

Maa- ja metsätalousministeriölle

Lausuntopyyntönnö 16.4.2020 VN/8780/2020

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI
ELINTARVIKEMARKKINALAIN JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN
2 JA 6 §:N MUUTTAMISESTA**

1 Yleiset huomiot

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt elintarvikemarkkinavaltuutetun lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan elintarvikemarkkinalain muuttamista siten, että se kattaisi hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät säännökset. Lakiin lisättäisiin hyvän kauppatavan vastaisiksi katsottavia menettelyjä koskevat kiellot, jotka koskisivat maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden toimitussopimuksia, kun ostaja on liikevaihdoltaan myyjää suurempi ja ostajan liikevaihto ylittää 2 miljoonaa euroa.

Kieltojen noudattamista valvoisi elintarvikemarkkinavaltuutettu. Elintarvike-markkinalakiin lisättäisiin rikkomuksista ilmoittavan tahon tietojen luottamuksellisuuden suojaamista koskevat säännökset siinä laajuudessa kuin se puolustautumisoikeudet huomioiden on perusteltua. Lisäksi säädettäisiin tarkastuksista, tietojensaannista, kielloista ja seuraamuksista.

Muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksiin haettaisiin jatkossa markkinaoikeudelta. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin tehtäisiin tähän liittyvät muutokset. Lisäksi siinä säädettäisiin elintarvikemarkkinalakiin lisättäväksi ehdotettavien seuraamusmaksujen määräämisessä ja muutoksenhaussa sovellettavasta menettelystä.

Tässä lausunnossa käsitellään erillisinä kokonaisuuksina muita kiellettyjä ehtoja ja käytäntöjä (2) sekä kaikkia seuraamuksia (3). Tämän jälkeen lausunnossa esitetään pykäläkohtaisia huomioita.

2 Muut kielletyt ehdot ja käytännöt (lain 4 §)

Lakiluonnoksessa elintarvikemarkkinalain 4 § ehdotetaan nimettäväksi uudelleen siten, että pykälän otsikkoon lisättäisiin sana "muut" erottamaan tämä kauppatapadirektiivin (myöhemmin myös direktiivi) perusteella lakiin lisättävistä säännöksistä. Pykälään ei ehdoteta tehtäväksi sisällöllisiä muutoksia. Nyt muutettavaksi ehdotettavan elintarvikemarkkinalain kontekstissa mainittuun pykälään kiteytyy kuitenkin useita tässä lausunnossa eri yhteyksissä tarkemmin tarkasteltuja ongelmia. Useimmat näistä liittyvät pykälässä oleviin lakiviittauksiin.

Lain 4 §:ssä viitataan elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (myöhemmin yrittäjänuojalaki) 1 §:ään sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (myöhemmin SopMenL) 1 §:ään ja kielletään käyttämästä kohtuutonta sopimusehtoa tai käytäntöä näihin viitaten. Ainakin osin mainittuihin lakiviittauksiin perustuen menettelyt tämän pykälän rikkomisen osalta ratkeavat muista säännöksistä poiketen.

Lain soveltamiskäytännössä voi helposti ilmetä tilanteita, joissa kielletty toiminta voi tulla arvioitavaksi useamman kuin yhden säännöksen kautta. Mikäli näiden joukossa on mainittu 4 §, johtaa tämä menettelyllisesti hankalaan tilanteeseen, koska seuraamukset kyseisen pykälän tilanteissa määräytyvät lakiluonnoksen perusteella muista poiketen. Oikeusturvaongelmien ja tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi menettelyjen tulee olla keskenään yhdenmukaisia. Tilannetta voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä.

Lakiluonnoksen (s. 16) maksuaikoja käsittelevässä osiossa viitataan maksuehtolakiin (30/2013), jota sovelletaan elinkeinonharjoittajan tai hankintayksikön elinkeinonharjoittajalle suorittamiin maksuihin vastikkeena tavarasta tai palvelusta. Pääallekkainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi maksuehtolakia koskevan maksuviivästysdirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisessa tilanteessa, jonka mukaan "velkojalla on oltava oikeus viivästyskorkoon ilman, että maksumuistutus on tarpeen, kun velkoja on täyttänyt sopimukseen ja lakiin perustuvat velvoitteensa ja velkoja ei ole saanut erääntynyttä määrää ajoissa, paitsi jos velallinen ei ole vastuussa viivästyksestä."

On tulkinnanvaraista, mihin viivästyskorkoa koskeva kielletty menettely tässä tilanteessa kuuluisi. Onko kyseessä 4 §:n mukainen "muut kielletyt ehdot ja käytännöt" vai 2 a – 2 g §:ssä kielletty menettely? Viivästyskorkoa voidaan tarkastella esimerkiksi maksuaikoja koskevan 2 a §:n sekä 4 §:n valossa, minkä lisäksi sovellettavaksi voivat tulla korkolakia koskevat säännökset. Tällaisten tilanteiden takia on tärkeää, että kiellettyjä menettelyitä koskevat prosessit ovat yhdenmukaisia.

Kiellon asettaminen lain 4 §:n tilanteissa vasta markkinaoikeuden päätöksellä ei saa ehdotonta tukea sen enempää lainsäädännöstä, esitöistä kuin oikeuskirjallisuudestaan. Viimeksi mainitun osalta esille voidaan nostaa Kalle

Määtän (2018) teos ”Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa”, jossa on todettu, että oikeuskäytännössä on jouduttu vetämään rajaa sen suhteen, millä edellytyksin asia on ylipäättään markkinaoikeuden ratkaistavissa. Määttä käsittelee teoksessaan (s. 142) myös sitä, missä laajuudessa kielto voidaan määrätä ja mistä kiellossa on kysymys. Määttä on teoksessaan todennut muun ohella seuraavaa.

”Kielto voi lisäksi koskea hyvän liiketavan vastaista menettelyä. Sitä vastoin elinkeinonharjoittajien välisessä sopimussuhteessa toteutettua menettelyä ei voida kieltää kilpailumenettelylain nojalla, vaan tällainen vaatimus on jätettävä markkinaoikeuden toimivaltaan kuulumattomana.”

Elintarvikemarkkinalain 4 §:n mukaiset SopMenL 1 §:ää koskevat kiellot eivät siten ehdottomasti näytä kuuluvan markkinaoikeudelle ja estä sitä, että elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi itse asettaa 4 §:ään liittyviä seuraamuksia. Selkeintä olisi kokonaan luopua viittaamasta mainittuun lakiin.

Lain 4 §:ssä viitataan kuitenkin myös yrittäjänsojalain 1 §:ään, jonka mukaisen kiellon määrää yrittäjänsojalain 2 §:n mukaan markkinaoikeus. Sen esitöiden (HE 39/1993 vp) mukaan ”elinkeinoharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelyyn liittyvät tehtävät sopivat asiallisesti niihin tehtäviin, jotka kuuluvat markkinatuomioistuimen nykyiseen toimenkuvaan. Ehdotettujen säännösten avulla pyritään jo ennalta rajoittamaan kohtuuttomien sopimusehtojen käyttöä elinkeinoharjoittajien välisissä sopimuksissa.”

Edellä mainitun perusteella yrittäjänsojalain 1 §:n mukaisen kiellon asettaa markkinaoikeus, koska pykälää koskevat tehtävät on nähty asiallisesti sen toimivaltaan kuuluviksi. Pykälän mukaiset tehtävät sopisivat kuitenkin elintarvikemarkkinalakia koskien yhtä hyvin elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäväksi, kun otetaan huomioon se, että valtuutetun tulee elintarvikemarkkinalain 5 §:n 3 momentin mukaan toimia erityisesti asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia. Lain esitöiden (HE 128/2018 vp) mukaan ”Sellaisia voisivat olla esimerkiksi laajasti käytössä olevat sopimusehdot tai käytännöt.” Hallituksen esitys siis viittaa juuri elinkeinoharjoittajien sopimusehtojen sääntelyyn liittyviin tehtäviin, jotka on esitetty myös markkinaoikeudelle asiallisesti kuuluviksi tehtäviksi hallituksen esityksessä yrittäjänsojalaiksi (HE 39/1993 vp).

Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa elintarvikemarkkinalain 4 § on syytä muotoilla uudelleen. Siihen sisältyvistä lakiviitauksista edellä mainittuihin lakeihin olisi perusteltua luopua kokonaan ja muotoilla pykälä uudestaan yleispykäläksi ilman lakiviitauksia siten, että siinä kuitenkin kiellettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti muut kielletyt ehdot ja käytännöt. Näin myös menettelylliset kysymykset (erityisesti kielto ja seuraamusmaksu) olisi helpompi toteuttaa yhdenmukaisesti muiden säännösten rikkomista koskevien menettelyjen kanssa. Pykälässä voitaisiin säätää, ettei elinkeinoharjoittajien välisissä sopimuksissa saa

soveltaa muuta sellaista ehtoa tai soveltaa käytäntöä, mikä on sopimuksen heikomman osapuolen kannalta kohtuuton, ottaen huomioon heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut vaikuttavat seikat. Elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää muutakaan hyvän liiketavan vastaista tai muutoin toisen osapuolen kannalta sopimatonta menettelyä.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo kaikkia hyvien liiketapojen vastaisia menettelyitä. Valtuutetulla tulee olla vastaava toimivalta asettaa ja määrätä seuraamuksia kaikissa 7 §:ssä mainituissa valvontatoimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Tämän tulee koskea myös 4 §:ssä säänneltyjä muita kiellettyjä ehtoja ja käytäntöjä.

Lopuksi on syytä vielä todeta, että myös kauppatapadirektiivi mahdollistaa kansallisen sääntelyn (ks. tarkemmin direktiivin 39 ja 40 kohdat).

3 Seuraamukset

Yleistä seuraamusjärjestelmästä

Lakiluonnoksessa ehdotettu seuraamusjärjestelmä sekä seuraamuksiin liittyvät menettelyt muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Ne eivät kaikilta osin toteuta direktiivissä asetettuja tavoitteita. Seuraamuksiin liittyvän toimivallan sekä niihin liittyvien menettelyjen tulee olla osapuolten oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen johdonmukaisia ja selkeitä. Jäljempänä esitetään seuraamuskohtaisia huomioita.

Lakiluonnoksessa on ehdotettu lisättäväksi nyt voimassa olevaan elintarvikemarkkinalakiin uusia seuraamuksia, minkä lisäksi siinä on myös ehdotettu muutoksia nykyisiin. Mahdollisina seuraamuksina tarkoitetaan tässä lakiehdotuksen perusteella sovittelua, huomautusta, julkista varoitusta, kieltoa, uhkasakkoa ja seuraamusmaksua. Näitä tarkastellaan tässä yhteydessä yhtenä kokonaisuutena. Seuraamuksia koskeva sääntely on osin epäjohdonmukaista. Lisäksi se on jaettu toimivaltaisten viranomaisten (markkinaoikeus ja elintarvikemarkkinavaltuutettu) kesken hyvin monimutkaisesti.

Lakiluonnoksen perusteella elintarvikemarkkinalain lähtökohtana säilyy lainvastaisen toiminnan päättäminen neuvotteluin ja sovitteluin voimassaolevan lain 9 §:n mukaisesti. Pyrkimys sovinnollisiin ratkaisuihin palvelee lain tarkoitusperiä, minkä lisäksi se sopii erityisen hyvin lähtökohdaksi tämän tyyppisten asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi tilanteissa, joissa ei ole välttämätöntä edetä usein hitaita ja kankeita viranomaismenettelyjä noudattaen.

Huomautukset

Edellä todettuun nähden on outoa, että lakiluonnoksessa esitetään luovuttavaksi elintarvikemarkkinavaltuutetun antamasta huomautuksesta, josta säädetään nyt

voimassa olevan lain 10 §:ssä. Lakiluonnoksen perustelujen mukaan ”Se ei olisi enää tarpeellinen ottaen huomioon, että laissa on nykyisin julkista varoitusta koskeva säännös ja siihen ehdotetaan lisättäväksi kieltoja ja seuraamuksia koskevat säännökset.”

Huomautus voidaan usein nähdä sopivana ja perusteltuna keinona puuttua sellaisiin vähäisiin rikkomuksiin, jotka eivät anna aihetta ankarampien seuraamusten käyttöön. Ehdotettu huomautuksen poistaminen seuraamuksista on ristiriidassa kauppatapadirektiivin asettaman edellytyksen kanssa. Direktiivin mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, ja niissä on otettava huomioon rikkomisen luonne, kesto, toistuvuus ja vakavuus. Huomautuksen poistaminen vähentäisi käytettävissä olevia seuraamuksia ja olisi ristiriidassa direktiivin asettamien tavoitteiden kanssa seuraamusten oikeasuhtaisuudesta ja tehokkuudesta. Monissa tapauksissa huomautus voi olla oikeasuhteisempi, kuin esimerkiksi suora kielto tai julkinen varoitus. Ehdotettua huomautuksen poistamista laista voidaan pitää huonona ratkaisuna myös siitä syystä, että sen antaminen on hallinnollisesti ja menettelyllisesti ainakin lähtökohtaisesti suhteellisen vaivatonta ja nopeaa. Se ei myöskään sido viranomaisen resursseja samalla tavalla kuin ankarammat seuraamukset.

Huomautus on näin ollen perusteltua säilyttää elintarvikemarkkinavaltuutetun käytössä olevana seuraamuksena kaikissa mahdollisissa elintarvikemarkkinalain rikkomistilanteissa. Voimassa olevan lain mukaan siihen voidaan turvautua vain tilanteissa, joissa ostaja menettelee lain 3 §:n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan vastaisesti. Rajaus on lain soveltamisen kannalta ongelmallinen, koska läheskään kaikki rikkomukset eivät ole selkeästi luokiteltavissa vain yhteen tiettyyn kategoriaan. Seuraamusten yhdenmukaisen sovellettavuuden tulee olla lain lähtökohtana.

Julkinen varoitus

Lakiluonnoksen 11 §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi antaa 11 §:n julkisen varoituksen lain 2 a – 2 g tai 3 §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklassa säädettyjen vaatimusten vastaisista menettelyistä. Muutettavaksi ehdotettava säännös jättää kuitenkin lain 4 §:n mukaiset ”muut kielletyt ehdot ja käytännöt” julkisen varoituksen käyttöalan ulkopuolelle. Luonnoksen perusteluissa ei ole esitetty syitä rajaukselle. Tästä riippumatta myös julkisen varoituksen tulee seuraamuksena olla yhdenmukaisesti sovellettavissa kaikkiin rikkomuksiin.

Voimassa olevan lain julkista varoitusta koskevan 11 §:n 3 momentti koskien elinkeinonharjoittajan nimen julkaisematta jättämisestä ehdotetaan lakiluonnoksessa kumottavaksi. Perusteluissa kumoamista on perusteltu sillä, että kauppatapadirektiivin 6 artiklan 1 alakohdan f alakohta edellyttää toimijoille annettavia kieltoja ja seuraamuksia koskevien päätösten julkaisemista. Mainitun direktiivin kyseisessä kohdassa todetaan kuitenkin muun ohella, että jäsenvaltioiden on myönnettävä valvontaviranomaiselle toimivalta julkaista

sanotun artiklan d ja e alakohdan mukaisesti tehdyt päätökset. Direktiivin sanamuoto ei siis edellytä päätösten julkaisemista, mutta edellyttää jäsenvaltioita antamaan valvontaviranomaiselle siihen toimivallan. Koska julkaiseminen voi jossain tapauksissa edelleen olla rikkomuksen vaikutusten vähäisyyden vuoksi kohtuutonta, on perusteltua säilyttää 3 momentin säännös nykyisellään.

Julkisten varoitusten julkaisukäytäntöjen tulee kuitenkin olla mahdollisimman joustavia. Muiden valvontaviranomaisten antamien julkisten varoitusten julkaisukäytännöt huomioon ottaen, ei rajaamista vuoteen voida pitää perusteltuna (ks. esim. Finanssivalvonnan antamat julkiset varoitukset FIVAn sivuilta vuodesta 2008 lähtien). Lisäksi julkisia varoituksia koskevien ilmoitusten säilyttämisaajan valvonta aiheuttaa valvontaviranomaiselle tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Näin ollen julkista varoitusta koskeva vuoden julkaisuaika on perusteltua poistaa jatkovalmistelussa.

Kiellot

Lakiluonnoksessa ehdotetaan kiellon asettamista yhtäältä elintarvikemarkkinavaltuutetulle (lakiluonnoksen 10 §) ja toisaalta markkinaoikeudelle (10 a §). Ehdotetun 10 §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi asettaa kiellon ja sen tehosteeksi uhkasakon, kun kyseessä on 2 a – 2 g tai 3 §:n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan säännösten vastainen menettely. Ehdotettu pykälä jättää kuitenkin 4 §:n mukaiset ”muut kielletyt ehdot ja käytännöt” sääntelyn ulkopuolelle. Sen sijaan 10 a §:ssä olisi kyse markkinaoikeuden asettamasta kiellosta, joka tulisi kyseeseen 4 §:n mukaisissa asioissa. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi ehdotuksen mukaan oikeus laittaa kieltoa ja uhkasakkoa koskeva asia vireille markkinaoikeudessa, joka myös asettaisi kiellon.

Lakiluonnoksen edellä mainitut kieltopykälät (10 ja 10 a §) muodostavat vaikeaselkoisen ja etenkin lain soveltamisen kannalta hyvin haastavan kokonaisuuden. Kieltoja koskevan sääntelyn on oltava johdonmukaista ja menettelyn kaikissa tilanteissa sekä selkeää että mahdollisimman nopeaa. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla tulee siten olla myös lain 4 §:n mukaisissa tilanteissa valtuudet asettaa kielto ja sen tehosteeksi uhkasakko, eikä tätä tule ulkoistaa muista kielloista poikkeavasti markkinaoikeudelle. Lakiluonnoksessa ehdotettu malli, jossa kiellon asettava taho riippuu rikotusta säännöksestä, on lain soveltamisen kannalta ongelmallinen. Ehdotettu ratkaisu ei ole ongelmaton myöskään oikeusturvan kannalta. Elintarvikemarkkinavaltuutetulle lakiluonnoksen perusteella annettava toimivalta asettaa kieltoja hyvien liiketapojen vastaisia tilanteita koskevilla menettelyillä, eli jo direktiivissä kielletyissä tilanteissa edellyttää jo johdonmukaisuussyistä vastaavaa toimivaltaa myös muiden kiellettyjen ehtojen ja käytäntöjen kohdalla. Kieltoja koskevaa sääntelyä on siten selkeytettävä ja yhdenmukaistettava lakiluonnoksen jatkovalmistelussa.

Seuraamusmaksut

Seuraamusmaksusta ja sen määräämisestä sekä täytäntöönpanosta säädettäisiin lakiluonnoksen 11 a ja 11 b §:ssä. Seuraamusmaksu voisi lakiluonnoksen 11 a §:n mukaan tulla kyseeseen tilanteissa, joissa ostaja tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo 2 a – 2 g tai 3 §:ssä taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklassa säännellyjä vaatimuksia tai kieltoja. Kuten edellä on jo kiellon osalta todettu, jäisivät lain 4 §:ssä tarkoitetut tilanteet myös seuraamusmaksun ulkopuolelle. Syyt tähän lienevät ainakin osin prosessuaalisia. Seuraamusmaksun on tästä huolimatta kuitenkin perusteltua olla elintarvikemarkkinavaltuutetun käytettävissä kaikkien rikkomusten yhteydessä, mikäli muut sen määräämisen edellytykset täyttyvät. Elintarvikemarkkinalain vaatimusten ja kieltojen rikkomiset voivat käytännössä olla tulkinnanvaraisia ja perustua lain eri säännöksiin. Tällaisissa todennäköisissä hybriditilanteissa erilaiset poikkeukset seuraamuksissa ovat omiaan aiheuttamaan tarpeetonta epävarmuutta lain soveltajille ja alan toimijoille.

Enimmäisseuraamusmaksutason on oltava pelotevaikutuksen kannalta riittävä, minkä lisäksi sen on noudatettava mahdollisuuksien mukaan muiden jäsenvaltioiden tilannetta. Tältä osin lakiluonnoksessa ehdotettua yhden prosentin enimmäismäärää voidaan pitää perusteltuna, mutta samalla myös sellaisena, jonka alle ei ole mahdollista mennä ilman, että pelotevaikutus kärsii liikaa.

Viranomaisten osalta seuraamusmaksutason sitominen hankintojen arvoon voi aiheuttaa soveltamistoiminnassa erinäisiä haasteita, minkä lisäksi se myös heikentää yhdenvertaisuutta suhteessa yksityisiin toimijoihin. Yksityisen ja julkisen sektorin olisi oltava ostajina ja mahdollisina seuraamusmaksun kohteina lähtökohtaisesti samassa asemassa. Seuraamusmaksun määräämisessä huomioon otettavat seikat poikkeavat lakiluonnoksessa jossain määrin direktiivissä mainituista.

Valvontaviranomaisen (tässä elintarvikemarkkinavaltuutettu) valtuuksista säädetään kauppatapadirektiivin 6 artiklassa, jonka 1 kohdan e alakohdan mukaan valvontaviranomaisella on oltava toimivalta määrätä seuraamusmaksu (direktiivissä sakko) tai käynnistää menettelyt sellaisen määräämiseksi kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti. Suomessa seuraamusmaksun määräisi lakiehdotuksen mukaan markkinaoikeus elintarvikemarkkinavaltuutetun esityksestä. Lakiluonnoksessa esitettyä seuraamusmaksun määräämisen mallia voidaan perustellusti pitää monella tavalla ongelmallisena. Menettelyllisesti malli on jo vanhentunut ja istuu varsin huonosti direktiivin kontekstiin sekä vallitsevaan käytäntöön (muu lainsäädäntö), kuten jäljempänä tarkemmin esitetään.

Kauppatapadirektiivi edellyttää, että seuraamusten on muun ohella oltava tehokkaita ja varoittavia. Kyse on tältä osin ennen kaikkea valvontaviranomaisen uskottavuudesta ja seuraamusmaksuihin liittyvästä pelotevaikutuksesta. Lakiluonnoksessa esitetystä mallista, jossa valvontaviranomainen ainoastaan tekee seuraamusmaksua koskevan esityksen hallintotuomioistuimelle, pelotevaikutus jää pitkälti toteutumatta. Lisäksi luonnoksessa pelotevaikutus ulkoistetaan

tuomioistuimelle, viime kädessä korkeimmalle hallinto-oikeudelle (KHO), mikä ei suinkaan liene direktiivin tarkoitus. Esitetystä mallissa KHO joutuisi käsittelemään seuraamusmaksuasiassa tehtäviä valituksia ensimmäisenä ja ainoana valitusinstanssina, koska seuraamusmaksu mahdollisesti määrättäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun esityksestä vasta markkinaoikeudessa. On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että luonnoksessa esitetty malli seuraamusmaksuesityksineen on vastoin 1.1.2020 voimaan tulleen uuden hallintoprosessilain (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, 808/2019) periaatteita, joiden mukaan KHO toimii lähinnä valituslupainstanssina.

Erityisesti yritysten oikeusturvan, mutta myös kaikkien osapuolten resurssien kannalta esitetty malli pidentää lisäksi huomattavasti prosesseja, koska viime kädessä ja käytännössä usein myös tosiasiallisesti seuraamusmaksu ratkeaa vasta KHO:ssa. Epätietoisuus seuraamusmaksusta voi siten kestää useita vuosia verrattuna siihen, että asian parhaiten tunteva valvontaviranomainen tekisi seuraamusmaksua koskevan päätöksen itse, jolloin mahdollisesta seuraamusmaksusta valittaminen jää sen kohteena olevan yrityksen harkintaan.

Oikeusministeriö on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä koskevan työryhmän mietinnössä (OM 52/2018) muun ohella todennut, että hallinnolliset sanktiot määrätään hallintoviranomaisen päätöksellä hallintolain mukaisessa menettelyssä. Toimivalta sanktioiden määräämiseksi on yleensä perusteltua osoittaa sellaiselle lainsäädännön noudattamisen valvontaa suorittavalle viranomaiselle, jolla on parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida määräämisen perusteena olevia seikkoja. Päätösvaltaa sanktion määräämiseksi käyttää viranomaisen nimissä yleensä viraston päällikkö tai sen palveluksessa oleva muu virkamies, jonka virkatehtäviin asian käsittely kuuluu.

Enimmäistasoltaan suurten ja ankaruudeltaan huomattavien hallinnollisten sanktioiden, joista tässäkin lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla voi ainakin joissain tapauksissa olla kyse, määrääminen on työryhmämietinnössä todetulla tavalla kuitenkin menettelyn asianmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi tapauskohtaisesti pidetty perusteltuna osoittaa monijäseniselle toimielimelle. Esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden valvonnassa hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen on osoitettu Finanssivalvonnan johtokunnalle.

Tietosuojavaltuutetun osalta määrääminen tapahtuu tietosuojalain 24 §:n mukaan seuraamuskollegiossa, johon kuuluvat valtuutetun lisäksi kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Yleisen tietosuojasetuksen mukaan määräytyvät seuraamusmaksut voivat olla enintään kymmenen miljoonaa euroa tai kaksi prosenttia yrityksen kansainvälisestä liikevaihdosta, riippuen kumpi on isompi. Tietuojavaltuutetun seuraamuskollegio on tähän mennessä määrännyt seuraamusmaksut kaikkiaan neljässä asiassa.

Työryhmämietinnön mukaan seuraamustoimivallan osoittamista tuomioistuimelle ei voida pitää muutoksenhaun yksiasteisuuden vuoksi yleensä perusteltuna.

Luonnoksessa on kysymys juuri tästä tilanteesta. Asiassa on luonnollisesti otettava huomioon myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiaa käsittelevät ratkaisut.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään koskien tietosuojavaltuutetun päätöksentekoa todennut, että lausunnon kohteena ollutta ehdotetun kaltaista hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa päätöksentekomenettelyä (tietosuojavaltuutettu olisi itse määrännyt hallinnollisen sakon) on pidettävä perustuslain 21 §:n vastaisena. Valiokunta onkin katsonut, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenen toimielimen tehtäväksi. Sen sijaan seuraamusmaksun määräämistä edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely on voitu valiokunnan mukaan osoittaa tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa valiokunnan mukaan se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp).

Seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan kuluttajansuojaviranomaista koskevassa lausunnossa (PeVL 12/2019 vp), jossa on toistettu aiemmin (PeVL 14/2018 vp) omaksuttu kanta, jonka mukaan määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara. Valiokunnan lausunnosta on edelleen nostettava esille se, että muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee voida toteuttaa ilman valituslupaa. Valiokunnan lausunto jää tältä osin hieman tulkinnanvaraiseksi, mutta sen voitaneen katsoa viittaavan niihin tilanteisiin, joissa seuraamusmaksusta päättää sille tehdyn esityksen perusteella markkinaoikeus, ei valvontaviranomainen. Tämä saa tukea myös perustuslakivaliokunnan aiemmasta käytännöstä, jossa se on katsonut, että valituslupasääntelyn ei tule koskea seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta silloin, kun markkinaoikeus päättää seuraamusmaksusta ensimmäisenä päätöksentekoasteena (PeVL 49/2016 vp, s. 4).

Elintarvikemarkkinavaltuutetulle lakiluonnoksessa kauppatapadirektiivin implementoinnista johtuviin syihin perustuvat lisäresurssit mahdollistavat omalta osaltaan valtuutetun toimistossa tarvittavan seuraamuskollegion muodostamisen viimeistään direktiivin soveltamisen alkaessa. Lisäresurssien oikealla kohdentamisella voidaan siten palvella yhtäältä valtuutetun toimiston muutoinkin voimakkaasti kasvavaa työtaakkaa, mutta myös taata seuraamuskollegiossa tarvittava lisähenkilöstö.

Tarkastelun kohteena olevaan lakiluonnokseen perustuva valtuutetulle ehdotettu oikeus saattaa seuraamusmaksuasia markkinaoikeuden käsiteltäväksi on omiaan vähentämään valvontaviranomaisen valtuuksiin keskeisesti liittyvää pelotevaikutusta ja seuraamusmenettelyjen tehokkuutta. Asiassa ei voi myöskään väheksyä sitä, että luonnoksessa ehdotettu menettely, jossa seuraamusmaksut ja osa kielloista määrättäisiin vasta myöhemmin markkinaoikeudessa, on myös

omiaan tarpeettomasti rasittamaan jo valmiiksi ylikuormittunutta tuomioistuinlaitosta.

Ehdotus myös tarkoittaisi käytännössä sitä, että elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet poikkeaisivat huomattavasti esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksista määrätä seuraamusmaksuja. Voimassa olevan tietosuojalain 25 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun seuraamusmaksupäätöksestä voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Yritysten oikeusturva toteutuu tässä mallissa valitusluvasta huolimatta paremmin, koska valitusportaita on kaksi.

Kansainvälisestä vertailusta voidaan nostaa esille esimerkiksi Ruotsi, jossa valvontaviranomaiselle on esitetty toimivaltaa asettaa kielto, sitä koskeva uhkasakko ja seuraamusmaksu, kun kyse on kauppatapadirektiivissä esitetyistä kielletyistä hyvän kauppatavan vastaisista menettelyistä.

Edellä esitetyn perusteella seuraamusmaksujen määräämistoimivallan sisällyttäminen valvontaviranomaisena toimivalle elintarvikemarkkinavaltuutetulle, jolla voidaan katsoa olevan asian ratkaisemiseksi parhaat edellytykset ja asiantuntemus, on pidettävä varsin perusteltuna. Seuraamusmaksun määräämistoimivallan osoittamista markkinaoikeudelle ei sitä vastoin voida pitää erityisesti muutoksenhaun yksiasteisuuden, mutta myös tuomioistuinprosessin kesto ja prosessiin liittyvät resurssikysymykset huomioon ottaen sen enempää perusteltuna kuin tarkoituksenmukaisena. Seuraamusmaksujen määräämisen toimivalta on näin ollen perusteltua muuttaa lakiluonnoksen jatkovalmistelussa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltaan kuuluvaksi.

Menettelysääntöjen rikkominen

Voimassa olevassa elintarvikemarkkinalaissa ei ole säännöksiä menettelysääntöjen rikkomisesta. Näitä ei ole myöskään ehdotettu lakiluonnoksessa lisättäväksi voimassa olevaan lakiin. Kauppatapadirektiivissä ei ole sakoista (tässä seuraamusmaksut) tarkempia määräyksiä. Direktiivissä kuitenkin todetaan 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan viitaten, että siinä tarkoitettujen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia ja niissä on otettava huomioon rikkomisen luonne, kesto, toistuvuus ja vakavuus. Edellä todettuun nähden myös menettelyjä koskevat seuraamusmaksut voisivat olla mahdollisia.

Tällaiset seuraamusmaksut ovat yleistyneet erityisesti kilpailuoikeudessa. Näitä on käsitelty esimerkiksi 13.5.2020 päivätyssä lakiluonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle kilpailulain muuttamisesta. Lakiluonnos perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2019/1 jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi (ns. ECN+ -direktiivi). Tämän mukaan yritykselle voidaan määrätä seuraamusmaksu paitsi

kilpailurikkomuksesta, myös menettelysääntöjen rikkomisesta ja tiettyjen päätösten noudattamatta jättämisestä. Mainittua hallituksen esitysluonnosta koskevan työryhmän mietinnön mukaan yksi peruste seuraamusmaksulle olisi yrityksen tiloissa suoritettavasta tarkastuksesta kieltäytyminen.

Tämän lausunnon kohteena olevassa lakiluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi elintarvikemarkkinalakiin uusi tarkastuksia koskeva 13 a §, jonka voidaan nähdä hyvin pitkälti rinnastuvan kilpailulain vastaaviin tarkastuksiin, joita on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin jäljempänä tässä lausunnossa.

Kilpailulain muuttamista koskevassa lakiluonnoksessa esitetään, ettei uhkasakkoa lähtökohtaisesti asetettaisi silloin, kun menettelystä on määrätty seuraamusmaksu. Esityksen mukaan uhkasakkoa ja seuraamusmaksua voitaisiin kuitenkin käyttää yhdessä esimerkiksi silloin, kun elinkeinonharjoittaja on uhkasakon nojalla velvoitettu vastaamaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemään selvityspyyntöön, ja vasta myöhemmin ilmenee, että toimitetut tiedot ovat olleet siinä määrin virheellisiä, että tietojen virheellisyyden vuoksi on perusteltua määrätä myös seuraamusmaksu. Vastaavanlainen mahdollisuus seuraamusmaksun ja uhkasakon käyttämisestä yhdessä voitaisiin lisätä myös elintarvikemarkkinalakiin.

Menettelysääntöjen rikkomiseen perustuvat seuraamusmaksut olisi näin ollen perusteltua ottaa osaksi muutettavaa elintarvikemarkkinalakia lisäämällä niitä koskevat säännökset lakiluonnoksen jatkovalmistelussa tai täydentämällä lakiluonnoksen säännöksiä ehdotettavaa kilpailulakia vastaavasti. Toimivalta määrätä mahdollinen seuraamusmaksu menettelyllisissä asioissa tulee olla elintarvikemarkkinavaltuutetulla. Siitä tulee luonnollisesti olla vastaava mahdollisuus muutoksenhakuun markkinaoikeudessa. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa.

4 Pykäläkohtaiset kommentit

Seuraavassa esitetään pykäläkohtaisia havaintoja erityisesti niistä säännöksistä, joita ei ole jo edellä tarkasteltu osana laajempaa kokonaisuutta, kuten esimerkiksi seuraamuksia.

1 § Soveltamisala

Pykälässä mainitun liikevaihdon osalta jää epäselväksi ainakin se, miten ja miltä ajalta liikevaihto lasketaan ja mitä osaa yritystoiminnasta se koskee.

Liikevaihtoon liittyy myös ongelma rajatapauksista. Lakiluonnoksen perusteluissa (s. 11) on tuotu esille paikallisesti vahvat pienet toimijat. Mikäli tällaiset toimijat jäävät liikevaihtorajan alle, voi mahdollisesti syntyä tilanne, jossa ne voivat käyttää neuvotteluvoimaansa heikompa osapuolta vastaan ilman, että niille aiheutuu laissa asetettuja seuraamuksia. Ongelmia voi myös aiheutua tilanteissa, joissa

myyjä ja ostaja ovat lähestulkoon samassa asemassa ja erot liikevaihoissa ovat marginaaliset.

Lisäksi on myös mahdollista, että joillain aloilla (tämä lienee mahdollista esimerkiksi erikoiskasvissektorilla) kaikki toimijat voivat olla niin pieniä, ettei liikevaihtoraja ylity kenenkään toimijan kohdalla. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa sektori voi jäädä kokonaan sääntelyn ulkopuolelle.

Elintarvikeketjun kilpailukyvyn säilyttämiseksi liikevaihtorajan kohdalla tulee kiinnittää huomiota erityisesti siihen, estääkö kyseinen raja uusien toimijoiden pääsyn alalle.

Ehdotetussa pykälässä tai sen perusteluissa ei ole mainittu, mihin myynnin vaiheisiin lakia sovelletaan. Kuitenkin direktiivissä (ks. tarkemmin 15 kohta) painotetaan sen soveltamista kaikkiin myynnin vaiheisiin. Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa tulisikin harkita vastaavan määritelmän sisällyttämistä kyseiseen pykälään.

Liikevaihtoraja on muutettavaksi ehdotetussa 1 §:ssä määritelty koskemaan vain 2 a – 2 g §:iä. Pykälässä ei ole huomioitu muita kiellettyjä ehtoja ja käytäntöjä koskevaa 4 §:ää, mikä jättää täysin epäselväksi sen, liittyykö viimeksi mainitun pykälän soveltamiseen mahdollisesti liikevaihtoraja.

2 § Määritelmät

Pykälässä ehdotettuja määritelmiä olisi perusteltua harkita täydennettävän valvontaviranomaisen ja elinkeinonharjoittajan määritelmillä.

Elintarvikemarkkinalaista ei voi yksiselitteisesti päätellä, että valvontaviranomaisella tarkoitetaan elintarvikemarkkinavaltuutettua. Vaarana on myös valvontaviranomaisen ja viranomaisen määritelmien sekoittuminen. Esimerkiksi tietosuojalaissa on selkeästi todettu, että kansallisena valvontaviranomaisena on tietosuojavaltuutettu.

Elinkeinonharjoittaja on mainittu lakiehdotuksessa 24 kertaa käsitettä kuitenkaan määrittelemättä. Myös tämä käsite on perusteltua lisätä käsitteiden joukkoon lakiluonnoksen jatkovalmistelussa (vrt. kilpailulain 4 §:n määritelmä).

Myös tavarantoimittaja ja sopimuksen osapuoli olisi perusteltua määritellä selkeästi laissa, etenkin jos näiden välillä on lainsoveltamisen kannalta eroa (ks. lakiehdotuksen 8 §). Tavarantoimittajan käsitteeseen sisältyvä oikeushenkilöiden ryhmä on määritelty direktiivin 2 artiklassa täsmällisemmin tarkoittamaan esimerkiksi tuottajaorganisaatioita, tavarantoimittajaorganisaatioita tai tällaisten organisaatioiden yhteenliittymää.

Kauppatapadirektiivin 24 kohdassa on todettu, ettei direktiivillä yhdenmukaisteta toimitussopimusten määritelmää, vaan määritelmä on jäsenvaltioiden kansallisen

lainsäädännön mukainen. Lakiluonnos ei kuitenkaan sisällä toimitussopimuksen määritelmää. Myös tämä käsite on hyvä määritellä jatkovalmistelussa.

2 a § Maksuajat

Säännöksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi se, alkaako 30 päivän maksuaika kulua eri tavoin riippuen siitä, vahvistaako maksettavan määrän ostaja vai toimittaja. Tätä ei ole myöskään käsitelty säännöksen perusteluissa. Säännöstä ja/tai sen perusteluja on tarkennettava jatkovalmistelussa. Myös direktiivi näyttää jättävän tämän kysymyksen osittain auki.

2 d § Kielletyt maksut

Ehdotetussa säännöksessä käytetyn ilmaisun ”selkeä ja yksiselitteinen” arvioinnissa huomioitavia seikkoja ei ole avattu säännöksen perusteluissa (näin myös palautuksia koskevan 2 f §:n kohdalla).

2 e § Kostotoimet

Ehdotetun 2 e §:n ”Kostotoimet” otsikkoa voisi tarkentaa lisäämällä siihen sana ”Kaupalliset”, koska pykälässä säännellään nimenomaan kaupallisia kostotoimia.

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 19) tuodaan esille joillain aloilla käytössä oleva whistleblower -järjestelmä. Direktiivissä (EU 2019/1937) esitetty ilmoitusmenettely tulee pakolliseksi koko EU:ssa 2021 lähtien. Elintarvikemarkkinalakiluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä seurata tarkoin kyseisen direktiivin kansallista implementointia ja sen mahdollisesti edellyttämiä toimenpiteitä elintarvikemarkkinalain kannalta.

3 § Tuottajien kanssa tehtävien eräiden toimitussopimusten ja tarjousten määrämuoto ja sisältö

Pykälän 1 momentissa käytetään yhtäältä ilmaisua ”yritys” ja toisaalta ”elintarviketeollisuuden taikka tukku- tai vähittäiskaupan yritys”. Erilaisten ilmaisujen käyttäminen samassa momentissa jättää epäselväksi sen, vastaavatko ne toisiaan. Mikäli käsitteillä tarkoitetaan samaa, tulee ne yhdenmukaistaa. Myös perusteluja tulee täydentää vastaavilta osin.

7 § Valvonta.

Valvontapykälää on käsitelty edellä tämän lausunnon kohdissa 2 ja 3.

8 § Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi

Ehdotetussa 8 §:ssä mainitaan tahot, jotka voivat saattaa elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontatoimivaltaan kuuluvan asian tämän käsiteltäväksi. Valvontatoimivaltaa koskevassa 7 §:ssä on eritelty toisistaan kauppatapadirektiiviin perustuvat kielletyt menettelyt ja voimassa olevasta laista tulevat kielletyt menettelyt. Muutettavaksi ehdotetussa pykälässä mainitut tahot perustuvat 7 §:ssä tehtyyn erittelyyn, minkä perusteella 7 §:n 1 ja 4 kohdan sekä 2 ja 3 kohdan tahot poikkeavat toisistaan.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan tahot, jotka voivat saattaa asian elintarvikemarkkinavaltuutetun käsittelyyn 7 §:n 1 ja 4 kohdan tapauksissa tulevat kauppatapadirektiivin 5 artiklan 1 ja 2 kohdista. Sen sijaan, 7 §:n 2 ja 3 kohdan tahot perustuvat voimassa olevaan elintarvikemarkkinalakiin. Puutteellisista perusteluista johtuen jää epäselväksi vastaavatko tahot käsitteellisesti toisiaan.

Lain soveltamisen yhteydessä voi viimeksi todetusta riippumatta syntyä vakavia ongelmia, koska rikkomus voi koskea samalla useaa kiellettyä menettelyä. Jos asian tutkittavaksi saattamiseen oikeutetut tahot tällaisessa tilanteessa poikkeavat toisistaan, jää epäselväksi, kenellä on oikeus minkäkin rikkomuksen osalta saattaa asia valtuutetun käsiteltäväksi. Lain soveltamisen ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on erityisen tärkeää, että lainsäädäntö on selkeää ja yksiselitteistä. Tahot olisi perusteltua yhdenmukaistaa toisiaan vastaaviksi.

8 a § Asian käsittely

Lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momentissa säädetään muun ohella elinkeinonharjoittajan oikeudesta tulla kuulluksi ennen kuin elintarvikemarkkinavaltuutettu tekee ”tässä laissa tarkoitetun päätöksen”. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi mitä tässä laissa tarkoitetut päätökset tosiasiaa ovat tai missä asioissa valtuutettu ylipäätään tekee päätöksiä. Päätösten tarkalla määrittelyllä on olennainen merkitys erityisesti muutoksenhaun ja sitä kautta oikeusturvan kannalta. Myöskään lain muutoksenhakua koskevan 14 §:n perusteluissa ei ole esitetty mitä pykälässä mainitulla ”päätöksellä” tarkoitetaan. Perustelut ovat tältä osin puutteelliset ja niitä tulee täydentää.

8 b § Eräiden tietojen suojaaminen

Ehdotetun pykälän 1 momentissa viitataan asian käsiteltäväksi saattavaan toimijaan ja 8 §:ssä tarkoitettuun tavarantoimittajaan ja jäseneseen. Kuitenkin 8 §:ssä on mainittu myös muita tahoja, jotka voivat saattaa asian elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi. Ehdotetun pykälän 1 momentin sanamuoto jättää epäselväksi sen, keiden tietoja sääntelyllä suojataan ja jäävätkö jotkut tahot mahdollisesti suojan ulkopuolelle. Säännöstä ja sen perusteluja on siten tarkennettava. Muilta osin viitataan aiemmin 2 e §:stä lausuttuun ja erityisesti sen yhteydessä whistleblower-direktiivistä esitettyyn.

12 § Liikesalaisuuksiin liittyvät toimenpiteet

Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa tulee tarkastella liikesalaisuuksiin liittyviä kysymyksiä. Perusteluissa on viitattu Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 13 §:ään, joka kuitenkin koskee kuluttajan avustamista, ja näin ollen rinnastuu huonosti elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia koskevaan sääntelyyn. Avustamista liikesalaisuusasioissa ei myöskään mainita kauppatapadirektiivissä. Asiallisesti avustaminen on lisäksi rajattu vain 1 §:n 2 momentin sopimussuhteisiin, johon lakiluonnoksessa ei ole esitetty perusteluita. Lakiluonnos jättää näin ollen epäselväksi, mihin valtuutetun liikesalaisuuksia koskeva toimivalta ja pykälän asiarajaus perustuvat.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulle esitetty oikeus avustaa tuomioistuimessa liikesalaisuusasioissa laajentaisi valtuutetun toimenkuvaa olennaisesti. Tehtävien suorittaminen edellyttää liikesalaisuuksia koskevaa erityisasiantuntemusta, joka puolestaan edellyttää vastaavia lisäresursseja.

13 § Tietojenantovelvollisuus

Ehdotetussa pykälässä säänneltäisiin ostajan ja tavarantoimittajan tietojenantovelvollisuutta. Tämä perustuu direktiivin 6 artiklan 1 b -kohtaan. Pykälän 1 momentissa mainitaan kuitenkin ainoastaan ostaja, vaikka direktiivin ja lakiluonnoksen perusteluiden mukaan myös tavarantoimittaja on tiedonantovelvollinen. Näin ollen säännökseen tulee lisätä myös tavarantoimittaja.

13 a § Tarkastukset

Lakiluonnoksessa ehdotetaan voimassa olevaan lakiin lisättäväksi tarkastuksia koskeva 13 a §. Ehdotettu uusi säännös perustuu kauppatapadirektiivin 6 artiklaan. Lisäys on perusteltu. Lakiluonnoksen 13 a §:n 1 momentin mukaan tarkastuksia ei kuitenkaan olisi mahdollista tehdä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Perustelujen (s. 22) mukaan tarkastusoikeudesta kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa ei olisi tarpeellista säätää, koska kauppatapadirektiivi koskee yritysten välisiä sopimussuhteita ja koska sen edellyttämiä säännöksiä sovellettaisiin vain suhteellisen suuriin toimijoihin.

Tarkastuksiin ehdotettu rajaus on ongelmallinen ja sen perustelut kestävämmät. Tarkastusvaltuuksien tarpeettoman kaventamisen voidaan nähdä olevan vastoin elintarvikemarkkinalaisissa asetettua tavoitetta suojella heikompa osapuolta hyvien kauppatapojen vastaisilta käytännöiltä. Rajaus voi lisäksi johtaa tutkittavana olevan asian selvittämisen ja käsittelyn huomattavaan vaikeutumiseen. Mahdollisuus ja todennäköisyys valvonnan kannalta olennaisten asiakirjojen sekä tietojen käsittelyyn ja säilytykseen kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella ei ole mitenkään tavatonta eikä toimijoiden suuruudesta riippuvaista.

Tarkastusvaltuuksia voidaan myös lähestyä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) vastaavien toimivaltuuksien kautta. Kilpailulain 36 §:n mukaan KKV:n tai aluehallintoviraston virkamiehellä on oikeus suorittaa tarkastus myös muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa eli myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa mainitun pykälän ehtojen täyttyessä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston on haettava tarkastukseen lupa markkinaoikeudelta etukäteen. Markkinaoikeus voi kieltää tarkastuksen, jos tarkastus olisi mielivaltaisen tai liiallinen.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeus tehdä tarkastuksia myös muissa tiloissa voidaan nähdä perusteltuna erityisesti valvonnan tehokkuuden, uskottavuuden ja ennalta ehkäisevän vaikutuksen turvaamiseksi. Laajat tarkastusmahdollisuudet parantavat kiellettyjen menettelyiden selvittämistä. Kotirauhan piirin sulkeminen tarkastustoiminnan ulkopuolelle voidaan nähdä vakavasti vaarantavan tarkastuksen tehokkuuden, koska aineistoja voidaan hyvin helposti siirtää pois yrityksen liiketiloista (ks. kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista HE 88/2010 vp, s. 36).

Myös tietosuojavaltuutetulla on tietosuojalain 3 luvun 18 §:n mukaan oikeus suorittaa tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa, kun laissa tarkasti määritellyt edellytykset täyttyvät. Tietosuojalain esitöiden mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävien tehokas toteuttaminen edellyttää, että tietosuojavaltuutetulla on tarvittaessa oikeus suorittaa tarkastuksia myös kotirauhan suojaan kuuluvissa tiloissa. Kotirauhan piiriin ulottuvaa tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeutta on tietosuojalain esitöissä (HE 9/2018 vp, s. 101 ja 126) niin ikään perusteltu siten, että tarkastusoikeus on voitu tavallisella lailla kytkeä rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 7/2004 vp ja PeVL 39/2005 vp).

Lakiluonnoksen jatkovalmistelussa elintarvikemarkkinavaltuutetun tarkastusoikeuksia koskeva 13 a § on perusteltua yhdenmukaistaa soveltuvin osin edellä mainittujen viranomaisten vastaavien toimivaltuuksien kanssa siten, että tarkastuksia on mahdollista suorittaa myös kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Lupaa tällaiseen tarkastukseen olisi haettava markkinaoikeudelta, jonka tehtäväksi jäisi arvioida, olisiko tarkastus mielivaltaisen tai liiallinen.

13 b § Viranomaisten välinen tietojenvaihto

Pykälässä säänneltäisiin viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Tietojenvaihto tulee voida toteuttaa yksinkertaisesti ja matalalla kynnyksellä. Elintarvikemarkkinavaltuutettu voi saada haltuunsa sellaisia tietoja, jotka hyödyttäisivät myös muita viranomaisia. On myös mahdollista, että muille viranomaisille, kuten esimerkiksi Ruokavirastolle, voi tulla sellaista tietoa, joka kuuluu elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäväkenttään. Oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta on siten perusteltua säätää nyt esitettyä laajemmin.

14 § Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädettäisiin lakiluonnoksen 14 §:ssä. Pykälän 2 momentti on ilmaistu lakiluonnoksen eri kohdissa (vrt. s. 67 ja 86) toisistaan poikkeavasti. Tämä johtunee siitä, että ainakin rinnakkaistekstissä on siihen kuulumaton lause: ”Elintarvikemarkkinavaltuutetun päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimmalta oikeudelta.” Sekaannusta aiheuttava virhe on korjattava lakiluonnoksen jatkovalmistelussa. Muutoksenhakua koskevan pykälän osalta viitataan myös muualla tässä lausunnossa erityisesti seuraamusten ja menettelyjen osalta esitettyyn. Tässä lausunnossa esitetyt muutokset edellyttävät vastaavia muutoksia ainakin mainitun pykälän 2, 3 ja 4 momenttiin.

5 Lopuksi

Lakiluonnoksen perusteella kyse on merkittävästä voimassaolevan lain muuttamisesta. Lain 15 pykälästä ainoastaan kolme jäisi ehdotuksen perusteella voimaan muuttamattomina. Käytännössä esitetty lakiluonnos tuplaa pykälien määrän. Tähän nähden ja lakiteknisesti tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna olisi säätää kokonaan uusi laki sen sijaan, että yritetään väkisin muokata vanhaa lakia direktiivin asettamien vaatimusten mukaiseksi.

Lakiluonnoksessa omaksuttu muutoslain malli lukuisine väliin pakotettuine pykälineen on vääjäämättä johtamassa siihen, että laista tulee erittäin sekava ja rakenteellisesti katsoen hyvin vaikeasti hallittava kokonaisuus. Lain soveltamisen kannalta ratkaisua ei voi pitää toivottavana. Osa luonnoksessa ehdotetuista säännöksistä on edellä kuvatusti hyvin vaikeaselkoisia ja vähintäänkin monimutkaisesti hahmoteltuja.

Lakiluonnoksessa ei esitetä muutoksia voimassa olevan lain 5 §:ään, jonka toisessa momentissa todetaan muun ohella, että valtuutetun on ennen suositusten antamista pyydettävä lausuntoa elintarvikeketjun itsesääntelyelimeltä, jollaisena toimii tällä hetkellä elintarvikeketjun kauppapalautakunta. Lautakunnan toiminnasta on kuitenkin toistaiseksi sovittu vain 31.12.2020 asti, mikä on pidettävä mielessä luonnoksen jatkovalmistelussa. Elintarvikemarkkinavaltuutetun näkemyksen mukaan kauppapalautakunta on asiantuntevana ja ketteränä toimijana edistänyt toiminnallaan hyvän kauppatavan mukaisia menettelytapoja elintarvikeketjussa. Kauppapalautakunnan toiminnan jatkaminen alan itsesääntelyelimenä on toivottavaa.

Tässä lausunnossa esitetyt huomiot koskien elintarvikemarkkinalakia vaikuttavat myös oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin. Näitä vaikutuksia ei ole tarkasteltu tässä lausunnossa.

Lakiluonnos ei sisällä säännöstä sopimuksen pätemättömyydestä. Sitä ei myöskään ole voimassa olevassa elintarvikemarkkinalaissa. Nykyisen lain esitöissä (HE 121/2018 vp) sopimuksen pätemättömyyttä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena seuraamuksena kirjallisuusvaatimuksen rikkomisesta.

Muutettavaksi ehdotettavaan lakiin lisättävien pykälien vuoksi tilannetta olisi kuitenkin perusteltua arvioida jatkovalmistelussa uudestaan. Näin ollen pätemättömyydestä voi nyt olla perusteltua säätää laissa (pätemättömyydestä tarkemmin esim. Kuoppamäki, P. Uusi kilpailuoikeus 2018, s. 112–116).

Kuten muun muassa oikeusministeriö on työryhmämietinnössään (OM 52/2018) katsonut, valvontaa suorittavalla viranomaisella on lähtökohtaisesti parhaat edellytykset ja asiantuntemus arvioida sanktioiden määräämisen perusteita. Toimivalta sanktioiden määräämiseksi on siten perusteltua osoittaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle.

Elintarvikemarkkinavaltuutetulle johdonmukaisesti keskitetty toimivalta asianmukaisine muutoksenhakumahdollisuuksineen mahdollistaa erityisesti liikelämän arvostaman mahdollisimman nopean ja tehokkaan prosessin. Samoin se varmistaa kaikkien osapuolten kannalta keskeisen oikeusturvan toteutumisen mahdollisimman täysimääräisesti. Tämä turvaa osaltaan myös markkinoiden toimivuutta.



Elintarvikemarkkinavaltuutettu Olli Wikberg