

31.12.2013

Dnro 4653/2/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

OMA ALOITE KAUPPOJEN AUKIOLOAIKOJA KOSKEVISTA POIKKEUSLUVISTA

1

ASIA

Annoin 16.10.2012 päätöksen asiassa dnro 72/4/11 kauppojen aukioloaikoja koskevien poikkeuslupapäätösten oikeudellisista edellytyksistä. Päätös koski kauppojen aukioloa loppiaisena 2011. Kantelun perusteella totesin, että kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin, kuin että saatoin päätöksessä esittämäni käsitykset poikkeuslupien erityisten syiden riittävästä selvittämisestä ja perustelemisesta erityisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston mutta myös muiden aluehallintovirastojen tietoon.

Saatoin myös työ- ja elinkeinoministeriölle tiedoksi käsitykseni siitä, että kauppojen aukioloaikoja koskevien alueellisten poikkeuslupien hakijatahojen, kuten kauppakamarien ja yhdistysten, oikeudellinen asema näyttäisi olevan jossain määrin ongelmallinen hallintolain asianosaikäsitteen kannalta. Tähän liittyen pyysin työ- ja elinkeinoministeriöltä 31.5.2013 mennessä selvitystä siitä, tulisiko vähittäiskauppaa sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annettua lakia (945/2009) mahdollisesti täsmentää koskien poikkeuslupien hakijatahoja.

Edellä esitettyyn liittyen otin omana aloitteena vielä 5.12.2012 tutkittavaksi poikkeuslupia loppiaisena 2013 koskevat päätökset. Tässä tarkoituksessa pyysin työ- ja elinkeinoministeriötä vielä selvittämään, milloin ja millä edellytyksillä aluehallintovirastot ovat myöntäneet poikkeuslupia kauppojen aukioloille loppiaiseksi 2013. Pyysin ministeriötä hankkimaan selvityksen kaikkien aluehallintovirastojen myöntämistä poikkeusluvista loppiaiseksi. Selvityksestä tulisi ilmetä, kenen hakemuksesta lupa on myönnetty, onko hakijalla asianomaisten elinkeinonharjoittajien valtuutus hakemukseen, mitä selvitystä erityisen syyn olemassaolosta on esitetty ja miten luvassa on sen kohde/voimassaoloalue määritelty.

2

SELVITYS

Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti pyydetyt selvitykset kaikilta aluehallintovirastoilta ja antoi oman lausuntonsa asiassa. Oheen liitetään työ- ja elinkeinoministeriön yhteenveto aluehallintovirastojen selvityksistä ministeriön lausunnon kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa todetaan, että aluehallintovirastojen selvitysten perusteella on jatkossa tarve selvittää poikkeuslupan hakijatahon määrittelyä. Ministeriö totesi, että aluehallintovirastoilta saadun selvityksen perusteella vähittäiskaupan ammattimaisesta harjoittamisesta loppiaisena 2013 annettujen poikkeuslupien myöntämisperusteet ja hakijoilta vaaditut selvitykset poikkesivat toisistaan aluevirastoittain. Selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö on lähettänyt aluehallintovirastoille 30.5.2013 päivätyyn kirjeen (ohjauskirjeen). Kirjeen mukaan hakijana poikkeusluvassa voi olla muun muassa järjestö tai kunta ja lupa voidaan myöntää myös tiettyä rajattua aluetta koskevana eikä valtakirjoja tarvitse pyytää yksittäisiltä yrityksiltä.

3

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JA SEN KÄSITTELY EDUSKUNNASSA

Valtioneuvosto antoi joulukuussa 2012 selonteon eduskunnalle kauppojen aukioloajan laajentamisen vaikutuksista. Selonteon käsittelyssä talousvaliokunta totesi mietinnössään (TaVM 7/2013vp), että poikkeuslupamenettelyn ongelmana on se, että se on raskas hallinnollinen taakka aluehallintovirastoille ja johti "laintulkintojen hajontaan". Myös myöntämisperusteiden yksityiskohdat oli puutteellisesti esitelty poikkeusluvuissa. Valiokunta katsoi, ettei lupaperusteiden määrittelyä lainsäädännössä voitu pitää puutteellisena, vaan se oli valiokunnan käsityksen mukaan nykyiselläänkin melko yksityiskohtainen. Menettelyn yhtenäistämiseksi valiokunta piti aiheellisena lupakäsittelyn keskittämistä yhdelle aluehallintovirastolle. Talousvaliokunta totesi mietinnössään nimenomaisesti, että lupakäsittelyssä tulee kuitenkin edelleen huomioida paikalliset ja alueelliset tarpeet ja että päätöksissä tulisi nojautua julkisesti saatavilla olevaan tietoon. Edelleen talousvaliokunta piti tärkeänä, että valtioneuvostossa selvitetäisiin mahdollisuus muuttaa sääntelyä siten, että "poikkeuslupaa olisi mahdollista hakea tietyille maantieteelliselle alueelle toisen lukuun". Valiokunta totesi edelleen "tasapuolisten kilpailuolosuhteiden takaamiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi voisi lisäksi olla tarkoituksenmukaista, että lupa koskisi kaikkia kyseisellä alueella toimivia yrityksiä."

Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta talousvaliokunnan mietinnön mukaisen kannanoton ja edellytti muun muassa, että hallitus ryhtyy toimiin poikkeuslupien hakemusten käsittelyn keskittämiseksi yhteen viranomaiseen. Selvityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö onkin ryhtynyt selvittämään lupien myöntämisen keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon yhdessä valtionvarainministeriön kanssa. Aikataulullisesti ei ollut kuitenkaan mahdollista saada lupien myöntämistä keskitettyä yhteen aluehallintoviranomaiseen ennen vuoden 2014 alkua, joten luvat loppiaiseksi 2014 myönnettiin vielä aluehallintovirastossa, jonka alueella poikkeusluvan hakija toimi.

Todettakoon vielä, että hallitus on antanut esityksen eduskunnalle (HE 210/2013 vp., hallituksen esitys laiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain 4 §:n muuttamisesta), joka koskee elinkeinonharjoittajan oikeutta pitää liikkeensä suljettuna. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että hallitus valmisteli poikkeuslupahakemusten käsittelyn keskittämistä yhteen aluehallintovirastoon. Tarkoituksena oli toteuttaa tarvittavat säädösmuutokset muuttamalla aluehallintovirastoista annettua valtioneuvoston asetusta (306/2009). Esitys on annettu eduskunnalle 12.12.2013.

4 ARVIOINTI

Arvioin erityisten syiden selvittelyä seuraavasti.

Kuten aikaisemmin on todettu, yksittäisinä perusteina poikkeuslupapäätöksissä korostuu selvityksen mukaan venäläisten turistien määrä. Se, mitä selvitystä matkailijamääristä on vaadittu, vaihtelee aluehallintovirastoittain. Yleisesti käytetyt selvitykset ovat TAK Oy:n selvitys matkustajavirroista sekä Tilastokeskuksen ja Matkailun edistämiskeskuksen ja selvitykset ja joissain tapauksissa aluehallintoviraston kyselyt majoitusliikkeisiin. Lounais-Suomen aluehallintovirasto ei esittänyt, että sen poikkeuslupapäätökset olisivat perustuneet mihinkään selvitykseen tai tutkimukseen. – Talousvaliokunta onkin mietinnässään edellyttänyt luvan perustamista julkisesti saatavilla olevaan tietoon.

Kun päätökset olivat perustuneet kauppakamarien hakemuksiin, päätösten alueellisessa rajauksessa oli myös eroja. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa päätös perustui tarkempaan arvioon erityisten syiden eli merkittävien matkailuvirtojen vaikutuksesta ja päätös oli rajattu siten tarkasti määrittelemällä aluetta rajaavat kadut. Sen sijaan esimerkiksi Itä-Suomen aluehallintoviraston päätöksistä alue rajautui hakemuksen mukaan koko maakunnaksi samoin kuin Etelä-Suomen aluehallintovirastossa Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakuntien osalta tapahtui.

Mielestäni on ilmeistä, että arviointiperusteet poikkeavat aluehallintovirastoittain. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa aluetta eli koko kuntaa tai maakuntaa ei ollut tarkemmin rajattu, selvityksissä on korostettu, että rajausta ei voida kilpailullisista syistä tehdä. Toisaalta toisissa aluehallintovirastoissa oli katsottu, että kilpailulliset olosuhteet eivät rajoituksesta kärsineet. Tämä heijasti mielestäni sitä, että viimeksi mainituissa aluehallintovirastoissa oli hyödynnetty tutkimus- ja selvitystietoa yksityiskohtaisemmin ja ottaen huomioon lainsäädännön tarkoituksen hallinnon objektiviteettiperiaatteen mukaisesti. Lain 1297/2000 hallituksen esityksen perusteluissa (HE 49/2000 vp) on korostettu erityisillä syillä myönnettävien poikkeuslupien pääasiallisesti paikallista luonnetta.

Mitä tulee kysymykseen hakijoista voidaan todeta, että ainoastaan Lapin alueella, jossa hakemukset olivat yritys- tai kauppakeskuskohtaisia, aluehallintovirasto oli vaatinut kaikilta hakijoilta asianosaisasemaa ja tarvittaessa valtuutuksen esittämistä. Myös Varsinais-Suomen aluehallintovirasto oli vaatinut valtakirjan esittämistä kauppakamarin hakemuksessa siltä osin kuin hakemus koski kauppakamariin kuulumattomia yrityksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan todennut, että poikkeuslupien myöntämiskäytännöissä oli aluehallintovirastoittain eroja. Eduskunta onkin edellyttänyt, että asiat siirretään yhden aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Tämä ei luonnollisesti merkitse sitä, että alueellisia eroja perusteissa ei voisi tai tulisi ottaa huomioon. Pidän keskittämistä yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen kannalta myönteisenä asiana edellyttäen, että poikkeuslupan perusteissa otetaan huomioon alueelliset erot.

Työ- ja elinkeinoministeriö on edelleen todennut, että hakijatahon selventäminen on jatkossa aiheellista. Talousvaliokunta on mietintönsä perusteluissa myös kiinnittänyt huomiota tähän seikkaan.

Edellä esitetyn vuoksi katson, että minulla ei ole aihetta ryhtyä asiassa enempiin toimenpiteisiin.