Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

30.3.2026

VN/32853/2024
VN/32853/2024-MMM-91

Lainsäädäntöneuvos Riitta Kokko-Herrala

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asiantuntijalausunto HE 36/2026 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Ehdotetut muutokset ja esityksen tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin ostajan oman tuotemerkin suosimisen kielto. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin myös säännökset, joilla vahvistetaan alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden liiketoimintaa koskevien tietojen suojaa ja sekä suojaa sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeettomilta kustannuksia aiheuttavilta tietovaateilta tavarantoimittajan kustannusrakenteesta ja tuotantotavoista sekä suojaa kaupallisilta kostotoimilta. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin säännös velvollisuudesta neuvotella heikomman osapuolen pyynnöstä sopimuksen sisällöstä uudelleen poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin myös säännös, jonka avulla elintarvikemarkkinavaltuutettu voi valvontatoiminnassaan puuttua nykyistä paremmin neuvotteluvoiman väärinkäyttöön.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia muutettaisiin siten, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi hakea markkinaoikeudelta ostajalle määrättävää kieltoa jatkaa neuvotteluvoimaltaan heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuuttoman sopimusehdon tai sopimuskäytännön käyttämistä.

Esityksellä toteutetaan osaltaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta alkutuottajan aseman ja koko elintarvikeketjun tasapainon kehittymisestä nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan Maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportissa kuvatulla tavalla.

Esityksen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinan toimivuutta parantamalla heikomman osapuolen suojaa elintarvikemarkkinalla sekä erityisesti maataloustuotteita tai elintarvikkeita myyvän tavarantoimittajan asemaa sopimuskumppanina.

Ehdotetun sääntelyn kytkennät perustuslakiin

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säännöksiä, jotka koskevat sopimusehtojen ja sopimuskäytäntöjen hyväksyttävyyttä. Elintarvikemarkkinalain 1 §:n mukaan elintarvikemarkkinalain säännöksiä sopimusehdoista sovelletaan myös sopimuskäytäntöihin. Nyt ehdotetut säännökset, 3 a § neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta, 4 a § neuvotteluvoiman väärinkäyttö, 4 b § kielto edellyttää tiettyjä tietoja sekä 4 c § ostajan oman tuotemerkin suosimisen kielto, ovat merkityksellisiä perustuslain15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta sekä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan käytön ja julkisen toiminnan lakisidonnaisuuden näkökulmasta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Maa- ja metsätalousministeriö PL 30 00023 Valtioneuvosto	Hallituskatu 3 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.mmm@gov.fi

Lisäksi esitetään niin sanotusta kosto-olettamasta säätämistä elintarvikemarkkinalain 2 e §:n kaupallisten kostotoimien kiellon yhteydessä. Tämä ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden kannalta.

Perusoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyydestä ja yhteiskunnallisesta tarpeesta

Perusoikeuksien rajoittamisen on perustuttava perusoikeuksien kannalta hyväksyttävään päämäärään (PeVL 30/2016 vp). Esityksen lähtökohtana on suojata elintarvikeketjun heikompaa osapuolta, joka pääsääntöisesti on tavarantoimittaja eli maataloustuottaja tai elintarvikkeita myyvä elinkeinonharjoittaja. Ostajana on usein kilpailulaissa tarkoitettu määräävässä markkina-asemassa oleva yritys tai alkutuottajaa huomattavasti suurempi elintarviketeollisuudessa toimiva yritys. Perustuslakivaliokunta on käytännössään huomioinut heikomman osapuolen suojan sääntelyä kehitettäessä (PeVL 07/2005 vp ja PeVL 74/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 7/2005 koski tekijänoikeuslainsäädäntöä. Yhtenä kysymyksenä oli omaisuudensuojan rajoittaminen. Lausunnon mukaan järjestön oikeus tehdä sopimuksia myös muiden kuin järjestölle sopimusoikeuden luovuttaneiden tekijöiden puolesta on perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan näkökulmasta merkityksellinen tekijän sopimusvapauteen kohdistuva rajoitus. Lausunnossaan perustusvaliokunta ei nähnyt estettä sille, että heikomman osapuolen suoja otetaan sääntelyä kehitettäessä huomioon. Lausunnossaan PeVL 74/2018, joka koski lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista, perustuslakivaliokunta ei nähnyt estettä hintasääntelylle ottaen huomioon valiokunnan aikaisemmat kannanotot heikommassa asemassa olevan asiakkaan suojelemisesta sekä siitä, että ehdotettu enimmäishintasääntely kohdistui tele- ja finanssialalla toimiviin yrityksiin.

