

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 december 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger (RP 210/2013 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Riitta Kokko-Herrala, arbets- och näringsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger ändras så att en detaljhandelsbutik eller frisersalong i ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer alltid ska ha rätt att hålla stängt en valfri veckodag per kalendervecka. Bestämmelsen tillämpas på en näringsidkare i vars affärsrörelse eller affärsrörelser det regelbundet arbetar sammanlagt högst fem personer.

Lagen avses träda i kraft den 1 april 2014 och den ska tillämpas även på sådana avtal och därmed jämförbara arrangemang som ingåtts före lagens ikraftträdande. De avtal och därmed jämförbara arrangemang om öppettiderna för en detaljhandelsbutik eller frisersalong i ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer som har ingåtts före lagens ikraftträdande ska bringas i överensstämmelse med denna lag inom fem månader från lagens ikraftträdande.

I motiveringen till lagstiftningsordning har regleringen bedömts med hänsyn till skyddet för varaktigheten hos avtalsförhållanden, som anknyter till det egendomsskydd som avses i 15 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de aspekter som har att göra med egendomsskyddet anser regeringen det dock önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I propositionen föreslås det att lagen om öppettider för detaljhandeln och frisersalonger ändras så att en detaljhandelsbutik eller frisersalong i ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer alltid ska ha rätt att hålla stängt en valfri veckodag per kalendervecka. Bestämmelsen tillämpas på en näringsidkare i vars affärsrörelse eller affärsrörelser det regelbundet arbetar sammanlagt högst fem personer.

I praktiken berör förslaget retroaktivt avtal mellan ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer och de näringsidkare som verkar i köpcentret i det fall att avtalet förutsätter att näringsidkaren ska hålla sin butik eller salong öppen under alla köpcentrets öppethållningsdagar.

Förslaget måste bedömas med avseende på den avtalsfrihet som anknyter till bestämmelsen i 15 § i grundlagen om egendomsskydd och det skydd för berättigade förväntningar som avtalsfriheten är kopplad till. Grundlagens egendomsskydd säkrar också varaktigheten i ett avtalsförhållande, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållanden i grundlagsutskottets praxis inte har varit absolut (se t.ex. GrUU 63/2002 rd och GrUU 37/1998 rd).

Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor (se t.ex. GrUU 42/2006 rd, GrUU 21/2004 rd och GrUU 33/2002 rd). Grundlagsutskottet har brukat anse att det i skyddet för berättigade förväntningar ingår en rätt att lita på att lagstiftningen om viktiga rättigheter och skyldigheter i avtalsförhållandet är bestående och att dessa frågor därför inte kan regleras på ett sätt som urholkar parternas rättsliga ställning i oskälig grad (GrUU 42/2006 rd och GrUU 21/2004 rd). Det har ansetts att skyddet för berättigade förväntningar och tillitsskyddet accentueras ännu mer när det är fråga om en specialordning som ursprungligen tillkommit genom lag (GrUU 45/2002 rd). Utskottet har bedömt också detta slag av reglering som ingriper i

egendomsskyddet med tanke på de allmänna villkoren för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland lagstiftningens acceptabilitet och proportionalitet (se t.ex. GrUU 56/2005 rd, GrUU 13/2003 rd).

Syftet med den föreslagna regleringen är att säkerställa att företagare som verkar i ett köpcentrum och har högst fem anställda ges möjlighet att hålla sin butik stängd en dag i veckan oberoende av köpcentrets allmänna öppettider. Bakgrunden till förslaget är bedömningen att bristen på lediga dagar försvagar orken hos småföretagarna och att öppethållningen på söndagar huvudsakligen har varit olönsam för småföretagarna. Målet är således att köpcentrens småföretagare ska orka arbeta och må bättre.

Vid bedömningen av huruvida förslagets målsättning är acceptabel med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna uppmärksamhet fästas vid bestämmelsen i 18 § 1 mom. i grundlagen om att det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften. I förarbetena till revideringen av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna innefattar bestämmelsen också skyddet för arbetstider (RP 309/1993 rd, s. 73). Bestämmelsen om skyldigheten att sörja för säkra och hälsosamma arbetsförhållanden kan inte anses gälla enbart personer anställda i arbets- eller tjänsteförhållande, utan den offentliga makten måste också sörja till exempel för skyddet av arbetskraften hos privata företagare. Förslagets mål, att främja småföretagarnas hälsa, välmående och ork, är enligt utskottet acceptabelt och en samhälleligt vägande grund för den föreslagna regleringen.

Vid en bedömning av proportionaliteten i att ingripa i ett gällande avtalsförhållande måste man ta hänsyn till att en näringsidkare inte heller enligt nuvarande lagstiftning genom avtal eller något annat därmed jämförbart arrangemang får förpliktas att hålla sin butik i ett köpcentrum öppen alla veckodagar, om det inte kan visas att det är nödvändigt för köpcentrumet eller affärskoncentrationen i fråga att butiken eller salongen hålls öppen och att detta är skäligt med hän-

syn tagen till arten, omfattningen och lönsamheten av näringsidkarens näringsverksamhet samt övriga förhållanden. Lagstiftaren hade alltså redan då den nuvarande lagen stiftades för avsikt att säkerställa att småföretagare i ett köpcentrum eller en motsvarande koncentration av affärer har möjlighet att hålla sin butik stängd en dag i veckan. Av propositionsmotiven framgår dock att det avtalsbaserade arrangemanget inte har lett till önskat resultat.

Det aktuella förslaget innebär att ett avtalsbaserat öppethållningstvång måste hävas endast i fråga om en veckodag, i praktiken ofta söndagen. Det är dessutom frågan om en reglering som endast tillämpas på de små detaljhandelsbutiker och frisersalonger som i regel har den svagaste ställningen som avtalspart i relation till köpcentret eller en motsvarande koncentration av affärer. Sammantaget kan förslagets ekonomiska konsekvenser för köpcentren och motsvarande affärskoncentrationer anses rimliga med tanke på den ifrågavarande avtalspartens ställning.

Vid bedömningen av huruvida ett förslag är skäligt har utskottet haft som praxis att fästa uppmärksamhet vid om övergångstiden är tillräckligt lång, så att avtalsparterna får möjlighet att anpassa sig till det nya system som införs genom lagändringen. I den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen ges en övergångstid på fem månader. Med hänsyn till att lagstiftaren redan i samband med stiftandet av den gällande lagen syftade till att säkerställa rätten att hålla en ledig dag och till att köpcentren och motsvarande koncentrationer av affärer har haft möjlighet att nå en förhandlingslösning i frågan anser utskottet att den föreslagna övergångstiden på fem månader är tillräcklig.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 21 februari 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml (delvis)
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml (delvis)
Markus Lohi /cent
Riitta Myller /sd
Tom Packalén /saf (delvis)
Vesa-Matti Saarakkala /saf (delvis)
Tapani Tölli /cent
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.