

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko kauppojen aukiolo- ajan laajentamisen vaikutuksista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon kauppojen aukioloajan laajentamisen vaikutuksista (VNS 5/2012 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 2/2013 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kaupallinen neuvos Tomi Lounema, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Liisa Vuorio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- erikoistutkija Ari Peltoniemi, Kuluttajatutkimuskeskus
- johtaja Satu Koskela ja ylitarkastaja Marko Peltonen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto

- varatoimitusjohtaja Tommi Rasila, Keskuskauppakamari
- toimitusjohtaja Antti Eskelinen, Tampereen kauppakamari
- kehitys- ja vastuullisuusjohtaja Marko Juho-
kas, Citycon Oyj, edustaen Suomen Kauppa-
keskusyhdistys ry:tä
- kauppias Harri Ahola, K-supermarket Karkki-
la
- toimitusjohtaja Tiina Oksala, Erikoiskaupan
Liitto
- toimitusjohtaja Juhani Pekkala, Kaupan liit-
to, edustaen myös Päivittäistavarakauppa
ry:tä
- johtava lakimies Tuula Sario, Kuluttajaliitto
— Konsumentförbundet ry
- yhteiskuntasuhteiden vastaava Hanna Kuntsi,
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry
- lainopillinen asiamies Tiina Toivonen, Suo-
men Yrittäjät.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Kauppojen laajennettua aukioloa koskeva sääntely on ollut voimassa vuodesta 2009 lukien. Aukioloa koskeva muutos oli merkittävä

ja heijastui myös alan työehtosopimuksiin. Juhlapäivien aukioloaikojen sääntely säilyi lainmuutoksen yhteydessä ennallaan lukuun ottamatta joului- ja juhannusaaton aukioloaikoja, jotka lyhenivät yhdellä tunnilla. Juhlapäivien vai-

kus kus kokonaisaukioloaikaan kuitenkin vaihtelee, koska niiden jakautuminen arkipäivien, lauantain ja sunnuntain kesken vaihtelee kalenterivuositain.

Muutos on antanut yrityksille mahdollisuuden kokeilla aikaisempaa laajempaa aukioloaika. Joissakin liikkeissä laajemmasta aukiolosta on tullut pysyvä, kun taas toisissa liikkeissä kokeilu on lopetettu kannattamattomana.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (TyVL 2/2013 vp) kiinnittänyt huomiota toimialansa mukaisesti aukiolon vaikutuksiin yrittäjien ja työntekijöiden työssä jaksamiseen, henkilöstön turvallisuuteen, työn ja yksityiselämän yhteensovittamiseen sekä kaupan alan työllisyyden kehittymiseen.

Uusien aukioloaikojen vaikutukset työntekijöihin. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan kaupanalalla tehtyjen työtuntien määrä on lisääntynyt samalla, kun työtunnit jakautuvat yhä useammalle henkilölle. Kokoaikaisten työntekijöiden määrä ei sen sijaan ole lisääntynyt. Ei ole täysin selvää, missä määrin lyhyitä työvuoroja tehdään olosuhteiden pakosta ja missä määrin omaehtoisesti. Kaupan alalla työskentely on monelle elämän ensimmäinen työpaikka ja siten merkittävässä roolissa työurien avaajana. Osa-aikainen työ voi myös olla monelle ainoa tapa pysyä ylipäänsä työelämässä mukana.

Saadun selvityksen mukaan työntekijät katsovat aukiolojen laajentamisen vaikeuttaneen työn ja perheen yhteensovittamista ja työmatkojen järjestämistä. Näitä vaikutuksia on pyritty lieventämään kaupan alan työehtosopimuksessa, jonka mukaan työvuoroluetteloa laadittaessa on työntekijälle varattava tilaisuus esittää mielipiteensä ja epätarkoituksenmukaisen lyhyitä työvuoroja on vältettävä. Menettely ei ole parantanut tilannetta toivotulla tavalla. Ongelma kohdistuu merkittävästi kaupanalan työntekijöihin ja alan pienyrittäjiin. Tilannetta on tarpeen seurata tiiviisti ja ryhtyä tarvittaessa lisätoimiin.

Turvallisuus. Merkittävä osa työntekijöistä kokee aukioloaikojen laajentamisen vaikuttaneen

kielteisesti työturvallisuuteen. Kaupan sijainti ja kyseisen alueen levottomuus näyttäisivät kuitenkin vaikuttavan turvallisuuteen aukioloaikoja selvemmin. Selonteon mukaan tällä hetkellä ei ole käytettävissä tutkimustietoa lain vaikutuksista henkilöstön turvallisuuteen. Talousvaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että tältä osin selonteko on puutteellinen.

Turvallisuustilanteen parantaminen kaupan aukioloa koskevan sääntelyn keinoin on kuitenkin vaikeaa. Valiokunta toteaa, että turvallisuuden voidaan tehokkaammin vaikuttaa muulla lainsäädännöllä, mukaan lukien vähäisten rikosten seuraamuksia koskeva sääntely. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto hankkii turvallisuuskysymyksistä tutkimustietoa lainvalmistelun pohjaksi.

Talousvaliokunta edellyttää, että hallitus hankkii tutkimustietoa aukioloaikojen vaikutuksista kauppojen henkilöstön turvallisuuteen.

Lastenhoito. Lasten päivähoitoon liittyvän vuorohoidon mahdollisen tarpeen selvittäminen on valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan verraten vaikeaa. Lasten vanhemmat saattavat haluta hoitaa ilta-ajan hoidon muulla tavoin kuin kunnallista päivähoitoa käyttäen, mikä johtaa vähäiseen kysyntään. Kysyntään voi vaikuttaa myös tarjonnan vähäisyys: vuorohoitoa tarjoavia päiväkotia on vähän, joten matka tällaiseen päiväkotiin voi olla pitkä tai hankala, mikä edelleen vähentää kysyntää.

Kuluttajanäkökulma. Suurin osa kuluttajista on kokenut laajat aukioloajat myönteisesti. On kuitenkin tullut esille, että aukioloaikojen hajonta aiheuttaa hämmennystä. Kaupat eivät hyödynnä maksimiaukioloaika täysimääräisesti, vaan ovat avoinna lain sallimissa rajoissa siten kuin katsovat sen omalta kannaltaan liiketaloudellisesti kannattavaksi. Tämä on johtanut aukioloaikojen erilaistumiseen. Talousvaliokunta ei pidä kuitenkaan tarkoituksenmukaisena, että tällä perusteella aukioloaikoja säänneltäisiin nykyistä tiukemmin, vaan katsoo, että markkinoi-

den toimivuudelle ja siten viime kädessä myös kuluttajalle on edullisempaa, että kauppias voi itse määrätä liikkeensä aukiolosta, kuten nykyisinkin.

Pienyrittäjän asema kauppakeskuksessa tai vastaavassa kauppakeskittymässä. Laissa on säädetty yrittäjän oikeudesta viikoittaiseen vapaapäivään kauppakeskuksessa tai vastaavassa kauppakeskittymässä toimittaessa. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan sopimusvapaus ja osapuolten epätasapainoinen neuvotteluasema ovat johtaneet siihen, ettei vapaapäiväoikeutta käytetä täysimääräisesti lain tarkoittamalla tavalla. Tämä on johtanut sovitamattomaan tavoitteiden ristiriitaan. Selonteon mukaan vapaapäivien puute heikentää pienyrittäjien jaksamista. Edelleen selonteon mukaan sunnuntaiaukiolo on ollut pienyrittäjille pääosin kannattamatonta. Tämä ei ole sen paremmin pienyrittäjien kuin kuluttajienkaan kannalta suotava kehityskulku. Valiokunta pitää valitettavana, ettei lainsäätäjän tahto ole käytännössä toteutunut, ja muistuttaa, että lainsäädännöllä tulee tarvittaessa rajoittaa sopimusvapautta heikomman osapuolen suojaamiseksi. Soveltamiskäytännön kehittymistä on tarpeen seurata. Samoin on kunnallisen maankäyttöä ja rakentamista koskevan päätöksenteon avulla varmistettava, että yrittäjien on mahdollista löytää toiminnalleen muitakin liiketaloudellisesti kannattavia sijainteja kuin kauppakeskukset.

Talousvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin pienyrittäjien aseman parantamiseksi kauppakeskuksissa.