Rajoitussäännöksen tulee olla paitsi hyväksyttävä myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Elintarvikemarkkinoita koskevien sääntelyhankkeiden tavoitteena on suomalaisen maatalouden toimintaedellytysten ja ruoantuotannon turvaaminen. Tässä keinoina ovat muun muassa elintarvikeketjun toimintaedellytysten ja ruoantuottajien aseman parantaminen elintarvikeketjussa. Alkutuotannon pitkän aikavälin toimintaedellytysten varmistaminen on tärkeää myös huoltovarmuuden kannalta. Elintarvikehuolto tunnistetaan valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024) kriittiseksi infrastruktuuriksi. Elintarvikehuollossa koko arvoketjun on toimittava. Elintarvikehuollon turvaamisen perusedellytyksiä ovat kannattava alkutuotanto sekä osaamisen ja jatkuvuuden varmistaminen. Keskeistä on myös alkutuotannon monipuolisuuden ja riittävän laajuuden turvaaminen. Elintarvike- ja päivittäistavarahuollon turvaaminen on myös yksi strategisista tehtävistä valtioneuvoston yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevassa periaatepäätöksessä (16.1.2025).

Maatalouden yrittäjätulo on laskenut lähes koko 2000-luvun ajan. Elintarvikeketju ei ole pystynyt ylläpitämään riittävällä tavalla maatalouden kannattavuutta. Elintarvikeketjun toimivuuden parantamiseksi ehdotetaan muun muassa elintarvikemarkkinalain muuttamista. Nyt ehdotetun sääntelyn pääasiallisena tavoitteena on kehittää alkutuottajan asemaa ja koko elintarvikeketjun tasapainoa nykyistä oikeudenmukaisempaan suuntaan. Tavoitteena on parantaa maatalouden tulos- ja kehitysnäkymiä vahvistamalla alkutuottajien ja elintarviketeollisuuden sopimusasemaa suhteessa ostajaan. Samalla vahvistettaisiin myös ruokaturvaa, jota voidaan pitää osana perustuslain 19 §:ssä säädettyä julkisen vallan terveyden edistämistehtävää.

Perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuudesta

Omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tämän arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että tavarantoimittajan, eli alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden, asemaa maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa sopimussuhteen heikompana osapuolena on pyritty viime vuosina parantamaan säätämällä elintarvikemarkkinalaki (1121/2018) sekä useilla aikaisemmilla elintarvikemarkkinalain muutoksilla. Elinkeinotoimintaan nyt ehdotettua vähäisemmin puuttuvat lainsäädäntömuutokset eivät ole ainakaan riittävästi johtaneet tavoiteltuun tulokseen eli heikomman osapuolen aseman vahvistumiseen elintarvikeketjussa.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen osalta merkitystä on myös sillä, että esityksessä ei ehdoteta elintarvikkeiden kaupassa käytettävien toimintamallien kieltämistä, vaan maataloustuottajien tai elintarviketeollisuuden taikka sopimussuhteen heikomman osapuolen kannalta kohtuuttomaksi muodostuneiden sopimusehtojen sääntelyä. Tässä mielessä ehdotetulla sääntelyllä voidaan katsoa pyrittävän maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa samankaltaisiin tavoitteisiin kuin lailla elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä tai oikeustoimilain 36 §:n säännöksillä.

Ehdotettavat säännökset 3 a § sekä 4a §- -4 c § ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden näkökulmasta. Edellisen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 26/2008 vp, PeVL 3/1982 vp). Sopimusvapaus saa kuitenkin suojaa omaisuudensuojan kautta (PeVL15/2004 vp, PeVL 33/1998 vp). Omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä eli sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista sekä vaatimukset rajoituksille hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia (PeVL 31/2025 vp, PeVL 28/2012 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 20/2010 vp, PeVL 6/2010 vp ja PeVL 21/1996 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana, jos velvoitteet koskevat varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustallaolevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp ja PeVL34/2000 vp).

