Prof. Sakari Melander
9.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

*Aluksi*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia (1121/2018) sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013).

Keskityn lausunnossani ennen muuta ehdotettuun hallinnollisia seuraamuksia, erityisesti hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn. Lisäksi keskityn lausunnossani ehdotettuun niin sanottua kosto-olettamaa koskevaan sääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

*Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat*

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on

merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

2. Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

3. Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

4. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että seuraamusmaksujen määräämistä koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen tulee toteuttaa perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Käytännössä tämä merkitsee, että seuraamusmaksuasiat ovat hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee soveltaa hallintolakia (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). (PeVL 12/2019 vp, s. 10–11.)

5. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on valiokunnan mukaan yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on lisäksi budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi valiokunnan mukaan viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu olisi tietyissä sääntely-yhteyksissä ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Sittemmin perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn valmisteluvaiheeseen liittyen korostanut tarvetta riittävän kansallisen liikkumavaran varmistamiseksi sen huomioon ottamiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, 40 kohta). Myöhemminkin valiokunta on korostanut edellä mainitun kannan merkitystä (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta).

6. Elintarvikemarkkinalakiin on lisätty hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä sekä hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä vuonna 2021 (HE 199/2020, MmVM 16/2020 vp, L 116–118/2020). Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely perustuu hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2019/633 (jäljempänä kauppatapadirektiivi). Direktiivin 6(1)(e) artikla sisältää yleisluonteisen seuraamuksia koskevan velvoitteen. Elintarvikemarkkinalain seuraamusmaksusääntelyä ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Nyt elintarvikemarkkinalain seuraamuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan asiallisesti laajennettavaksi kattamaan uusia lakiin sisällytettäväksi ehdotettuja velvoitteita.

*Esityksessä ehdotettu hallinnollinen seuraamusmaksusääntely*

7. Voimassa olevan elintarvikemarkkinalain 12 a §:ssä säädetään seuraamusmaksusta, joka voidaan määrätä ostajalle tiettyjen säännöksen 1 momentissa yksilöityjen elintarvikelain säännösten ja EU:ssa annetun markkinajärjestelyasetuksen velvoitteiden tahallisesta tai huolimattomuudesta toteutetusta rikkomisesta. Esityksessä ehdotetaan, että seuraamusmaksu voitaisiin jatkossa määrätä elintarvikemarkkinalakiin lisättäväksi ehdotetun 4 b §:n rikkomisesta.

8. 1. lakiehdotuksen 4 b §:ssa säädettäisiin kiellosta edellyttää tiettyjä tietoja. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan ostaja ei saisi käyttää 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. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan jos tavarantoimittajan on sopimuksen nojalla annettava ostajalle tietoja teknisestä ohjeestaan, reseptiikastaan, kustannusrakenteestaan tai tuotantotavoistaan, ostajan olisi perusteltava tavarantoimittajalle tietojen tarpeellisuus sekä ilmoitettava tälle, mihin ostaja käyttää tietoja. Ostaja ei momentin mukaan saisi käyttää tietoja muuhun kuin ilmoittamaansa tarkoitukseen.

9. Esityksessä ehdotettua on tältä osin arvioitava edellä selostetun eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan vakiintuneen lausuntokäytännön kannalta. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, onko hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitavaksi ehdotettu velvoite riittävän täsmällinen. Esityksessä (s. 84) katsotaan, että ehdotettu 4 b § on säännöksenä riittävän täsmällinen ja että se siksi voidaan sanktioida hallinnollisella seuraamusmaksulla. Ehdotusta pidetään (HE, s. 85) välttämättömänä heikomman sopimusosapuolen suojaamiseksi.

10. 1. lakiehdotuksen 4 b §:n tarkoituksena on kieltää sellaiset sopimusehdot ja sopimuskäytännöt, joiden perusteella tavarantoimittajan tulisi antaa ostajalle tietoja, joilla ei ole välitöntä liityntää tiettyyn sopimukseen. Hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioidun käyttäytymisen ala määrittyisi näin tapauskohtaisesti käsillä olevan sopimuksen tarkoituksen tai ostajaa velvoittavan kansallisen tai EU-lainsäädännön taikka ostajan sitoutumisen kohteena olevien tuotantotapoja koskevien vaatimusten perusteella. Erityisen ongelmallisena seuraamussääntelyltä edellyttävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta voidaan nähdäkseni pitää sitä, että sanktioitu käyttäytyminen määrittyisi vaadittavan tiedon ja sopimuksen tarkoituksen välisen yhteyden

perusteella. Esityksen (s. 69) perustelujen mukaan tietyt tavarantoimittajan kustannusrakennetta ja taloudellista asemaa koskevat tiedot voisivat olla tietyissä yhteyksissä tarpeellisia sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi esimerkiksi kotimaisen lihan arvoketjussa, kun taas yleisesti tällaiset tiedot eivät esityksen mukaan ole tarpeen sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi. Esimerkki osoittaa, että sanktioidun käyttäytymisen ala määrittyisi tapauskohtaisesti eikä ehdotetun sääntelyn perusteella voida ennakoida, minkälainen toiminta olisi hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitua. Hallinnollisen seuraamusmaksun kytkeminen tämänkaltaisen tapauskohtaisesti määrittyvän velvoitteen rikkomiseen ei nähdäkseni täytä seuraamusmaksusääntelyltä edellytettyä tarkkuuden vaatimusta.

11. 1. lakiehdotuksen 4 b §:ää perustellaan yhtäältä valmistajan tuoteinnovaatioiden suojelemisen tavoitteella sekä tavoitteella suojella tavarantoimittajaa sellaisilta sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeettomilta tietovaateilta, jotka aiheuttavat ylimääräisiä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa (HE, s. 69).

12. Esityksessä 1. lakiehdotuksen 4 b §:lle esitetyt perustelut eivät vaikeuksitta vakuuta, että ehdotettu säännös perustuisi painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, ottaen erityisesti huomioon, että kysymys on ennen muuta elinkeinonharjoittajien välisestä sopimussuhteesta ja ehdotettu säännös sekä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen mahdollisuus kohdistuisi näin elinkeinonharjoittajien väliseen toimintaan.

13. Voimassa oleva elintarvikemarkkinalaki ei sisällä säännöstä siitä, että lain 12 a §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle. Lain 12 a §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan jos ostaja on viranomainen, seuraamusmaksu voi olla enintään yksi prosentti tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden vuotuisten hankintojen arvosta. Vaikuttaa näin siltä, että laissa tarkoitettu seuraamusmaksu voidaan määrätä myös viranomaiselle. Elintarvikemarkkinalaissa tältä osin omaksuttua sääntelyratkaisua ei ole enemmälti perusteltu (HE 199/2020 vp, s. 54). Elintarvikemarkkinalain 1 §:n 2 momentin mukaan lain 2 a – 2 g §:ää sovelletaan myös ostajana toimivaan Euroopan unionin alueen viranomaiseen. Määritelmä perustuu EU:ssa annettuun ns. kauppatapadirektiiviin (EU) 2019/633, jonka 2(2) artiklan mukaan ostajalla tarkoitetaan muun muassa viranomaista unionissa, joka ostaa maataloustuotteita tai elintarvikkeita.

14. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on valiokunnan mukaan yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on lisäksi budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi valiokunnan mukaan viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu olisi tietyissä sääntely-yhteyksissä ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Sittemmin perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn valmisteluvaiheeseen liittyen korostanut tarvetta riittävän kansallisen liikkumavaran varmistamiseksi sen huomioon ottamiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL

37/2021 vp, 40 kohta). Myöhemminkin valiokunta on korostanut edellä mainitun kannan merkitystä (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta).

15. Edellä todetun mukaisesti elintarvikemarkkinalain seuraamusmaksusääntelyä ei ole säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Vaikuttaa siltä, että lain seuraamusmaksusääntelyä säädettäessä ei ole arvioitu kauppatapadirektiivin mahdollisesti sallimaa kansallista liikkumavaraa siinä, tuleeko hallinnollinen seuraamusmaksusääntely kohdistaa viranomaiseen. Elintarvikemarkkinalain seuraamusmaksusääntelyä tässä suhteessa arvioitaessa olisi syytä kiinnittää huomiota edellä mainittuun eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttuun edelleen ajankohtaiseen kantaan.

*Neuvotteluvoiman väärinkäyttö ja hallinnolliset seuraamukset*

16. 1. lakiehdotuksen 4 a §:ssä säädettäisiin neuvotteluvoiman väärinkäytöstä. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan ostaja ei saisi käyttää neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa. Kohtuuttomuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon sopimuksen koko sisältö, sopimusta tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut vastaavat seikat. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi antaa ostajalle 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan huomautuksen ehdotetun 4 a §:n vastaisesta vähäiseksi katsottavasta menettelystä. Jos ostaja menettelee 4 a §:n vastaisesti, markkinaoikeus voisi 1. lakiehdotuksen 11 b §:n mukaan kieltää jatkamasta tai uusimasta menettelyä. Kieltoa voidaan tehostaa uhkasakolla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta.

17. Esityksessä (esim. s. 79) todetaan 1. lakiehdotuksen 4 a §:n olevan yleissäännöksenä jossain määrin tulkinnanvarainen, mutta sen katsotaan kuitenkin täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen.

18. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut muun muassa elinkeinovapauden kannalta merkityksellistä sääntelyä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta tilanteessa, jossa sääntelyyn sisältyi viranomaisen mahdollisuus määrätä toimintaa koskeva kielto. Valiokunta katsoi, että sääntelyn epätäsmälliseksi jääviä kohtia tuli täsmentää ja että avoimeksi jäänyt ehdotetun sääntelyn sisältämä yleislauseke oli perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi syytä poistaa (PeVL 31/2025 vp, 13 kohta).

19. Ehdotettua sääntelyä voidaan nähdäkseni arvioida samoista lähtökohdista. 1. lakiehdotuksen 4 a §:n 1 momentti sisältää tulkinnanvaraisia ilmaisuja, kuten ”neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompi tavarantoimittaja”. Ylipäänsä jo säännöksessä käytettyä neuvotteluvoiman käsitettä voidaan pitää tulkinnanvaraisena. 1. lakiehdotuksen 4 a §:n 2 momentti ei merkittävästi täsmennä neuvotteluvoiman käsitettä, vaikka siinä ehdotetaan säädettäväksi, että tavarantoimittajilla on merkittävästi heikompi neuvotteluvoima, jos nämä ovat elinkeinotoiminnan harjoittamisessa erityisen riippuvaisia ostajasta.

20. Kokonaisuutena arvioiden 1. lakiehdotuksen 4 a § muodostuu nähdäkseni vähintään haasteelliseksi perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytetyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta.

*Ehdotettu ”kosto-olettamaa” koskeva sääntely*

21. 1. lakiehdotuksen 2 e §:n 2 ja 3 momentti sisältäisivät niin sanottua kosto-olettamaa koskevaa sääntelyä. 2 momentin mukaan jos elintarvikemarkkinavaltuutettu tai tuomioistuin voisi asiaa käsiteltäessä 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. 3 momentin mukaan mitä 2 momentissa säädetään, ei sovellettaisi 11 §:ssä tarkoitetun julkisen varoituksen antamiseen eikä 12 a §:ssä tarkoitetun elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksun määräämiseen. Kosto-olettamaa sovellettaisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun valvonnan yhteydessä, haettaessa muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun huomautusta koskevaan päätökseen sekä haettaessa muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamaa kieltoa koskevaan päätöksen markkinaoikeudelta (HE, s. 81). Lisäksi kosto-olettamaa sovellettaisiin riita-asian käsittelyssä käräjäoikeudessa, jos tavarantoimittaja nostaa asiassa kanteen ostajaa vastaan (HE, s. 82).

22. Ehdotusta perustellaan esityksessä (s. 65–66 ja 82) ennen muuta sillä, että tavarantoimittajan ja elintarvikemarkkinavaltuutetun on vaikea hankkia riittävän laajaa ja asianmukaista selvitystä siitä, ovatko ostajan toimenpiteet tai niillä uhkaaminen laissa tarkoitettuja kaupallisia kostotoimia, mutta ostaja kykenee esittämään perusteluja omille toimenpiteilleen ja siksi myös selvitystä siitä, että kysymys ei ole kaupallisista kostotoimista.

23. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava ennen muuta perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan kannalta, minkä lisäksi on arvioitava, perustuuko ehdotettu sääntely perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen.

24. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmin yhdenvertaisuuteen liittyvässä sääntelyyhteydessä katsonut, että käännettyyn todistustaakkaan tai pikemmin syrjintäolettamaan perustuva sääntely voi olla oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi perusteltua, 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 40/2004 vp, s. 3/I, PeVL 10/2003 vp, s. 5/I ja PeVL 8/2000 vp, s. 2/II). On kuitenkin huomattava, että kysymys on ollut nimenomaisesti perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuuteen kytkeytyvästä sääntelystä, jolloin kysymys on epäilyksittä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä perusteesta. Käsiteltävänä olevalla esityksellä ei ole näin selvää ja välitöntä liittymäkohtaa perustuslaissa turvattujen oikeuksien tehokkaaseen toteuttamiseen. Ylipäänsä on syytä todeta, että esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), jonka 28 § sisältää todistustaakkaa koskevan säännöksen, liittyy perustuslain keskeiseen arvoperustaan kuuluvaan 1 §:n 2 momenttiin sekä 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksiin (PeVL 31/2014 vp, s. 2–3). Sanotun lain tai muun yhdenvertaisuuteen tai tasa-arvoon liittyvän lain todistustaakkaa koskevaa sääntelyä ei voi näin ainakaan laajasti käyttää perusteena elintarvikemarkkinalakiin mahdollisesti sisällytettävälle kosto-olettamaa koskevalle sääntelylle. Lisäksi on huomattava, että yhdenvertaisuuslain todistustaakkaa koskeva 28 § perustuu EU-säädöksissä asetettuihin velvoitteisiin (ks. HE 44/2003 vp, s. 23/II). Tällaista velvoitetta ei 1. lakiehdotuksen 2 e §:n 2 ja 3 momentin taustalla ole.

25. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännös koskee lainkäyttö- ja hallintomenettelyn

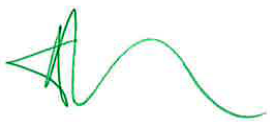
oikeussuojatakeita (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että käännetty todistustaakka on huomionarvoinen seikka perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta (PeVL 10/2003 vp, s. 5/I).

26. Hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen valiokunta on vakiintuneesti korostanut, että ne eivät saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (esim. PeVL 9/2018, s. 6, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 32/2005 vp, s. 3). Tässä suhteessa ehdotettu kosto-olettamaa koskeva sääntely ei muodostu ongelmalliseksi, koska sitä ei sovellettaisi lain 11 §:ssä tarkoitetun julkisen varoituksen eikä 12 a §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämisessä (ks. myös HE, s. 82).

27. Perustuslain 21 §:n 2 momentti koskee myös hyvän hallinnon takeita. Hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 37 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi. Lisäksi on huomattava, että viranomaisella on aktiivinen velvollisuus myötävaikuttaa asian selvittämiseen sekä hallintomenettelyssä että oikeudenkäyntivaiheessa. Kun viranomainen on osapuolena oikeudenkäynnissä, se pysyy edelleen viranomaista yleensä koskevien velvollisuuksien sitomana (hallintolain 6 ja 31 §) (HE 29/2018 vp, s. 105). 1. lakiehdotuksen 2 e §:n 2 ja 3 momentin kosto-olettamaa koskeva sääntely ei näin vaikuta olevan ainakaan täysin ongelmitta yhteensovitettavissa hyvän hallinnon vaatimuksiin.

28. Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa nähdäkseni siltä, että 1. lakiehdotuksen 2 e §:n ehdotettu kosto-olettamaa koskeva sääntely ei perustu sellaiselle perusoikeuksiin välittömästi palautuvaan oikeuksien tehokkaan toteutumisen kannalta perusteltuun syyhyn kuin mitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tämänkaltaisen olettamaa koskevan sääntelyn kannalta on edellytetty. Lisäksi ehdotettu sääntely ei vaikuta parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavan perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeita, mikä antaa aiheen suhtautua 1. lakiehdotuksen 2 e §:n 2 ja 3 momenttiin varauksellisesti valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Helsingissä 9.4.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori