

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 21 kohdan kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain niin sanottujen ohjesääntöisten elinkeinojen luettelosta käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppaliikkeitä koskeva säännös.

Esityksen tarkoituksena on kumota käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen

kauppaliikkeitä koskevat elinkeino-oikeudelliset, asetustasoiset säännökset kumoamalla elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetusta laista näitä koskeva viittaussäännös.

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

PERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Elinkeino-oikeudellinen lainsäädäntö

Elinkeinon harjoittamisesta Suomessa säädetään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetussa laissa (122/1919), jäljempänä *elinkeinolaki*. Elinkeinolain 1 §:ssä ilmaistun elinkeinovapauden periaatteen mukaan lainkohdassa mainitut oikeussubjektit saavat harjoittaa laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa elinkeinolaissa säädetyin ehdoin. Elinkeinolain 3 §:ssä on lueteltu sellaisia elinkeinoja, joiden harjoittamisesta on annettu esimerkiksi kuluttaja-, terveys-, turvallisuus- tai ympäristöpoliittisin perustein määräyksiä erityisissä laeissa tai asetuksissa. Osa näistä niin sanotuista ohjesääntöisistä elinkeinoista on luvanvaraisia.

Elinkeinolain 3 §:n 21 kohdan nojalla käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppaliikkeen harjoittamisen edellytyksistä säädetään käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppaliikkeistä annetussa asetuksessa (218/1941). Asetus sisältää yksityiskohtaiset, elinkeino-oikeudelliset säännökset osto- ja myyntiliikkeiden, romu- ja lumppuliikkeiden sekä antiikkiliikkeiden luvanvaraisesta harjoittamisesta. Luvan tällaisen kauppaliikkeen harjoittamiseen, sen sivuliikkeen perustamiseen sekä sellaisen liikkeen ja sivuliikkeen vastuunalaisena hoitajana toimimiseen myöntää liikkeen sijaintipaikan lääninhallitus. Ennen asian ratkaisemista lääninhallitus hankkii lausunnon poliisilta sekä tarvittaessa kunnanhallitukselta ja kunnalliselta toimielimeltä. Liikkeenharjoittajan ja vastuunalaisen hoitajan osalta selvitetään lähinnä henkilön luotettavuus.

Asetus sisältää yksityiskohtaiset säännökset elinkeinoluvan sisällöstä, liikkeen harjoittamisesta ja toiminnan valvonnasta. Lupa on voimassa ainoastaan sen saajaan sekä lupapäätöksessä määrättyyn huoneistoon ja varastopaikkaan nähden. Liikkeenharjoittajan vaihtuminen tai liikkeen muuttaminen uuteen huoneistoon edellyttävät uuden luvan hakemista lääninhallitukselta. Asetus kieltää velaksiannon panttia vastaan ja tavarankaukan takaisinostoehdoin.

Osto- ja myyntiliikkeiden sekä antiikkiliikkeiden on pidettävä erityistä sidottua, si-

vunumeroilla varustettua liikekirjaa, johon on merkittävä jokainen tavarankaukan osto tai muu saanto sekä välitettäväksi otto. Asetuksessa on yksityiskohtaisia säännöksiä liikekirjan käytämisestä ja liikkeeseen tavaraa myyvän tai välitettäväksi jättävän asiakkaan henkilöllisyyden varmistamisesta. Liikekirjaan tulee merkitä liiketoimet tapahtumapäivineen, tavarankaukan laatu, luku tai määrä sekä mahdollinen muu erityistuntomerkki, asiakkaan nimi ja asunto-osoite sekä sovittu hinta. Liikkeenharjoittajalle tuntemattoman asiakkaan on omakätisesti kirjoitettava nimensä liikekirjaan. Epäselvä allekirjoitus on varmennettava nimenselvennyksellä. Lisäksi asiakkaan henkilöllisyys on tarvittaessa varmistettava ajokortista tai muusta henkilötodistuksesta. Romu- ja lumppuliikkeiden osalta liikekirja on korvattu menettelyllä, jossa vastaavat tiedot merkitään laskuun tai kuittiin.

Liikekirjattavaa tavaraa saa luovuttaa, muuntaa, sulattaa tai tuhota vasta seitsemän päivän kuluttua tavarankaukan joutumisesta liikkeenharjoittajan hallintaan, jollei terveydensuojelu- tai muu viranomaisen toisin määrää. Rajoitus ei koske huutokauppaliikkeitä, viranomaisen tai yleisen huutokaupan toimittajan pitämästä huutokaupasta sekä kuolin- tai konkurssipesästä hankittua tavaraa eikä julkisyhteisön myymää tavaraa. Asetuksessa on myös annettu tautien leviämisen ehkäisemiseksi erityisiä käytettyjen vaatteiden liikkeisiin ja lumppuliikkeisiin liittyviä terveydensuojelullisia säännöksiä.

Poliisin tehtävänä on valvoa asetuksessa tarkoitettujen liikkeiden toimintaa. Poliisilla on tässä tarkoituksessa oikeus tarkastaa liikkeen tavaravarastoa, liikekirjaa, ostolaskuja sekä liikkeen tekemiä sopimuksia. Kun poliisi on tiedottanut varastetusta tavarasta, liikkeenharjoittajan on viipymättä tarkistettava tavaravarastosta tai liikekirjasta tällaisten tavaroiden mahdollinen olemassaolo. Jos tavarankaukan olemassaolosta saadaan selvyys, asiasta on heti ilmoitettava poliisille.

Asetuksen säännökset liikkeenharjoittamisesta ja valvonnasta koskevat soveltuvin osin myös jalostusliikkeitä, jotka omaa tuotantoaan varten ostavat jalometalliesineitä, metalliromua tai lumppuja. Liiketoimintasäännöksiä sovelletaan myös kauppaliikkeisiin, jotka ostavat näitä tavaroita muun pääasiallisen toimintansa ohessa jälleenmyytäväksi.

Lääninhallitus pitää myönnettyistä elinkeinoluovutuksista kortistoa, jonka tietoihin myös poliisiviranomaisten vastaavat kortistot perustuvat. Lääninhallitus voi poliisia kuultuaan myöntää liikkeenharjoittajalle helpotuksia muun muassa liikekirjasäännösten ja muiden asetuksesta annettujen säännösten noudattamisesta.

Jos liikkeenharjoittaja tai vastuunalainen hoitaja on laiminlyönyt liikettä koskevien säännösten tai määräysten noudattamisen, lääninhallitus voi antaa asianomaiselle varoituksen, sulkea liikkeen määräajaksi tai peruuttaa voimassa olevan elinkeinoluvan.

Lääninhallitusten tietojen mukaan asetuksen nojalla myönnettiin vuonna 1994 ja vuoden 1995 ensimmäisellä puoliskolla yhteensä 289 lupaa.

1.2. Muu lainsäädäntö

Käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumpppujen kauppaliikkeistä annettuun asetukseen sisältyvien elinkeino-oikeudellisten säännösten lisäksi erityisesti ympäristönsuojelu-, rikos- ja kuluttajansuojalainsäädäntö sekä irtaimen omaisuuden luovuttamista koskeva lainsäädäntö sääntelevät näiden kauppaliikkeiden harjoittamista. Terveysterveyslain (763/1994) mukaisen sijoituslupan myöntää kunnan terveydensuojeluviranomainen ympäristölupamenettelylaissa (735/1991) säädetyssä järjestyksessä. Sijoitusluvassa annetaan tarvittavat määräykset terveyshaittojen ehkäisemisestä sekä valvonasta. Sijoituslupaa koskeva ratkaisu sisällytetään ympäristölupa-asiaassa annettavaan päätökseen, kuten myös ilmansuojelulain (67/1982), jätelain (1072/1993) ja eräistä naapurussuhteista annetun lain (26/1920) mukaiset ratkaisut. Säännökset ympäristöluvasta ja lupamenettelystä koskevat erityisesti romuliikkeitä ja niiden varastoja.

Kätkemisrikoksia koskevat yleiset säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 32 lukuun, jota on muutettu vuoden 1991 alusta voimaan tulleella rikoslain osauudistuksella (769/1990). Säännösten tarkoituksena on sekä ehkäistä omaisuusrikollisuutta vaikeutamalla rikoksella saadun omaisuuden hyödyntämistä että parantaa oikean omistajan mahdollisuuksia saada takaisin häneltä rikoksella viety omaisuus. Sääntely kohdistuu erityisesti varastetun omaisuuden välittäjiin, joiden toiminta on omiaan pitämään yllä omaisuusrikollisuutta. Luvun säännökset ko-

rostatvat omaisuuden hankkijan, huostaanottajan ja välittäjän huolellisuusvelvollisuutta omaisuuden alkuperän suhteen. Myös rikoslain voimaannuttamisesta annetun asetuksen (39/1889) 11 §:n säännös esineen lunastuksesta tapahtuvasta luovuttamisesta oikealle omistajalle korostaa tätä huolellisuusvelvoitetta.

Käytettyjen tavaroiden kauppaa koskevia säännöksiä sisältyy myös irtaimen kauppaa ja kuluttajansuojaa koskevaan lainsäädäntöön. Kauppalaki (355/1987) on yleislaki irtaimen kaupasta. Kauppalaki koskee irtaimen omaisuuden kauppaa, jonka kohteesta käytetään laissa nimitystä "tavara". Laki sisältää säännökset erityyppisistä irtaimen kaupan sopimuksista sekä irtaimen kaupan suoritushäiriöistä ja niiden seurauksista.

Irtaimen omaisuuden kauppaa sääntelee myös kuluttajansuojalaki (38/1978). Lakia sovelletaan kulutushyödykkeiden tarjontaan, myyntiin ja muuhun markkinointiin elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan laissa tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrin hankkivat yksityistä talouttaan varten. Kulutushyödykkeitä ovat sekä kulutustavarat että kuluttajapalvelut. Kuluttajansuojalaissa ei määritellä kulutustavaran käsitettä tarkemmin. Kuluttajansuojalain säännöksiä täydentävät kuluttaja-asiamiehen toimiston vuonna 1997 laatimat ohjeet käytettyjen tavaroiden myynnistä ja välittämisestä.

Tuoteturvallisuuslakia (914/1986) sovelletaan kulutustavaroihin, joita elinkeinonharjoittaja valmistaa, pitää kaupan, myy tai muutoin elinkeinotoimintansa yhteydessä luovuttaa taikka tuo maahan, sekä kuluttajapalveluksia, joita elinkeinonharjoittaja suorittaa, pitää kaupan, myy tai muutoin elinkeinotoimintansa yhteydessä luovuttaa. Lain mukaan kulutustavaralla tarkoitetaan tavaraa, joka on tarkoitettu käytettäväksi tai jota olennaisessa määrin käytetään yksityiseen kulutukseen. Määritelmä on asiallisesti samansisältöinen kuluttajansuojalakiin sisältyvän kulutushyödykkeen määritelmän kanssa. Kulutustavaran määritelmä kattaa sekä uudet että käytetyt tavarat.

Tuoteturvallisuuslaki on luonteeltaan kulutustavaroiden turvallisuutta koskeva yleislaki, joka sisältää valtuudet tarkempien säännösten antamiseen kuluttajan kannalta tarpeellisista tiedoista sekä kulutushyödykkeelle

asetettavista vähimmäisvaatimuksista.

Tuoteturvallisuuslain nojalla kulutustavara-annettavista tiedoista annetun asetuksen (97/1987) mukaan myös käytetyn kulutustavar-
an osalta on ilmoitettava tavar-
an käyttä-
misestä ja hävittämisestä aiheutuvasta vaa-
rasta, jos se kuluttajan terveyden tai ta-
loudellisen turvallisuuden kannalta on tar-
peellista.

Muita käytettyjen tavaroiden kaupassa
huomio-
on otettavia erityisiä säännöksiä
sisältyy kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annettuun lakiin (445/1978) ja jalometallituotteista annettuun asetukseen (292/1977).

1.3. Nykytilan arviointi

Käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja
lump-
pujen kaup-
paliikkeista annetun asetuksen säännökset ovat vanhentuneet. Asetus on annettu viime sotien välisenä aikana vallinneissa poikkeusoloissa, jolloin elinkeinon luvanvaraisuus on ollut valvonnallisista syistä perusteltua. Perusteita mustan pörssin kaupan ja varastetun tavar-
an kaupittelun valvon-
nalle sekä yleiselle tautien leviämisen ehkäisemiselle esiintyi vielä sodan jälkitilan mukaisessa säännöstelytaloudessa. Asetuksen antamishetken mukaiset olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kauppaa ei käydä samassa tarkoituksessa kuin sodan aikana tai heti sen jälkeen, jolloin välttämättömistä kulutushyödykkeistä oli yleisesti pulaa.

Käytettyjen tavaroiden kauppa on viime vuosina myös monipuolistunut ja kasvanut laajuudeltaan. Kierrätyksen lisääntynyt hyväksikäyttö on yhdessä yhteiskunnassa vallinneen taloudellisen tilanteen kanssa kasvattanut kiinnostusta markkinamyyntiin rinnastettavaan kirpputoritoimintaan erityisesti kaupunkipaikkakunnilla. Uusia myyntipaikkoja on syntynyt perinteisten ulkomyyntipaikkojen lisäksi tyhjilleen jääneisiin liikehuoneistoihin, varastoihin ja tehdastiloihin. Myyntimahdollisuuksien monipuolistumisen seurauksena tavaroita ei enää tarjota samassa määrin ostettavaksi käytettyjen tavaroiden kaup-
paliikkeisiin.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kannalta ei ole tarpeellista säilyttää elinkeino-oikeudellisia erityissäännöksiä. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnan painopisteessä tapahtunut keskittyminen vakavimpien rikosten ehkäisemiseen ei ole aiheuttanut käytettyjen tavaroiden kaup-
paliikkeiden osalta havaittavia ongelmia.

Esimerkiksi liikekirjan pitämism-
velvoitetta ja tavaroiden merkitsemism-
velvoitetta ei voida katsoa edes nykyistä rajoitetump-
ana perustelluksi menettelyllä saavutettavaan hyötyyn nähden. Elinkeinonharjoittajan on jo rikoslain säännöksi-
en nojalla huolellisesti varmistuttava hänelle tarjottavien tavaroiden oikeasta omistajasta. Ost- ja myyntiliiketoimintaa ei tulisi muutenkaan asettaa viranomaisvalvonnan osalta eri asemaan kuin muuta kaup-
paliiketoimintaa.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden lisäksi ympäristönsuojelunäkökohdat ja kuluttajansuoja on otettu huomioon muussa lainsäädännössä ja sitä täydentävissä viranomaisten ohjeissa. Käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lump-
pujen kaup-
paliikkeen harjoittamista sääntelevät myös yleisesti kaupparekisteri-, kirjanpito- ja verolainsäädännön säännökset. Näin ollen erityisten elinkeino-oikeudellisten säästöjen kumoamiselle ei voida katsoa olevan tälläkään perusteella estettä.

2. Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi elinkeinolain 3 §:n 21 kohta käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lump-
pujen kaup-
paliikkeista. Asetus käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lump-
pujen kaup-
paliikkeista kumoutuisi lain kumoutumisen yhteydessä.

Elinkeino-
a koskevat vanhentuneet säännökset rajoittavat elinkeinotoimintaa ilman, että niistä aiheutuisi yleisen edun kannalta merkittävää hyötyä elinkeinotoiminnan valvonnan toteuttamiseksi. Elinkeinolle asetettavat vaatimukset ja sääntelyn tulevat kehittämistarpeet voidaan ottaa huomioon muussa lainsäädännössä. Ost- ja myyntiliiketoimintaa ei ole tarpeellista asettaa valvonnan osalta poikkeusasemaan muuhun kaup-
paliiketoimintaan nähden.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä organisatorisia tai taloudellisia vaikutuksia.

Asetuksen mukaista kaup-
paliiketoimintaa koskevan lupamenettelyn purkaminen vähentäisi lääninhallitusten käsittelemien asioiden määrää, vapauttaen samalla myös henkilö-
toresursseja. Julkisoikeudellisista suoritteista saatavien tulojen vähentyminen korvautuisi käsittelykulujen säästymisellä.

Asetuksessa mainittua elinkeinoa harjoittavien liikkeenharjoittajien kannalta esityksellä on poistuneina hallintomenettelykustannuksina myönteinen taloudellinen vaikutus. Esi-tyksellä edistetään myös vapaata kilpailua ja markkinoiden toimivuutta.

4. Asian valmistelu

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 19 päivänä lokakuuta 1988 työryhmän selvittämään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:ssä lueteltuja, ministeriön hallinnonalaan kuuluvia elinkeinoja sääntelevien erityissäännösten tarpeellisuutta. Työryhmä sai muistionsa (elinkeinotyöryhmän muistio 1989) valmiiksi 7 päivänä kesäkuuta 1989. Työryhmä ehdotti käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppalikkeistä annetun asetuksen kumoamista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 7 päivänä marraskuuta 1989 uuden työryhmän, jonka tehtävänä oli ministeriön elinkeinotyöryhmän muistion pohjalta laatia ehdotukset eräiden sen hallinnonalan elinkeinosäädösten muuttamiseksi, uudistamiseksi tai kumoamiseksi. Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota kilpailua rajoittavien säännösten poistamiseen. Työryhmä ehdotti kiinteistönvälitystoimintaa sekä käytettyjen tavaroiden kauppalikkeitä koskevassa muistiossaan (elinkeinotyöryhmä II:n muistio 20.6.1991) luovuttavaksi käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppalikkeitä koskevasta elinkeino-oikeudellisesta erityissääntelystä. Työryhmän muistioon sisältyi myös eräviä mielipide, jossa kannatettiin liikekirjan pitämismenettelyä säilyttämistä omaisuusrikollisuudelle erityisen alttiiden tavaroiden kohdalla.

Työryhmän ehdotuksesta saatiin lausunnot oikeusministeriöltä, sisäasianministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, kilpailuvirastolta, lääninhallituksilta, Helsingin poliisilaitokselta ja Suomen Kultaseppien Liitto ry:ltä.

Kaikki lausunnonantajat kannattivat elinkeinolupajärjestelmästä luopumista. Sosiaali- ja terveysministeriön, ympäristöministeriön, kilpailuviraston ja lähes kaikkien lääninhallitusten mielestä elinkeino-oikeudellisesta erityissääntelystä voitaisiin luopua kokonaan. Muut lausunnonantajat olivat tuolloin edelleen suppean, lähinnä liikekirjan pitämismenettelyä sisältävän erityissääntelyn säilyttämisen kannalla.

Käytetyn tavaran kaupan monipuolistuttua ja muututtua yhä enemmän kirpputorikaupan kaltaiseksi, kauppa- ja teollisuusministeriö tiedusteli loppuvuodesta 1995 oikeusministeriöltä, sisäasianministeriöltä, lääninhallituksilta ja Helsingin poliisilaitokselta uudelleen, tulisiko elinkeino-oikeudelliset erityissäännökset edelleen säilyttää. Mikään merkittävä taho ei vastustanut erityissäännösten kumoamista.

Asian liittyttyä myös voimakkaasti yleistyneeseen kirpputorimyyniin, kauppa- ja teollisuusministeriö pyysi jatkovalmistelun yhteydessä vielä lausunnot kuluttaja-asiamieheltä, verohallitukselta, Kaupan Keskusliitolta ja Helsingin kaupungilta. Lausuntopyyntöissä ministeriö pyysi edellä mainittuja tahoja antamaan lausuntonsa käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppalikkeistä annetun asetuksen tarpeellisuudesta ja kertomaan näkemyksensä ammattimaiseksi katsottavan kirpputorimyynnin erityisestä sääntelytarpeesta.

Lausunnoissa ei vastustettu käytettyjen tavaroiden sekä romujen ja lumppujen kauppalikkeistä annetun asetuksen kumoamista. Kuluttaja-asiamies ilmoitti lausunnossaan pitävänsä vero- ja poliisiviranomaisten yhteistyössä tapahtuvaa kirpputorimyynnin tarkastamista tärkeänä. Sen sijaan uuden, kirpputorimyyniä koskevan erityislainsäädännön valmistelua kuluttaja-asiamies ei pitänyt tarpeellisenä. Myös verohallituksen ja Kaupan Keskusliiton lausunnoissa korostettiin jo olemassa olevien muiden säännösten valvonnan tarpeellisuutta.

Myös sisäasianministeriön asettaman lääninuudistuksen toimeenpanohankkeen loppuraporttiin sisältyneissä säädösjaoston ehdotuksissa kannatettiin elinkeinolain 3 §:n 21 kohdan kumoamista.

Esitys on valmisteltu kauppa- ja teollisuusministeriössä virkatyönä käyttäen esityksen perustana ministeriön asettamien elinkeinotyöryhmien selvityksiä sekä muita selvityksiä ja asiaa koskevia lausuntoja.

5. Voimaantulo

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 21 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27 päivänä syyskuuta 1919 annetun lain (122/1919) 3 §:n 21 kohta, sellaisena kuin se on laissa 858/1941.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 1998

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Kauppa- ja teollisuusministeri *Antti Kalliomäki*