Ehdotettavat säännökset kohdistuisivat elinkeinonharjoittajiin. Säännöksiä sovelletaan silloin, kun tavarantoimittaja on liikevaihdoltaan ostajaa pienempi ja ostajan liikevaihto on vähintään kaksi miljoonaa euroa. Käytännössä elintarvikeketjun ostajat ovat pääosin tätä merkittävästi suurempia toimijoita kuten määräävässä markkina-asemassa olevia päivittäistavarakaupan yrityksiä tai elintarviketeollisuudessa toimivia yrityksiä.

Ehdotettava 3 a § velvoittaisi sopimussuhteen vahvemman osapuolen neuvottelemaan sopimuksen muuttamisesta heikomman osapuolen pyynnöstä, jos sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet muuttuvat poikkeuksellisesti. Hallituksen esitystä valmisteltaessa erityisesti alkutuottajat toivat esiin, että markkinatilanteen muuttuessa sopimuksia on vaikea muuttaa. Ehdotettava 4 a § kieltäisi ostajaa käyttämästä neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa. Ehdotettava 4 a § täydentää voimassa olevaa elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annettua lakia (1062/1993) niin sanottua yrittäjänsuojalakia, joka yleislakina soveltuu toimialasta riippumatta.

Yrittäjänsuojalain soveltaminen elintarvikemarkkinalla esiintyviin ongelmiin edellyttäisi sen tapauskohtaista tulkintaa. Ensinnäkin olisi otettava tapauskohtaisesti kantaa siihen, mikä on sopimuksen heikompi osapuoli. Lisäksi olisi otettava tapauskohtaisesti kantaa siihen, onko kyseessä sellainen heikomman osapuolen asemaa heikentävä tilanne, että sopimusehtoa voidaan pitää kohtuuttomana. Elintarvikemarkkinalakiin olisi tarpeellista ottaa yleissäännös, jossa säädettäisiin täsmällisesti siitä, että tavarantoimittajat ovat sopimussuhteen heikompi osapuoli, jos tietyt elintarvikemarkkinalle tyypilliset olosuhteet ovat käsillä. Lisäksi elintarvikemarkkinalain uudessa yleislausekkeessa säädettäisiin siitä, mitä nämä edellä tarkoitetut olosuhteet olisivat. Tavarantoimittajat saisivat suojaa kohtuuttomilta sopimusehdoilta nimenomaisesti silloin, jos nämä olisivat neuvotteluvoimaltaan merkittävästi ostajaa heikompia. Lainsäätäjä olisi siis jo ottanut kantaa siihen, että tavarantoimittajat ovat sopimussuhteen heikompia osapuolia sekä siihen, että tätä arvioitaisiin nimenomaisesti neuvotteluvoiman eron kautta. Elintarvikemarkkinalain yleissäännöksessä säädettäisiin myös siitä, miten neuvotteluvoimaa tulee arvioida. Elintarvikemarkkinalain yleissäännös olisi siis yrittäjänsuojalakia täsmällisempi säännös, jossa jo lainsäätäjä on ottanut kantaa seikkoihin, jotka yrittäjänsuojalakia sovellettaessa edellyttäisivät tapauskohtaista tulkintaa. Elintarvikemarkkinalain yleissäännös olisi näin ollen sekä valvojana toimivan elintarvikemarkkinavaltuutetun että elintarvikemarkkinalla toimivien elinkeinonharjoittajien kannalta yrittäjänsuojalakia täsmällisempi säännös, joka lisäisi oikeusvarmuutta. Säännös myös täydentäisi kilpailulain säännöksiä määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä.

Ehdotettava 4 b § kieltäisi ostajaa käyttämästä sopimusehtoa, jonka perusteella ostaja voi vaatia tavarantoimittajaa antamaan ostajalle sellaisia tietoja teknisestä ohjeestaan, reseptiikastaan, kustannusrakenteestaan tai tuotantotavoistaan, joita ostaja ei tarvitse sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen tai täyttääkseen kansallisessa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt vaatimukset tai sellaiset tuotantotapoja koskevat vaatimukset, joihin ostaja on nimenomaisesti sitoutunut. Hallituksen esitystä valmisteltaessa alkutuottajat ja elintarviketeollisuus toivat esiin tarpeen säädellä sopimussuhteessa ostajalle luovutettavia tietoja tavarantoimittajan neuvotteluaseman vahvistamiseksi, liiketoimintaa koskevien tietojen suojelemiseksi ja tietojen hallinnoinnista aiheutuvien tarpeettomien kustannusten välttämiseksi.