Lupakäsittelyn keskittäminen. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tullut esille kysymys siitä, onko nykyinen poikkeuslupien myöntämismenettely prosessina tarkoituksenmukainen. Ongelmina nähdään hakuprosessin aiheuttama suhteettoman raskas hallinnollinen taakka sekä laintulkintojen hajonta eri puolilla maata. Asiantuntijakuulemisissa on esitetty kritiikkiä poikkeuslupan myöntämisperusteiden yksityiskohtien puutteesta ja esitetty sen aiheuttavan käytäntöjen eriytymistä eri puolilla maata. Sään-

tely on kuitenkin jo nykyiselläänkin melko yksityiskohtaista. Voidaan arvioida, että parempi lopputulos voitaisiin saavuttaa lupakäsittelyn keskittämisellä kuin yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä. Lupakäsittelyssä tulee edelleen huomioida paikalliset ja alueelliset tarpeet.

Keskittämisellä saavutettaisiin myös tehokkuusetuja, kun lupia käsittelevät niihin erikoistuneet virkamiehet. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja lupaharkinnan läpinäkyvyyden varmistamiseksi tulisi poikkeuslupahakemuksia käsiteltäessä pyrkiä nojautumaan mahdollisimman paljon julkisesti saatavilla oleviin tietoihin (esimerkiksi rajahaastattelututkimus). Viranomaisen tehtäviä mahdollisesti muutettaessa tulee huomioida muutosten vaikutukset resurssitarpeisiin.

Talousvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin poikkeuslupien hakemusten käsittelyn keskittämiseksi yhteen viranomaiseen.

Poikkeuslupan hakeminen toisen lukuun. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että kauppakamarien ja yhdistysten oikeudellinen asema on ongelmallinen hallintolain asianosaiskäsitteen kannalta. Nykyisin käytössä oleva menettely, jossa kauppakamarit ovat hakeneet lupia yksityisten toimijoiden lukuun, on tarpeen, jotta lupaviranomaiset voivat ylipäänsä selvittää hakemusten aiheuttamasta työmäärästä nykyisin käytössä olevilla resursseilla. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvostossa selvitetäisiin mahdollisuus muuttaa sääntelyä siten, että poikkeuslupaa olisi mahdollista hakea tietylle maantieteelliselle alueelle toisen lukuun. Tasapuolisten kilpailuolosuhteiden takaimiseksi ja hallinnollisen taakan vähentämiseksi voisi lisäksi olla tarkoituksenmukaista, että lupa koskisi kaikkia kyseisellä alueella toimivia yrityksiä.

Yhteenveto. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan sääntely on osoittautunut päälinjoissaan toimivaksi. Selonteko on kuitenkin laadittu tilanteessa, jossa lainsäädäntö on ollut voimassa vasta lyhyen aikaa, minkä johdosta puolueeton-

ta tutkimustietoa on ollut käytettävissä vain vähän tai ei lainkaan. Selonteko perustuu hyvin pitkälti eri intressiryhmien tuottamiin tilastoihin. Tämä muodostaa haastavan lähtökohdan nykytilan analysoinnille. Myös työelämä- ja tasarvovaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota tutkimustiedon puutteeseen. Edellä esille tuotujen seikkojen valossa (vaikutukset työntekijöihin, turvallisuuskysymykset, pienyrityksen asema kauppakesittymässä) talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyn vaikutuksia seurataan edelleen ja ryhdytään toimiin puolueettoman tutkimustiedon hankkimiseksi sekä tarvittaessa lainsäädännön muuttamiseksi. Talousvaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin sääntelyn muuttamiseksi ainakin siten, että poikkeuslupahakemukset käsitellään jatkossa keskitetysti yhdessä viranomaisessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa selonteon johdosta, mutta eduskunta edellyttää, että:

- 1. hallitus ryhtyy toimiin poikkeuslupien hakemusten käsittelyn keskittämiseksi yhteen viranomaiseen,*
- 2. hallitus ryhtyy toimiin pienyritysten aseman parantamiseksi kauppakeskussissa,*
- 3. hallitus hankkii tutkimustietoa aukioloaikojen vaikutuksista kauppojen henkilöstön turvallisuuteen.*

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäsen. Lars Erik Gästgivers /r (osittain)
Teuvo Hakkarainen /ps (osittain)
Harri Jaskari /kok (osittain)
Johanna Karimäki /vihr
Pia Kauma /kok
Miapetra Kumpula-Natri /sd (osittain)

Jukka Kärnä /sd (osittain)
Eero Lehti /kok (osittain)
Päivi Lipponen /sd (osittain)
Jari Myllykoski /vas
Matti Mölsä /ps
Sirpa Paatero /sd (osittain)
Arto Pirttilahti /kesk
Kaj Turunen /ps (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller.