

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 36/2026 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

- (1) Hallituksen esitys kohdistuu keskeisiltä osin elintarvikemarkkinalain voimassa olevien säännösten muutoksiin, jotka on tehty lakiin hallituksen esityksen 199/2020 vp pohjalta. Näitä muutosehdotuksia ei ole säädetty aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
- (2) Lakiehdotukset ovat merkityksellisiä valtiosääntöisesti elinkeinovapauden, sopimusvapauden, oikeusturvan ja seuraamusjärjestelmän osalta verrannollisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta katsottuna.
- (3) Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinan toimivuutta parantamalla heikomman osapuolen suojaa elintarvikemarkkinalla sekä erityisesti maataloustuotteita tai elintarvikkeita myyvän tavarantoimittajan asemaa sopimuskumppanina. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaisesti elintarvikemarkkinalakiin sisällytettäisiin lain tavoitesäännös. *Tavoitesääntely ohjaa lähinnä laintulkintaa, joten lain tavoitteilla ei ole itsenäistä aineellista sisältöä. Kuitenkin on syytä todeta, että toimivat ja monipuoliset elintarvikemarkkinat ovat osa yhteiskunnan huoltovarmuuden ylläpitoa, jota voidaan pitää yleisesti yhteiskunnallisesti merkittävänä intressinä myös sääntelyn kehittämiseksi.*

2. Sopimusvapaus ja elinkeinovapaus

- (4) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus vaikuttaa sekä sopimusvapauteen että jossain määrin myös elinkeinovapauteen.
- (5) Perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuuden suoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 24/2002 vp, PeVL 5/2002 vp). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, PeVL 33/2002 vp). Perusteltujen odotusten suojaan liittyy perustuslakivaliokunnan mielestä oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan lainsäädännön pysyvyyteen niin, että sopimusosapuolten oikeusasemaa ei voida näitä seikkoja tavallisella lailla sääntelemällä kohtuuttomasti heikentää.
- (6) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi neuvottelovelvollisuudesta poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta. *Neuvottelovelvollisuus perustuu epämääraiseksi jääville määreille: olosuhteiden poikkeuksellinen muutos, muutosten huomioimisen kohtuullisuus sopimusta tehtäessä sekä olosuhteiden muutoksesta johtuva heikomman osapuolen aseman olennainen heikkeneminen.* Pykäläehdotuksen 2 momentissa määritellään, miten sopimuksen heikompi osapuoli määräytyy. Tällaisia tekijöitä ovat *sopimuksen voimassaoloajan ja hinnoittelujaksojen pituus, vaihtoehtoisten sopimuskumppanien määrä ja muut osapuolen asemaan vaikuttavat seikat*. Ehdotettu 2 momentti jää arvioitavien tekijöiden suhteen ongelmallisen avoimeksi erityisesti, kun sillä pyritään vaikuttamaan olemassa olevan sopimuksen sisällön uudelleenjärjestelyyn. Toisaalta säännös velvoittaa vain neuvottelemaan, mutta ei muuttamaan sopimusta, joten itsenäisenä säännöksenä se ei ole sopimuksen pysyvyyden kannalta ongelmallinen.
- (7) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 a §:ssä säädettäisiin neuvotteluvoiman väärinkäytöstä. Ehdotus perustuu vastaavalla tavalla kuin 3 a §:ssä epämääraiseksi ja tulkinnanvaraisiksi jäävien määreiden ja kriteerien varaan: *"merkittävästi heikompi tavarantoimittaja" ja "kohtuuton sopimusehto"*. Pykälässä asetetaan väljä kriteerejä, miten kohtuuttomuutta ja neuvotteluvoimaa arvioidaan. Sääntely vaikuttaa

sopimusneuvotteluihin ja sopimuksen muodostamiseen. Siten sillä on vaikutuksia sopimusvapauteenkin. Ehdotetun lainkohdan mukainen menettely voi johtaa siihen, että markkinaoikeus voi kieltää 11 b §:n nojalla ostajaa jatkamasta tai uusimasta menettelyä. Markkinaoikeus voi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Ehdotettua sääntelyä tulisi täsmentää siten, että väljiksi jäävät kriteerit eivät muodostu tapauskohtaisesti tulkinnanvaraisiksi ja että neuvotteluosapuolet voivat itse tunnistaa pykälässä tarkoitetun asetelman muodostumisen yksiselitteisesti ilman viranomaisohjausta. Täsmällisellä sääntelyllä on myös vaikutuksensa siihen, että sopimusvapautta voidaan rajoittaa valtiosääntöisesti kestäväällä tavalla.

- (8) Hallituksen esityksen 4 c §:ssä säädettäisiin ostajan oman tuotemerkin (private label) suosimisen kiellosta. Ehdotus vaikuttaa ostajan omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen, koska ehdotettu säännös näyttää rajoittavan ostajan hinnoittelua (ks. tästä esim. PeVL 32/2009 vp) sekä myytävien tuotteiden valikoimaa ja esilläpitoa koskevia ratkaisuja.
- (9) Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten, pitää ilmetä laista (ks. esim. PeVL 31/2006 ja PeVL 46/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että kun sääntely kohdistuu varallisuusmassaltaan huomattaviin oikeushenkilöihin, lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp, PeVL 34/2000 vp).
- (10) *Ehdotettu sääntely ei ole täsmällistä, vaan kriteerit lainkohdan soveltamistilanteille jäävät väljiksi: tavarantoimittajan heikompi asema määräytyisi sillä perusteella, että sen elinkeinotoiminta on erityisen riippuvaista ostajasta. Puolestaan ”riippuvainen asema” jää osin jopa avoimen avoimen lausekkeen varaan: ”muut vastaavat seikat”. Sääntämisjärjestysperustelujen mukaan säännöstä sovellettaessa ”se, mitä tavarantoimittajan edulla kulloinkin tarkoitettaisiin, arvioitaisiin tapauskohtaisesti”. Koska ehdotuksella on vaikutuksia omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen, tulisi sääntelyä täsmentää, jotta lainkohdan soveltamista koskevat velvollisuudet voidaan havaita vainatta ilman viranomaisen ohjausta. Toisaalta lainkohdan rikkomisesta voisi seurata hallinnollisena seuraamuksena huomautus tai kieltö, jota voidaan tehostaa uhkasakolla. Tässä suhteessa valvontaviranomaiselle ei voida jättää laajaa tulkintavalttaa väljään sääntelyyn, jolla on vaikutuksia perusoikeuksina turvattuihin omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen nähden.*

3. Kosto-olettama ja käännetty todistustaakka

- (11) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 e §:ään ehdotetaan muutosta, joka koskee kosto-olettamaa. Sääntämisjärjestysperusteluissa kosto-olettamaa verrataan syrjintäolettamahan. Ehdotus näyttää olevan sisällöllisesti muotoiltu siten, että kosto-olettama muodostaa käännetyn todistustaakan tilanteen, jolloin ehdotus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta katsottuna.
- (12) Käännetty todistustaakka on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta. Niihin kuuluu rikosasioissa muun muassa syytetyn oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, kunnes syyllisyys on laillisesti näytetty toteen (HE 309/1993 vp, s. 74).
- (13) Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä niin sanottuun ankaraan objektiiviseen vastuuseen ja puhtaasti käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa hallinnollisen sanktion määräämistä perustuslain 21 §:än sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp). Jotta hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely olisi perustuslain 21 §:ssä turvattu syyttömyysolettaman kannalta hyväksyttävää, se tulee lähtökohtaisesti muotoilla muuten kuin ankaraan objektiiviseen vastuuseen perustuvaksi. Tämä edellyttää etenkin enimmäismäärältään tuntuvien

seuraamusmaksujen tai sanktion kohteena olevan oikeusasemaan muutoin merkittävästi vaikuttavien sanktioiden kohdalla varmistumista säännösperusteisesti siitä, että määräämismenettelyyn ryhtymistä tai seuraamuksen suuruutta arvioitaessa otetaan objektiivisten tunnusmerkkien ohella huomioon tekijän tuottamus ja tahallisuus sekä vastuusta vapauttavat perusteet.

- (14) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 e §:n 3 momentin mukaan kosto-olettamaa ei sovellettaisi julkista varoitusta eikä hallinnollista seuraamusmaksua määrättäessä, joten niissä arviointi tapahtuisi syyttömyysolettaman perusteella. Siten kosto-olettamaa ja käännettyä todistustaakkaa sovellettaisiin hallinnollisissa seuraamuksissa, jotka koskevat elintarvikemarkkinavaltuutetun antamaa huomautusta (9 §) ja asettamaa kieltoa (11 a §). Ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan seuraamusmaksu on hallinnollinen sanktio ja julkisella varoituksella on sanktion piirteitä. *Ehdotettu sääntely sinällään ei ole ongelmallinen suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön nähden siltä osin kuin kysymys on hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevista asioissa noudatettavasta syyttömyysolettamasta.*
- (15) Huomautus ja kielto ovat kuitenkin hallinnollisia seuraamuksia, jotka perustuvat hallintoasiana käsiteltävänä olleeseen valvonta-asiaan, jonka lopputuloksena valvontaviranomainen on päätenyt ratkaisunaan antamaan hallinnollisen seuraamuksen. *Perustuslain 21 §:ssä säädettyihin hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeisiin kuuluu, että hallintoasia käsitellään asianmukaisesti viranomaisessa. Tähän asianmukaisuuteen kuuluu hallintoasian selvittäminen hallintolain 31 §:ssä tarkoitettulla tavalla asianmukaisesti. Tässä suhteessa kosto-olettama on hankalasti yhteensovitettavissa selvittämismahdollisuuden asianmukaisuuden kanssa, jossa viranomaisen tulee ratkaista asia tosiseikkojen perusteella eikä olettaamaan perustuvilla väitteillä. Merkitystä on myös sillä, että huomautuksen antamisella voi olla samanlaiset vaikutukset kuin julkisella varoituksella, joten tässä suhteessa kysymys on myös osin semantiikasta. Edelleen kieltomääräystä koskevassa asiassa hallintopakon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Jos ostaja jatkaa kostotoimiksi oletettua toimintaa, voidaan uhkasakko tuomita maksettavaksi, jolloin tilanne muodostuu rinnasteiseksi seuraamusmaksun kanssa. Tässä suhteessa kosto-olettama ei ole täysin ongelmaton perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna.*

4. Seuraamusmaksut

- (16) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi seuraamusmaksun määräytymistä koskevaa sääntelyä siten, että seuraamusmaksu voidaan määrätä myös 4 b §:n sääntelyn (kielto edellyttää tiettyjä tietoja) rikkomisesta. Muuten seuraamusmaksuja koskeva sääntely perustuu edellä mainittuun lakimuutokseen, joka tehtiin hallituksen esityksen 199/2020 vp pohjalta.
- (17) Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamusmaksut ovat perustuslain kannalta rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä tästä syystä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. 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).
- (18) Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp ja PeVL 28/2014 vp). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunnan mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevista säännöksistä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista (PeVL 12/2019 vp).

- (19) Seuraamusmaksua koskeva sääntely sisältää perustuslakivaliokunnan edellyttämät elementit. Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi sanktiosta, joka koskee 4 b §:n rikkomista. Ehdotettu 4 b § on sisällöltään täsmällinen, joten sen rikkomista koskeva seuraamus ei ole ongelmallinen.

5. Muuta

- (20) Voimassa olevan elintarvikemarkkinalain 12 a §:n 2 momentin perusteella seuraamusmaksu voidaan määrätä myös viranomaiselle. Säännöksen mukaan, jos ostaja on viranomainen, seuraamusmaksu voi olla enintään yksi prosentti tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden vuotuisten hankintojen arvosta.
- (21) Lähtökohtaisesti hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä on kohdennettu yksityiselle sektorille sellaiseen toimintaan, josta esimerkiksi yritys saa taloudellista hyötyä, jonka tavoittelussa se rikkoo lakia. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva järjestelmä korostaa nimenomaan yksityisen sektorin taloudelliseen toimintaan liittyvää riskinkantoa myös seuraamuksista, jotka liittyvät lainvastaiseen toimintaan taloudellisen edun tavoittelussa. Tällaisista lähtökohdista viranomaistoimintana hoidettaviin tehtäviin markkinasääntelyn sanktiojärjestelmä ei ole yhteensopiva.
- (22) *Viranomaisen toimiessa ostajan ominaisuudessa, kysymys on pääsääntöisesti bankintalain soveltamisalan piiriin kuuluvasta toiminnasta. Viranomainen toimii tällöin bankintayksikön ominaisuudessa markkinatoimijana, jolloin siihen voidaan nähdäkseni kohdistaa myös taloudellista toimintaa ohjaavan sääntelyn rikkomisesta sanktioluonteinen seuraamusmaksu, vaikka sinällään tällainenkin bankintatoiminta viranomaisissa kuuluu virkavastuusääntelyn piiriin. Vastaavalla tavalla seuraamusmaksusta on säädetty bankintalainsäädännössä bankintasääntöjen rikkomisesta.*

9.4.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti