekka Viljanen.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annettua lakia siten, että kauppakeskuksessa tai vastaavassa myymäläkeskityksessä sijaitsevalla vähittäiskauppa- sekä parturi- ja kampaamoliikkeellä olisi oikeus pitää liikkeensä suljettuna kerran kalenteriviikossa yhtenä valitsemanaan viikonpäivänä. Säännöstä sovellettaisiin elinkeinonharjoittajaan, jonka yhdessä tai useammassa liikkeessä työskentelee säännöllisesti yhteensä enintään viisi henkilöä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2014, ja sitä sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa tehtyyn sopimukseen ja siihen rinnastettavaan järjestelyyn. Ennen lain voimaantuloa tehdyt sopimukset ja siihen rin-

nastettavat järjestelyt kauppakeskuksessa tai vastaavassa myymäläkeskityksessä sijaitsevan vähittäiskaupan tai parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista olisi saatettava tämä lain mukaisiksi viiden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan liittyvän sopimus-suhteiden pysyvyyden suojaamisen kannalta. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiaan liittyvien omaisuudensuojaa koskevien näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta hankitaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annettua lakia siten, että kauppakeskuksessa tai vastaavassa myymäläkeskittymässä sijaitsevalla vähittäiskauppa- sekä parturi- ja kampaamoliikkeellä olisi oikeus pitää liikkeenä suljettuna kerran kalenteriviikossa yhtenä valitsemanaan viikonpäivänä. Säännöstä sovellettaisiin elinkeinonharjoittajaan, jonka yhdessä tai useammassa liikkeessä työskentelee säännöllisesti yhteensä enintään viisi henkilöä.

Käytännössä ehdotus puuttuu taannehtivasti niihin kauppakeskusten tai vastaavien myymäläkeskittymien ja sellaisissa toimivien elinkeinonharjoittajien välisiin sopimuksiin, jotka edellyttävät elinkeinonharjoittajan pitävän liikettään auki kaikkina kauppakeskuksen aukiolopäivinä.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n omaisuuden suojausäännökseen kiinnittyvän sopimusvapauden ja siihen liittyvän perusteltujen odotusten suojan kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I).

Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s.3/I). Perusteltujen odotusten suojan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s.3/I). Perusteltujen odotusten ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kysymyksessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely (PeVL 45/2002 vp, s.

2 — 3). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 13/2003 vp, s. 2—3).

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on turvata kauppakeskuksissa toimiville enintään viisi työntekijää työllistävälle yrittäjille mahdollisuus pitää kauppakeskuksen yleisestä aukioloajasta riippumatta liikkeensä suljettuna yhtenä päivänä viikossa. Ehdotuksen taustalla on arvio, jonka mukaan vapaapäivän puute heikentää pienyrittäjien jaksamista ja liikkeen sunnuntaiaukiolo on ollut pienyrittäjille usein taloudellisesti kannattamatonta. Tavoitteena on siten parantaa kauppakeskuksissa olevien yrittäjien jaksamista ja hyvinvointia.

Arvioitaessa ehdotuksen tavoitteen hyväksyttävyyttä perusoikeusjärjestelmän kannalta voidaan huomiota kiinnittää myös perustuslain 18 §:n 1 momentin säännökseen julkisen vallan velvoitteesta huolehtia työvoiman suojelusta. Perusoikeusudistuksen esitöiden mukaan säännöksen piiriin kuuluu myös työaika suojele (HE 309/1993 vp, s. 69). Säännöksen ei voida katsoa rajautuvan vain työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä huolehtimiseen, vaan julkisen vallan on huolehdittava myös esimerkiksi yksityisten yrittäjien työvoiman suojelusta. Ehdotuksen tavoite edistää pienyrittäjien terveyttä, hyvinvointia ja jaksamista on valiokunnan mielestä hyväksyttävä ja yhteiskunnallisesti painava peruste ehdotetulle sääntelylle.

Kun arvioidaan voimassa olevaan sopimussuhteeseen puuttumisen oikeasuhtaisuutta, on otettava huomioon, että nykylainsäädännökään mukaan elinkeinonharjoittajaa ei saa sopimuksella tai siihen rinnastettavalla järjestelyllä velvoittaa pitämään kauppakeskuksessa sijaitsevaa vastaavaa liikettä avoimna kaikkina viikonpäivinä, ellei liikkeen avoimna pitämisen voida osoittaa olevan kauppakeskuksen tai vastaavan myy-

mäläkeskittymän kannalta välttämätöntä ja elinkeinonharjoittajan elinkeinotoiminnan laatu, laajuus, kannattavuus ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuullista. Lainsäätäjän tavoitteena oli siis jo nykyistä lakia säädettäessä turvata kauppakeskuksissa tai vastaavissa myymäläkeskitymissä toimiville pienyrittäjille mahdollisuus pitää liikkeensä suljettuna yhtenä päivänä viikossa. Kuten hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, sopimus pohjainen järjestely ei ole kuitenkaan johtanut toivottuun tulokseen.

Käsiteltävänä oleva ehdotus merkitsee sopimusperusteisen aukiolopakon purkamista vain yhden viikonpäivän, käytännössä usein sunnuntain osalta. Kyse on lisäksi vain sellaisiin pieniin vähittäiskauppoihin ja parturi- ja kampaamoliikkeisiin sovellettavasta sääntelystä, jotka suhteessa kauppakeskuksiin tai vastaaviin myymäläkeskitymiin ovat sopijapuolina yleensä heikommassa asemassa. Kokonaisuutena arvioiden ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kauppakeskusten tai vastaavien myymäläkeskity-

mien toimintaan voidaan pitää kyseisen sopijapuolen asemaa ajatellen kohtuullisina.

Kohtuullisuuden arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kiinnitetty huomiota myös riittävään siirtymäaikaan, jolla turvataan sopijapuolen mahdollisuuksia sovittautua uuteen, lainmuutoksella aikaansaatavaan järjestelmään. Ehdotuksen voimaantulosäännöksessä on lähdetty viiden kuukauden siirtymäajasta. Otaen huomioon lainsäätäjän tarkoitus turvata jo voimassaolevan lain säätämisen yhteydessä oikeus vapaapäivän pitämiseen ja se seikka, että kauppakeskuksilla tai vastaavilla myymäläkeskitymillä on ollut mahdollisuus neuvotteluratkaisuun asiasta, perustuslakivaliokunta katsoo, että esitetty viiden kuukauden siirtymäaika on riittävä.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 21 päivänä helmikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Outi Mäkelä /kok  
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /vihr  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok (osittain)  
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas  
Jukka Kopra /kok (osittain)  
Markus Lohi /kesk  
Riitta Myller /sd  
Tom Packalén /ps (osittain)  
Vesa-Matti Saarakkala /ps (osittain)  
Tapani Tölli /kesk  
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.