

16.10.2012

Dnro 72/4/11

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

KAUPPOJEN AUKIOLO LOPPIAISENA – POIKKEUSLUPIEN TULEE PERUSTUA RIITTÄVÄÄN SELVITYKSEEN

1

KANTELU

Kantelija arvostelee Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä sen annettua luvan Tiiriön kauppakeskuksen aukioloon loppiaisena 6.1.2011 Hämeenlinnassa. Kantelija katsoo, että kauppojen aukiolosta annetun lain mukaan pääsääntönä on kauppojen kiinniolo kirkollisina juhlapyhinä. Poikkeuksen myöntäminen edellyttää erityistä syytä. Kantelijan mukaan esimerkiksi turistien kysyntä muun muassa kyseisen kauppakeskuksen sijainnin vuoksi ei täyttänyt erityistä syytä koskevaa edellytystä. Kantelija pyytää selvittämään, millaista selvitystä aluehallintovirasto on hankkinut erityisen syyn olemassaolosta.

2

SELVITYS

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on antanut tänne selvityksensä. Sen mukaan se oli 30.12.2010 tehnyt viisi kauppojen aukioloaikaa koskevaa päätöstä koskien Etelä-Karjalan, Kotka-Haminan, Kouvolan, Lahden ja Hämeenlinnan alueen päivittäistavara- ja vähittäiskauppojen aukioloaikaa 6.1.2011 kello 12–21. Kantelussa tarkoitettua Hämeenlinnan aluetta koskeva aluehallintoviraston päätöstä nro OKU 907A koskevassa asiassa hakemuksen olivat tehneet Kehittämiskeskus Oy Häme, Hämeenlinnan yrittäjät ry ja Hämeenlinnan kaupunkikeskustayhdistys ry. Päätöksessään aluehallintovirasto salli Hämeenlinnan alueella (Hämeenlinna, Hattula ja Janakkala) sijaitsevien päivittäistavara- ja vähittäiskauppojen harjoittaa vähittäiskauppaa loppiaisena 6.1.2011 kello 12–21 välisenä aikana. Perusteluinaan aluehallintovirasto esitti, että sekä hakijan esittämän selvityksen että muutoin aluehallintoviraston saaman tiedon mukaan loppiaisena oli tulossa haetulle poikkeuslupa-alueelle poikkeuksellisen runsaasti venäläisiä matkailijoita, jotka joko kulkevat alueen taajamien kautta tai yöpyvät siellä ja joiden palvelu edellyttää laajempia aukioloaikoja. Perusteluissa todetaan, että lupaa myönnettäessä on kiinnitettävä huomiota myös elinkeinonharjoittajien tasapuoliseen kohteluun. Päätöksen mukaan myös Itä-Suomen ja Lapin aluehallintovirastot olivat vuonna 2011 myöntäneet alueellisia poikkeuslupia loppiaisena ajalle Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnille sekä laajalle alueelle Lapissa.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa selvityksessään, että hakemuksessa arvioitiin venäläisten määrän seudulla nousevan useampaan tuhanteen matkailijaan, mihin seudun hotellit, kylpylät ja matkailukohteet olivat jo varautuneet. Vähittäiskauppa halusi omalta osaltaan olla mukana tarjoamassa palveluitaan. Päätös tehtiin hakemuksen mukaisesti alueellisena, jolloin kaupan kukin yksikkö teki päätöksensä, pitääkö liikkeensä avoinna vai ei. Näin ollen aluehallintovirasto ei ottanut kantaa yksittäisen kauppakeskuksen aukioloaikaan erikseen.

POIKKEUSLUPIEN MYÖNTÄMINEN ALUEHALLINTOVIRASTOISSA

Olen tämän kantelun tutkimisen yhteydessä pyytänyt kaikilta aluehallintovirastoilta elokuussa 2012 selvityksen kaikista poikkeusluvista ja hylätyistä hakemuksista kuluvan vuoden aikana. Luvista on pyydetty ilmoittamaan poikkeuslupan kohteena oleva ajankohta ja aukioloaika, luvan kohdealue, hakemuksen jättänyt kauppa- tai yhteisö, hakemuksessa esitetty peruste sekä myös mahdollinen hylkäämisen peruste.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvitys koskee 13.9.2012 mennessä käsitellyjä poikkeuslupia. Selvityksen mukaan Hämeen alueella vuoden 2012 loppiaista koskeva poikkeuslupahakemus hyväksyttiin vain Lahden aluetta osalta. Kantelussa tarkoitettulla Hämeenlinnan alueella ei siis loppiaisen poikkeuslupaa kuluvana vuonna myönnetty. Saadun selvityksen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirastolle oli tullut 39 hakemusta vuonna 2012, joista kolme hakemusta hylättiin kokonaan ja kaksi hyväksyttiin osittain. Saadusta selvityksestä ilmenee, että lupien kesto saattaa pisimmillään olla noin viisi vuotta koskien kaikkia sunnuntaita ja juhlapäiviä, kun kysymys on erityisesti tehtaanmyymälöistä tai yksittäisten hakijoiden hakemuksista.

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Itä-Suomen aluehallintoviraston antoi selvityksensä 13.8.2012. Loppiaisenä 2012 myönnettiin alueellinen poikkeuslupa koko aluehallintoviraston toimialueelle. Edellä mainittuun ajankohtaan mennessä aluehallintovirasto oli myöntänyt kymmenen poikkeuslupaa, joista kahdessa lupa myönnettiin lyhyemmäksi ajaksi kuin mitä hakemuksessa oli pyydetty. Yleensä poikkeusluvut koskivat yksittäisille elinkeinonharjoittajille jotain tiettyä tapahtumaa varten myönnettyä lupaa.

Lapin aluehallintovirasto

Lapin aluehallintoviraston alueella poikkeusluvut käsitellään vuodenvaihteessa yhdellä kertaa koko vuotta varten sunnuntaille ja kirkollisille juhlapäiville. Peruste poikkeuslupien myöntämiseen on matkailullinen. Luvan saajat ovat yleensä yksittäisiä liikeyrityksiä, poikkeuksena Rovaniemen ja Kemian alueet. Yksittäisten liikeyritysten luvat koskevat erikseen mainittuja Kemijärven, Kittilän, Pelkosenniemen, Posion, Sodankylän ja Ranuan liikkeitä. Muutaman liikkeen osalta hakemus on hylätty, koska ”ko. liikkeet eivät hyödy venäläisten turistien ostovoimasta”. Niin sanotun turis- tisesongin ulkopuolella hakemuksia on hylätty siltä osin kuin ne koskevat aukioloaikaa juhlapäivi- nä kello 18–21 välisenä aikana. Rovaniemeä ja Kemiä koskevat luvat ovat osittain alueellisia. Pitempikestoisia lupia myönnetään lähinnä tehtaanmyymälä-tyyppisten liikkeiden aukioloa varten. Lisäksi voimassa on rajakuntia Tornio, Ylitornio, Pello, Kolari-Muonio, Enontekiö, Inari, Utsjoki ja Salla koskevat 11 päätöstä, jotka kattavat yhteensä 64 eri liikettä. Päätökset on tehty vuonna 2011 ja ne ovat voimassa vuoden 2014 loppuun. Näiden lisäksi neljä vuotta voimassa olevia pää- töksiä on tehty vuonna 2011 kaksi kappaletta. Niissä on mukana seitsemän liikettä. Lupa koskee oikeutta pitää avoinna liikettä vuoden jokaisena päivänä kello 7–21.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Loppiaisenä 2012 aluehallintovirasto on myöntänyt poikkeuslupan vain Turun keskustan liikkeelle olla auki 12–21 välisenä aikana. Lupaa myönnettäessä aluehallintovirasto vaati, että matkustaja- virtojen lisääntymisestä esitetään yksityiskohtainen selvitys. Luvan perusteluissa todettiin, että

sitä myönnettäessä oli otettu huomioon Turun mainostaminen joulukaupunkina. Kaikkiaan Lounais-Suomen aluehallintovirastolle on kuluvana vuonna tullut 18 hakemusta, joista kaksi on kokonaan ja yksi osittain hylätty. Yleensä luvat koskivat erilaisia näyttelyitä ja muita tapahtumia ja peruste oli matkailullinen. Yhdellä yrityksellä oli voimassa noin kahden vuoden poikkeuslupa. Yksi lupa koski helatorstain aukioloaikaan yksittäisessä kauppaliikkeessä. Hylkäämisperusteena oli se, että yksittäisen kauppakeskuksen omat juhlat eivät ole laissa tarkoitettu erityinen syy aukiolon poikkeuslupan myöntämiselle.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella poikkeuslupaa loppiaiselle 2012 haki paikallinen kauppakamari koko Tampereen kaupunkiseudun kahdeksan kunnan alueelle. Lupa kuitenkin myönnettiin alueellisesti rajoitetusti vain kolmen kunnan alueelle. Sama meneteltiin Keski-Suomen maakunnassa. Kaikkiaan aluehallintovirastoon on kuluvana vuonna tullut 30 hakemusta, joista kaksi on kokonaan hylätty. Myönnettyissäkin luvissa asetettiin alueellisia rajoituksia. Poikkeuslupien perusteena olivat yleensä erilaiset yleisötapahtumat tai matkailulliset tarpeet. Hylätyissä luvissa kysymys oli liikkeen omasta markkinointitapahtumasta, joka aluehallintoviraston käsityksen mukaan ei ole laissa tarkoitettu erityinen syy.

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto myönsi matkailullisista syistä poikkeuslupan loppiaisena 2012 Oulun, Kajaanin ja Kuusamon kaupunkien alueelle sekä viiden kunnan vähittäisliikkeille (Kuhmo, Sotkamo, Hyrynsalmi, Suomussalmi ja Puolanka). Kahden kunnan alueelle poikkeuslupaa ei loppiaisena 2012 myönnetty, koska poikkeuslupan edellyttämät erityiset syyt puuttuivat (Paltamo ja Ristijärvi). Kuluvana vuonna on Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon saapunut yhteensä 23 hakemusta, joista kaksi on kokonaan hylätty. Myös myönnettyissä poikkeusluissa oli joko alueellisia tai ajallisia rajoituksia hakemukseen verrattuna.

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadut tiedot

Työ- ja elinkeinoministeriöstä saadun tiedon mukaan aluehallintovirastot ovat perustelleet loppiaiseksi 2012 myöntämiään poikkeuslupia muun muassa matkustajamäärien ja yöpymismäärien kasvuun alueilla sekä erityisesti venäläisten matkailijoiden rajaylitysmääriin aluehallinnon alueelle vaikuttavilla rajaylityspaikoilla poikkeuslupaan vaikuttavana aikana. Aluehallintovirastot ovat pääsääntöisesti pyytäneet hakijalta lisäselvityksiä. Rajaylityspaikoista kauempana sijaitsevilla alueilla aluehallintovirastot ovat loppiaiseksi myöntäneet poikkeuslupia niille rajatuille alueille, joihin ovat arvioineet venäläisten matkailijoiden vaikutuksen ja siten erityisten syiden ulottuvan sekä hylännet hakemukset muilta osin.

4

RATKAISU

4.1

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Vaikka säännös ei suoranaisesti koske oikeushenkilöitä, säännös, kuten muukin perusoikeussäätely, suojaa oikeushenkilön taustalla olevien henkilöiden perusoikeuksia.

Vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain (945/2009, jäljempänä aukiololain) 1 §:n 1 momentissa säädetään vähittäiskaupan aukioloista. Aukiololain 1 §:n mukaan ammattimaista vähittäiskauppaa sekä parturi- ja kampaamoliikettä saa harjoittaa, jollei tuossa laissa toisin säädetä, arkipäivänä kello 7 ja 21 välisenä aikana, paitsi lauantaina kello 7 ja 18 välisenä aikana.

Sunnuntaina ammattimaista vähittäiskauppaa sekä parturi- ja kampaamoliikettä saa harjoittaa, jollei tässä laissa toisin säädetä, kello 12 ja 18 välisenä aikana. Marras- ja joulukuussa isänpäivän ja jouluaaton välisenä aikana vähittäiskauppaa sekä parturi- ja kampaamoliikettä saa harjoittaa sunnuntaina kello 12 ja 21 välisenä aikana.

Lain 2 §:n mukaan ammattimaista vähittäiskauppaa tai parturi- ja kampaamoliikettä ei saa harjoittaa kirkollisena juhlapäivänä, vapunpäivänä, äitienpäivänä, isänpäivänä eikä itsenäisyyspäivänä eikä kello 18 jälkeen uudenvuodenaattona ja vapunaattona eikä kello 12 jälkeen jouluaattona ja juhannusaattona.

Lain 3 §:n mukaan aluehallintovirasto voi erityisestä syystä sallia ammattimaisen vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen harjoittamisen muinakin kuin lain 1 ja 2 §:ssä säädettyinä aikana. Erityisenä syynä pidetään liikkeen sijaintiin, matkailuun, yleisötapahtumaan tai vastaavaan tilanteeseen liittyvää tekijää, joka vaikuttaa palvelujen kysyntään. Lupa voidaan myöntää joko määräajaksi tai toistaiseksi.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 84/2009) todetaan pykäläkohtaisessa perustelussa seuraavaa:

Pykälä vastaa voimassa olevan lain 3 §:ä. Lääninhallitus voi nykyiseen tapaan erityisestä syystä sallia aukiolon muinakin kuin säädettyinä aukioloaikoina ja hakijan tulee osoittaa erityiset syyt poikkeusluvan myöntämiseksi. Poikkeusta koskevassa päätöksessä voitaisiin nykyiseen tapaan määrätä ehtoja. Poikkeuslupa voisi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva ja se voitaisiin peruuttaa.

Ennen nykyisen lain voimaantuloa 1.12.2009 voimassa olleen vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloaikoja koskevan lain (1297/2000) hallituksen esityksen perusteluissa HE 49/2000 on poikkeusluvan myöntämisen perusteita arvioitu seuraavasti:

Kirkolliset juhlapäivät on lueteltu kirkkolaisissa (1054/1993). Kirkolliset juhlapäivät ovat joulupäivä, toinen joulupäivä, uudenvuodenpäivä, loppiainen, pitkäperjantai, pääsiäispäivä, toinen pääsiäispäivä, helatorstai, helluntai, juhannuspäivä ja pyhäinpäivä. Hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin, että säännöksessä on lueteltu esimerkkejä erityisistä syistä ja säännöksellä oli tarkoitus täsmentää silloista käytäntöä poikkeuslupien myöntämisessä. Tuolloin voimassa olleeseen tapaan hakijan tuli osoittaa erityiset syyt poikkeusluvan myöntämiseksi. Edelleen perusteluissa todetaan, että liikkeen sijainti voi käytännössä olla verrattavissa haja-asutusalueeseen, vaikka se onkin asemakaava-alueella. Liike voi myös sijaita alueella, jossa on tarvetta elintarvikkeiden ja muiden päivittäistavaroiden myyntiin niin sanottuina kaksoispyhänä. Myös valtakunnan raja-alueilla voi muun muassa kilpailullisista syistä olla tarvetta laajempaan aukioloon. Myös sekä taajamien kautta kulkevien että matkailualueilla yöpyvien matkailijoiden palvelu voi edellyttää laajempia aukioloaikoja varsinkin sesonkiaikoina. Erilaisista tapahtumista voidaan mainita messut ja näyttelyt, paikkakunnalla järjestettävät urheilu- ja taid- ym. sellaiset tapahtumat sekä esimerkiksi laajat liikkeen avajaiset varsinkin silloin, kun niiden tiedetään aiheuttavan kuluttajien kiinnostusta. Erityiset syyt ovat pääsääntöisesti sellaisia ulkopuolisia tekijöitä, jotka ainakin hetkellisesti lisäävät kulutuskysyntää tai joiden vuoksi liike lain sallimien aukioloaikojen vuoksi joutuu kilpailijoitaan huonompaan asemaan. Lupia myöntäessä olisi nykyiseen tapaan kiinnitettävä huomiota elinkeinonharjoittajien tasapuoliseen

kohteluun sekä siihen, ettei liikkeiden keskinäistä kilpailuasemaa vakavasti järkytetä. Esimerkiksi erilaisten tapahtumien yhteydessä poikkeuslupa tulisi myöntää kaikille tapahtuman vaikutusalueella oleville liikkeille näiden niin halutessa. Poikkeusta koskevassa päätöksessä voitaisiin nykyiseen tapaan määrätä ehtoja. Poikkeuslupa voisi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva. Lääninhallitus voisi luonnollisesti myöntää poikkeuksia vain kyseessä olevan läänin alueelle ja esitetyillä erityisillä syillä myönnetyt poikkeusluvut voisivat olla pääasiallisesti vain paikallisia.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään hallintoasian selvittämisvelvollisuudesta. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireillepanemansa asian selvittämiseen.

4.2

Arviointi

Olen tutkinut tämän asian kuluvana vuonna käsitellyistä poikkeuslupahakemuksista saadun selvityksen perusteella ja arvioinut yleisellä tasolla vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista annetussa laissa (aukiololaissa) poikkeuslupan myöntämiselle säädettyjen edellytysten huomioon ottamista aluehallintovirastojen päätöksissä. Lopuksi olen arvioinut kantelessa tarkoitettua Etelä-Suomen aluehallintoviraston loppiaiseksi 2011 Hämeenlinnan seudun liikkeille myöntämän luvan lainmukaisuutta.

Hallinnon lainalaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen

Tässä asiassa on ennen kaikkea kysymys perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden ja muiden hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisesta. Yhdenvertaista kohtelua on sovellettava kaikkiin niihin, jotka voivat käsiteltävässä asiassa olla asianosaisia tai joihin asian käsittely muutoin voi vaikuttaa riippumatta siitä asioivatko he viranomaisessa. Yhdenvertaisuus tarkoittaa sitä, että elinkeinonharjoittajia tulee kohdella samalla tavalla samoissa olosuhteissa.

Perustuslain 6.1 §:n yleinen yhdenvertaisuussäännös ei rajoitu velvoittamaan julkista valtaa pidättymästä yhdenvertaisuuden loukkauksista. Yhdessä 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden kanssa säännös velvoittaa julkista valtaa lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä myös aktiivisesti edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa.

Yhdenvertaisuussäännöksen tulkintalinjaksi on jo vanhastaan muodostunut, ettei säännös perustuslakivaliokunnan mukaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 13/1978 vp, 11/1982 vp, 3/1983 vp, 1/1986 vp, 2/1987 vp ja 3/1988 vp).

Aukioloaikoja koskevien päätösten yhdenmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että aukiololain lähtökohtana on hallituksen esityksen perustelujen mukaan kaupan aukioloaikojen selkeyttäminen ja niistä poikkeaminen vain rajoitetuissa tapauksissa poikkeusluvin nimenomaan paikalliset erityisyydet huomioon ottaen. Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että poikkeuslupakäytäntö ei voi kokonaisuutena arvioiden muodostua sellaiseksi, että se vaarantaa lainsäätäjän tahdon toteutumisen sen asetettua rajoitukset liikkeiden aukioloajalle.

Näin ollen maan eri alueiden kesken voivat aluehallintovirastot päätöksissään päätyä ajankohdan, esimerkiksi loppiaisen, ja perusteen, kuten venäläismatkailijoiden runsaiden rajaylitysten, yhtäläisyydestä huolimatta eri lopputulokseen yhdenvertaisuuden vaarantumatta. Aluehallintovi-

rastoilla on kuitenkin poikkeuslupasäännöksen perusteella melko laaja harkintavalta asiassa.

Poikkeusluvan hakijatahot

Hakijatahoista saatu selvitys osoittaa, että poikkeusluvan hakijoina on ollut yksittäisten kauppa-
liikkeiden tai kaupan yritysten lisäksi kauppakeskusyhtymiä, messukeskuksia, kauppakamareita
ja muita harrastus- tai yritystoimintaan liittyviä yhdistyksiä. Aukiololaissa ei ole säädetty siitä, ke-
nen hakemuksesta poikkeuslupa voidaan myöntää. Nykyisen aukiololain ja sitä edeltäneen vuo-
den 2000 aukiololain perusteluista ei myöskään ole arvioitu mahdollisia hakijatahoja. Perusteluissa
korostetaan elinkeinonharjoittajien yhdenvertaista kohtelua ja todetaan, että kaikille paikallisen
ja rajatun alueen yrityksille tulisi myöntää niiden niin halutessa poikkeuslupa.

Hallintolain 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvolli-
suutta asia koskee. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perusteluissa
korostetaan, että asiaan liittyvät tosiasialliset intressit eivät riitä tuottamaan laissa tarkoitettua
asianosaisasemaa. Vaikutusten tulee olla oikeudellisia. Niinpä asianosaiskäsite nivoutuu hallinto-
lainkäyttölain valitusoikeutettujen tahojen määrittelyyn.

Perusteena kauppakamarien ja yhdistysten alueellisten lupien hyväksymiselle voidaan nähdä
tarve elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseen. Tämä menettelyä yksinker-
taistava ja kokonaisten kaupunkien alueelle myönnettävät luvat mahdollistava käytäntö on kui-
tenkin jossakin määrin ongelmallinen hallintolain asianosaiskäsitteen kannalta.

Mielestäni voidaan kysyä, voivatko muut kuin hallintolain tarkoittamat asiaosaiset saada poikke-
usluvan ilman niiden, joiden etua ja oikeutta lupa välittömästi koskee, kuten elinkeinonharjoittaji-
en ja tilaisuuden järjestäjien, nimenomaista valtuutusta. Eri asia on, että erilaisia edusvalvontaor-
ganisaatioita ja muita hakijayhteisöjä voitaneen pitää hallintolain 41 §:n nojalla ns. intressentti-
tahoina, joita voidaan kuulla lainkohdassa tarkoitettulla tavalla hakemuksen käsittelyn yhteydessä.
Tällainen edunvalvontaorganisaatioiden kuuleminen palvelee asian selvittämistä hallintolaissa
tarkoitettulla tavalla.

Näin ollen aluehallintovirastojen tulee mielestäni poikkeuslupia myöntäessään erikseen harkita,
onko hakijalla oikeudellinen intressi asiassa hallintolain asianosaiskäsitteen tarkoittamassa mie-
lessä tai onko hakijalla asianosaisen valtuutusta.

Poikkeusluvan kohde

Kuten edellä esitetystä selvityksestä ilmenee, ovat aluehallintovirastot myöntäneet lupia joko yhtä
juhlapäivää koskien tai pitkäkestoisesti. Yksittäisille liikkeille useammaksi vuodeksi myönnetyt
luvat liittyvät ennen muuta liikepaikan erityisluonteeseen esimerkiksi rajakaupan ja lentoasema-
kaupan osalta. Sen sijaan laajaa aluetta koskevat luvat koskevat tavallisesti laissa tarkoitettuja
juhlapäiviä.

Poikkeuslupa voidaan aukiololain 3 §:n mukaan myöntää joko määräajaksi tai toistaiseksi. Sen
sijaan laissa tai sen esitöissä ei ole lausuttu luvan myöntämisestä alueellisesti. Poikkeusluvan
myöntäminen alueellisesti koskemaan kaikkia alueen vähittäiskauppoja on perustelua elinkei-
nonharjoittajien yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta eritoten suurilla paikkakunnilla ja alu-
eilla. Sen lisäksi, mitä olen edellä lausunut laissa tarkoitettusta hakijan asianosaisuudesta, totean,
että alueellisia lupia myönnettäessä tulee mielestäni luvan alueellinen ulottuvuus rajoittaa vain
selvityksen perusteella luvan edellytykset täyttävään alueeseen. Lainsäätäjä on korostanut, että
elinkeinonharjoittajien kilpailullista asemaa ei saa vakavasti järkyttää. Tämän vuoksi on mielestä-
ni perusteltua myöntää alueellisia lupia siitä huolimatta, että olen esittänyt varauksia siitä, minkä

tahon hakemuksesta lupia voidaan myöntää. Nähdäkseni aukioloaikoissa asianosaiskäsitettä olisi kuitenkin syytä selkeyttää poikkeuslupa-asioissa.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös 30.12.2010

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi 30.12.2010 päätöksensä nro OKU 907A vähittäiskaupan poikkeavaa aukioloaikaa koskevaan lupahakemukseen, jonka olivat jättäneet Kehittämiskeskus Oy Häme, Hämeenlinnan yrittäjät ry ja Hämeenlinnan kaupunkikeskustayhdistys ry. Hakijat pyysivät, että Hämeenlinnan alueella (Hämeenlinna, Hattula ja Janakkala) sijaitsevat päivittäistavarakaupat ja vähittäiskaupat saisivat poikkeusluvan kaupan harjoittamiseen torstaina 6.1.2011 klo 12–21 välisenä aikana. Hakijat kertoivat edustavansa poikkeusluvan kohteena olevia yrityksiä kollektiivisesti siten, että niiden sijaintipaikka on Hämeenlinnan seudulla tai yritykset ja niiden toimipaikat ovat hakijoina olevien elinkeinoelämän ja yritystoiminnan etujärjestön jäsenjärjestöjä. Yksittäinen vähittäiskaupan yritys ja sen yksikkö tekisivät poikkeusluvan sallimissa rajoissa päätöksensä omasta aukioloajastaan.

Perusteena hakemukseen hakijat esittivät turistien, erityisesti venäläisten lisääntyntä loma- ja ostosmatkailua Hämeenlinnan seudulle loppiaisena aikana. Venäläisturistien määrän seudulla arveltiin nousevan useampaan tuhanteen matkailijaan. Hämeenlinnan seudun kylpylät, hotellit ja matkailukohteet olivat omalta osaltaan huomioineet matkailijoiden kasvaneet palvelutarpeet omassa palvelu- ja tapahtumatarjonnassaan. Hakijoiden mukaan poikkeusluvan myöntäminen edistäisi merkittävästi matkailijoiden palvelua.

Aluehallintovirasto päätti sallia Hämeenlinnan alueella sijaitsevien päivittäistavara- ja vähittäiskauppojen harjoittaa vähittäiskauppaa loppiaisena hakemuksessa pyydetyllä tavalla. Perusteluina aluehallintovirasto viittasi hakijan esittämään selvitykseen sekä muutoin aluehallintoviraston saamaan tietoon, jonka mukaan loppiaisena oli tulossa haetulle poikkeuslupa-alueelle poikkeuksellisen runsaasti venäläisiä matkailijoita, jotka joko kulkivat alueen taajamien kautta tai yöpyivät siellä ja joiden palvelu edellytti laajempia aukioloaikoja. Päätöksen mukaan lupia myönnettäessä oli kiinnitettävä huomiota myös elinkeinonharjoittajien tasapuoliseen kohteluun. Päätöksessä todettiin että Itä-Suomen ja Lapin aluehallintovirastojen myöntäneen vuonna 2011 alueellisia poikkeuslupia loppiaisena ajalle Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan maakunnille ja laajalle alueelle Lapissa. Edellä mainituilla alueilla aluehallintovirastot olivat katsoneet, että hakemusten perusteeksi oli esitetty erityisiä syitä poikkeusluvan myöntämiseksi.

Saadun selvityksen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto perusti päätöksensä hakijoiden hakemuksessaan esittämään arvioon matkailijoiden määrästä. Mitään tutkimustietoa asiasta ei tuolloin esitetty. Hakija ei myöskään esittänyt mitään varsinaista selvitystä matkustajavirroista, rajanylityksistä tai paikallisesta matkustajamäärien lisäyksestä vaan hakemus perustui arvioon lisääntyneistä matkustajamääristä venäläisturistien sesonkiaikana. Tältä osin aluehallintovirasto viittasi lehdistössä turistien määrästä olleeseen kirjoitteluun.

Viranomaisella on hallintolain mukaan velvollisuus huolehtia asian riittävästä selvittämisestä. Katson, että Etelä-Suomen aluehallintoviraston päätös perustui varsin vähäiseen selvitykseen. Siltä osin kuin päätöksessä viitattiin tasapuolisen kohtelun vaatimukseen – lupia oli myönnetty Itä-Suomen ja Lapin aluehallintoviraston alueella – voidaan mielestäni saattaa kyseenalaiseksi, olivatko matkailulliset olosuhteet Hämeenlinnan seudulla samat kuin Itä-Suomessa ja Lapissa, mikä on yhdenvertaisuuspunninnan kannalta olennainen seikka. Totean kuitenkin, että aluehallintovirastolla on melko laaja harkintavalta asiassa.

Edelleen on pantava merkille, että aluehallintovirasto on tältä osin mitä ilmeisimmin suhtautunut vuoden 2012 loppiaista koskeneessa hakemuksessa selvitystarpeeseen tiukemmin kuin se oli menetellyt vuonna 2011. Kuten edellä kohdassa 3 ilmenee, Hämeen kauppakamarin loppiaista 6.1.2012 koskenut poikkeuslupahakemus Kanta- ja Päijät-Hämeen alueella hylättiin muiden kuin Lahden alueen osalta sillä perusteella, että hakija ei esittänyt näyttöä matkailijoiden palvelutarpeesta.

Edellä esitetyn perusteella katson, että minulla ei enää ole aihetta puuttua tähän yksittäispäätökseen enemmälti. Kantelu ei siten anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että saatan edellä tässä päätöksessä esittämäni käsitykset poikkeuslupien erityisten syiden riittävästä selvittämisestä ja perustelemisesta erityisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston ja myös muiden aluehallintovirastojen tietoon.

Saatan myös työ- ja elinkeinoministeriölle tiedoksi käsitykseni siitä, että kauppojen aukioloaikoja koskevien alueellisten poikkeuslupien hakijatahojen kuten kauppakamarien ja yhdistysten oikeudellinen asema näyttäisi olevan jossakin määrin ongelmallinen hallintolain asianosaikäsitteen kannalta. Tähän liittyen pyydän työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä 31.5.2013 mennessä siitä, tulisiko aukioloaikoja koskevaa lakia mahdollisesti täsmentää koskien poikkeuslupien hakijatahoja.