Ehdotettava 4 c § säätäisi ostajan oman tuotemerkin suosimisen kiellosta. Pykälän 1 momentti velvoittaisi ostajan ottamaan huomioon tavarantoimittajan ostajalle myymiin tuotteisiin liittyvät edut silloin, kun maataloustuotteet kilpailevat ostajan omalla tuotemerkillä myytävien maataloustuotteiden

kanssa sekä silloin, kun elintarvikkeet kilpailevat ostajan omalla tuotemerkillä myytävien elintarvikkeiden kanssa. Säännöstä sovelletaan silloin, kun ostajalla on niin sanottu kaksoisrooli tavarantoimittajan tuotteiden ostajana ja samalla myös tavarantoimittajan kilpailijana. Tällaisessa tilanteessa ostajan edun mukaista ei aina ole tehdä toimenpiteitä kilpailevien tuotteiden menekin edistämiseksi. Säännös ei edellytä sitä, että ostajan on kohdeltava menekin edistämiseksi tavarantoimittajalta hankkimiaan tuotteita täysin samojen periaatteiden mukaisesti kuin omalla tuotemerkillä (*jatkossa PL-tuotteita*) myytäviä tuotteitaan. Ostaja saa myös edelleen kilpailla hinnalla. Säännös ei rajoita PL-tuotteiden myyntiä ja valmistusta. Se ei myöskään rajoita PL-tuotteiden määrää valikoimissa. Sääntely ei sisällä prosenttirajoja eikä tuoteryhmäkohtaisia kattoja. Se ei estä kauppaa kehittämästä PL-valikoimaa normaalisti. Kauppa saa edelleen lanseerata uusia PL-tuotteita sekä innovoida ja tehdä yhteistyötä valmistajien kanssa. Pykälän 3 momentti kieltäisi ostajaa sitomasta tavarantoimittajan toimitussopimusta siihen, että tavarantoimittaja valmistaa tai toimittaa tuotteita myös ostajan omalla tuotemerkillä myytäväksi.

Ehdotettava 4 c § on tarpeellinen tavarantoimittajien aseman vahvistamiseksi elintarvikemarkkinalla. Kaupan omien merkkien myyntiosuuden voimakas kasvu voi myös johtaa brändituotteiden valikoiman supistumiseen, kilpailun vähentymiseen ja kaupan hintatason nousuun pidemmällä aikavälillä. Tällä olisi haitallisia vaikutuksia kuluttajille. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan myytävien tuotteiden hintamarginaalit eli osto- ja myyntihintojen erot ovat suomalaisissa päivittäistavarakaupoissa viime vuosina kasvaneet sekä kaupan omissa merkeissä että brändituotteissa, mutta nousu on ollut suurempaa kaupan oman merkin tuotteissa. Lisäksi vaikka kaupan omien merkkien osuus myynnistä on pysynyt pitkään melko vakiona, on niiden valikoima kasvanut nopeasti noin neljänneksellä, kun taas muiden tuotteiden lukumäärä on pysynyt melko lailla samana. Kaupan omilla tuotemerkeillä on merkittävä vaikutus päivittäistavarakaupan kilpailutilanteeseen. Ne vaikuttavat tuotekehitykseen, valikoimakehitykseen ja hinnoittelustrategioihin, ja ne ovat todennäköisesti jatkossakin tärkeä osa päivittäistavarakaupan strategiaa kannattavuuden parantamiseksi ja tuotetarjonnan erottamiseksi. Toimivan kilpailun ja kuluttajan valinnanvapauden kannalta on olennaista, että kilpailu ostajan oman tuotemerkin ja tavarantoimittajan tuotteiden välillä tapahtuu tasapuolisin ja reiluin ehdoin.

Lisäksi ehdotetaan, että kaupalliset kostotoimet kieltävään 2 e §:n lisättäisiin säännös niin sanotusta kosto-olettamasta. Voimassa olevan 2 e §:n mukaan ostaja ei saa poistaa tuotteita valikoimasta, vähentää tilausmääriä tai lopettaa tavarantoimittajalle tarjoamiaan palveluja taikka muutoin toteuttaa tai uhata toteuttaa kaupallisia kostotoimia tavarantoimittajaa vastaan sen vuoksi, että tavarantoimittaja käyttää sopimusperusteisia tai lakisääteisiä oikeuksiaan, saattaa asian viranomaisen käsiteltäväksi tai tekee yhteistyötä viranomaisen kanssa. Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan, jos elintarvikemarkkinavaltuutettu tai tuomioistuin voi asiaa käsiteltäessä esitettyjen seikkojen perusteella olettaa, että ostaja on toteuttanut tai uhannut toteuttaa kaupallisia kostotoimia, ostajan on kumotakseen tämän oletuksen osoitettava, että ostaja ei ole rikkonut 1 momentissa säädettyä kaupallisten kostotoimien kieltoa. Mitä 2 momentissa säädetään, ei sovelleta elintarvikemarkkinalain 11 §:ssä tarkoitetun julkisen varoituksen antamiseen eikä 12 a §:ssä tarkoitetun elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksun määräämiseen.

Kosto-olettaman tavoitteena on rohkaista tavarantoimittajia vetoamaan lakisääteisiin ja sopimusperusteisiin oikeuksiinsa nykyistä enemmän sekä vahvistaa säännöksen ennaltaehkäisevää vaikutusta. Hallituksen esityksen valmistelun aikana on esitetty alkutuottajien ja elintarvikemarkkinavaltuutetun taholta, että alkutuottajat eivät kaupallisten kostotoimien pelossa uskalla riittävästi vedota lakisääteisiin tai sopimusperusteisiin oikeuksiinsa, mikä vähentää voimassa olevan sääntelyn elintarvikemarkkinan toimivuutta parantavaa vaikutusta. Ehdotus lisäisi tavarantoimittajien luottamusta siihen, että kaupallisista kostotoimista ilmoittaminen johtaa todennäköisesti myös ostajaa koskeviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Korkea näyttökynnys on estänyt epäkohtien esiin tuomista. Ehdotuksella tavoitellaan sopimussuhteen heikomman osapuolen eli tavarantoimittajien oikeusturvan paranemista.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotettavat säännökset ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia elintarvikemarkkinan toimivuuden parantamiseksi ja ruokaketjun heikomman osapuolen aseman vahvistamiseksi.

Perusoikeuksien rajoituksen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta

Perusoikeuksien rajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Nyt ehdotettavat säännökset 3 a § sekä 4 a § - 4 c § ovat omaisuudensuojan ja

elinkeinovapauden lisäksi merkityksellisiä myös julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden näkökulmasta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Ehdotettavat uuden säännökset 3 a § neuvottelut poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta sekä 4 a § neuvotteluvoiman väärinkäyttö ja 4 c § ostajan oman tuotemerkin suosimisen kielto ovat sanamuodoltaan jossain määrin tulkinnanvaraisia. Ne täyttävät kuitenkin perusoikeuksien rajoittamiselta edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, kun otetaan huomioon säännöksiin kytketyn elintarvikemarkkinavaltuutetun valvonnan luonne ja niihin kytkeytyvät hallinnolliset seuraamukset sekä säännösten tulkintaa ja soveltamista ohjaavat säännöskohtaiset perustelut. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan PeVL 31/2025 vp, että sääntelyn, johon on kytketty viranomaisen mahdollisuus määrätä rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskeva kielto, tulee olla myös tältä osin riittävän selkeää. Valiokunta katsoi, että ehdotettu säännös maltillisesta markkinoinnista jää siinä määrin avoimeksi, ettei sitä voida pitää arvioitavana olevassa sääntely-yhteydessä riittävän täsmällisenä.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu antaa elintarvikemarkkinalain 5 §:n nojalla elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoo elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Elintarvikemarkkinalain 9 §:n mukaan, jos elintarvikemarkkinavaltuutettu epäilee valvontatoimivaltaansa liittyvän sääntelyn rikkomista, hänen on pyrittävä neuvotteluin saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti lopettamaan lainvastainen toiminta. Uuteen 3 a §:ään neuvotteluvelvollisuudesta ei ehdoteta kytkettäväksi lainkaan hallinnollisia seuraamuksia. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi neuvotteluin tarvittaessa edistää säännöksen noudattamista. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on täsmennetty sitä, mitä tarkoitettaisiin poikkeuksellisilla olosuhteilla sekä mitä seikkoja on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseessä sopimuksen heikompi osapuoli.

Ehdotettavaa 4 a §:ää sovellettaisiin tilanteessa, jossa tavarantoimittajat ovat neuvotteluvoimaltaan ostajaa merkittävästi heikompia. Tällaisessa tilanteessa ostaja ei saisi käyttää tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa. Säännöstä ei sanamuodon mukaan sovellettaisi yksittäisessä sopimussuhteessa, vaan sopimussuhteessa, jossa tavarantoimittajia on useita. Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, miten tavarantoimittajien neuvotteluvoimaa arvioidaan. Kynnys ehdotettavan pykälän soveltamiselle olisi korkea, sillä tarkoitus on olla puuttumatta elinkeinonharjoittajien välisiin sopimussuhteisiin liiallisesti. Ehdotettavan 4 a §:n osalta elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi lievän rikkomuksen tapauksessa antaa ostajalle huomautuksen. Jos kyseessä olisi vakavampi säännöksen rikkominen, elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi hake kiellon määräämistä markkinaoikeudelta jatkaa tai uusia säännöksen vastaisen sopimusehdon käyttämistä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennetään sitä, millaisten tietojen nojalla ostaja kykenisi arvioimaan tavarantoimittajan neuvotteluvoimaa riittävällä tarkkuudella sekä sitä, millaisia kohtuuttomat sopimussuhteet tyypillisesti ovat. Perusteluiden mukaan muuna vastaavana seikkana voidaan ottaa huomioon esimerkiksi poikkeaminen hyvästä kauppatavasta sekä erot tavarantoimittajan ja ostajan liikevaihdon suuruudessa. Ehdotettava 4 a § olisi näin ollen riittävän täsmällinen myös julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden näkökulmasta.

Ehdotettava 4 c § sääntelee ostajan oman tuotemerkin suosimista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ostajan velvollisuudesta ottaa huomioon sellaisen tavarantoimittajan edut, jonka ostajalle myymät tuotteet kilpailevat ostajan omalla tuotemerkillä myytävien tuotteiden kanssa. Säännöksen 2 momentissa täsmennettäisiin, millaisia tekijöitä olisi otettava huomioon arvioitaessa tavarantoimittajan neuvotteluasemaa. Pykälän 3 momentti olisi täsmällinen säännös, jossa kiellettäisiin tiettyjen sopimusten sitominen toisiinsa sopimuksen tekemisen tai jatkumisen edellytyksenä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennetään sitä, mitä tavarantoimittajan etujen huomioon ottamisella tarkoitettaisiin ja mitä sillä ei tarkoitettaisi sekä mitä on otettava huomioon arvioitaessa tavarantoimittajan ostajasta riippuvaista asemaa. Säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennettäisiin myös sitä, mitä voidaan ottaa huomioon muuna vastaava seikkana. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennettäisiin sitä, millaisten tietojen pohjalta ostaja kykenisi arvioimaan tavarantoimittajan riippuvaista asemaa. Koska ehdotettava 4 c § olisi 1 momentin osalta jossain määrin tulkinnanvarainen, elintarvikemarkkinavaltuutettu ei voisi pykälän tulkinnanvaraisuuden vuoksi esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä, jos ostaja menettelee 4 c §:n

vastaisesti. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi antaa elintarvikemarkkinalain 11 §:ssä tarkoitetun julkisen varoituksen vain 4 c §:n 3 momentin vastaisesta toiminnasta. Muilta osin valtuutettu voisi käyttää elintarvikemarkkinalaissa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotettavat säännökset täyttävät perusoikeuksien rajoittamiselta edellytettävät täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset sekä julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden vaatimuksen.

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon

Elintarvikemarkkinalain 2 e §:n kaupallisten kostotoimien kiellon yhteyteen ehdotettava säännös niin sanotusta kosto-olettamasta on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Pykälään lisättäisiin uusi 2 ja 3 momentti kaupallisia kostotoimia koskevasta niin sanotusta kosto-olettamasta.

Ehdotuksen mukaan, kun elintarvikemarkkinavaltuutettu tai tuomioistuin voi asiaa käsiteltäessä esitettyjen seikkojen perusteella olettaa, että ostaja on toteuttanut tai uhannut toteuttaa kaupallisia kostotoimia, ostajan on kumotakseen tämän oletuksen osoitettava, että ostaja ei ole rikkonut kaupallisten kostotoimien kieltoa. Säännöstä ei sovellettaisi elintarvikemarkkinalain 11 §:ssä tarkoitetun julkisen varoituksen antamisessa eikä 12 a §:ssä tarkoitetun elintarvikemarkkinan seuraamusmaksun määräämisessä, koska seuraamusmaksu on sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Myös julkisella varoituksella on hallinnollisen sanktion piirteitä. Kuten rikosoikeudessa hallinnollisten sanktioiden osalta syyttömyysolettamasta ei voida poiketa.

Kosto-olettamaa sovellettaisiin hallintomenettelyssä elintarvikemarkkinavaltuutetun valvonnan yhteydessä. Lisäksi kosto-olettamaa sovellettaisiin haettaessa muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun huomautusta koskevaan päätökseen hallintotuomioistuimesta sekä haettaessa muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamaa kieltoa koskevaan päätökseen markkinaoikeudelta. Tällöin oikeudenkäyntiin markkinaoikeudessa sovelletaan pääosin lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu tai tuomioistuin voisi saatuaan selville kaupallisia kostotoimia tukevia seikkoja olettaa, että kyseessä on kaupallinen kostotoimi.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu kuulisi ostajaa hallintolain edellyttämällä tavalla. Ostajan olisi esitettävä selvitystä kosto-olettaman poistumiseksi. Ostaja voisi kumota kosto-olettaman esittämällä sellaista selvitystä ostajan toimenpiteisiin johtaneista syistä, joiden perusteella voidaan pitää osoitettuna, että tavarantoimittajaan kohdistuneet haitalliset toimenpiteet ovat perusteltuja liiketoiminnallisista syistä. Ehdotuksella täydennettäisiin hallintolain 31 §:n säännöstä viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta eli viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset sekä oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimessa annetun lain 37 §:n säännöstä tuomioistuimen velvollisuudesta huolehtia siitä, että asia tulee selvitetyksi.

Kosto-olettamaa sovellettaisiin myös riita-asian käsittelyssä käräjäoikeudessa, jos tavarantoimittaja nostaa asiassa kanteen ostajaa vastaan. Koska tavarantoimittaja on yleensä huomattavasti ostajaa heikompi osapuoli tällaisten kanteiden nostamista ei pidetä kovin todennäköisenä. Riita – asiassa käräjäoikeudessa jaetun todistustaakan periaatteen mukaisesti kaupallisen kostotoimen toteaminen edellyttää kaksivaiheista menettelyä, kosto-olettaman luomista ja sen kumoamista. Kosto-olettaman luominen on kantajan eli tavarantoimittajan tehtävä ja olettaman kumoaminen vastaajan eli ostajan tehtävä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut kantaa syrjintäolettamaan yhdenvertaisuuslain säätämisen yhteydessä. Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Pykälää ei sovelleta rikosasian käsittelyssä. Pykälää syrjintäolettamaa koskevasta todistustaakasta sovelletaan yleisissä ja hallintotuomioistuimissa sekä esimerkiksi työsuojeluviranomaisissa samoin kuin

yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus on oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi perusteltu, koska näytön esittäminen syrjintätapauksissa voi olla tavanomaista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen syrjinnäksi väitetty toimensa on perustunut muuhun kuin kantajan henkilöön liittyvään syyhyn (PeVL 10/2003 s. 5).

Myös elintarvikemarkkinalakiin ehdotettava säännös kaupallisia kostotoimia koskevasta kosto-olettamasta on perusteltu tavarantoimittajien oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi. Vaikka elintarvikemarkkinalaissa oikeudet koskevat maataloustuottajia ja elintarviketeollisuusyrityksiä, näytön esittämistä koskevat vaikeudet rinnastuvat yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuihin syrjintätapauksiin. Tavarantoimittajan ja elintarvikemarkkinavaltuutetun keinot sen selvittämiseksi, että kyseessä on kaupallinen kostotoimi, ovat rajalliset. Tavarantoimittaja on elintarvikemarkkinalla usein selvästi ostajaan nähden sopimuksen heikompi osapuoli, joka tarvitsee suojaa. Tavarantoimittaja voi olla taloudellisilta voimavaroiltaan selvästi ostajaa heikompi tai elinkeinotoiminnassaan erilaisin tavoin ostajasta riippuvaisessa asemassa kuten esimerkiksi silloin, jos tavarantoimittajan tuotteille ei ole ostajan lisäksi muita vaihtoehtoisia jakelukanavia.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotus niin sanotusta käännetystä todistustaakasta täyttää perustuslain 21 §:n vaatimukset jokaisen oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon.

Elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksu

Esityksessä ehdotetaan, että uusi 4 b § eli kielto edellyttää tiettyjä tietoja lisättäisiin niiden säännösten joukkoon, joiden rikkomisesta voidaan määrätä elintarvikemarkkinan seuraamusmaksu. Elintarvikemarkkinan seuraamusmaksu on rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio. Perustuslakivaliokunta on katsonut rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp ja PeVL 32/2005vp).

Hallinnollisille sanktioille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp). Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämisellä rangaistavaksi (PeVL 23/1997 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 28/2014 vp ja PeVL 15/2014 vp). Seuraamuksen tulee olla oikeassa suhteessa teon laatuun tai sen haitallisuuteen nähden.

Elintarvikemarkkinalaissa on huomioitu nämä seikat siten, että seuraamusten tyyppi ja määrä määräytyvät teon vakavuuden mukaisesti. Havaittuihin rikkomuksiin puuttumisen lähtökohtana on voimassa olevan lain mukainen neuvottelu. Vähäisistä rikkomuksista voisi seurata huomautus ja vakavammista julkinen varoitus ja vasta viime kädessä seuraamusmaksu. Julkisen varoituksen antaminen ja seuraamusmaksun määrääminen edellyttää ostajan tahallisuutta tai huolimattomuutta.

Sanktioista säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp). Laista tulee käydä nimenomaisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on lisäksi laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi (PeVL 60/2010 vp,PeVL 57/2010 vp, PeVL 11/2009 vp ja PeVL 12/2006 vp). Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Ehdotettavista uusista kieltonormeista 4 b §:ä on säännöksenä riittävän täsmällinen, jotta sen rikkomisesta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu.

Tietovaateita koskevan 4 b §:n rikkominen on myös luonteeltaan tavarantoimittajan liiketoiminnalle hyvin haitallista. Vakavaa vahinkoa voi aiheutua esimerkiksi tavarantoimittajan kustannusrakenteen liiallisesta paljastumisesta, sillä tämä on omiaan heikentämään tavarantoimittajan asemaa ostajan kanssa käytävissä neuvotteluissa. Sopimuksen tarkoituksen

toteutumisen kannalta tarpeettomien tietojen vaatiminen voi aiheuttaa tavarantoimittajalle merkittäviäkin lisäkustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Elintarviketeollisuudessa reseptiikan siirtyminen ostajan tietoon, saattaa johtaa tuotteiden kopioimiseen. Tämä vähentää elintarviketeollisuudessa kannusteita uusiin tuoteinnovaatioihin.

Seuraamusmaksujen suuruuden perusteena on kaupan pidettyjen tuotteiden vuosittainen arvo, mikä osaltaan varmistaa oikeasuhtaisuuden vaatimuksen toteutumisen ja toisaalta ennalta ehkäisevyyden. Seuraamusmaksun suuruuden osalta huomioidaan myös rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä kestoaika.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jota vastaan samasta teosta nostettu syyte on tuomioistuimessa lainvoimaisesti ratkaistu.

Ehdotus lisätä 4 b § niiden säännösten joukkoon, joiden rikkomisesta voidaan määrätä elintarvikemarkkinan seuraamusmaksu, täyttää edellä mainituilla perusteilla perustuslain hallinnollisen sanktion säätämiselle asettamat vaatimukset.yt