

Olli Mäenpää

9.4.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan useita muutoksia elintarvikelakiin, jota ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Yleisenä tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinan toimivuutta parantamalla heikomman osapuolen suoja elintarvikemarkkinalla sekä erityisesti maataloustuotteita tai elintarvikkeita myyvän tavarantoimittajan asemaa sopimuskumppanina.

Sopimusvapaus

Neuvotteluvelvollisuus poikkeuksellisten olosuhteiden johdosta (3 a §)

Ehdotettu 3 a § määritteli sopimuksen vahvemmalle osapuolelle velvollisuuden neuvotella heikomman osapuolen pyynnöstä tämän kanssa sopimusehtojen muuttamisesta poikkeuksellisesti muuttuneiden olosuhteiden johdosta. Sopimusehtojen muuttamista koskevan neuvotteluvelvollisuuden edellytyksenä olisi, että sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet muuttuvat poikkeuksellisesti siten, että sopimuksen heikompi osapuoli ei ole voinut ottaa niiden muuttumista kohtuudella huomioon sopimusta tehtäessä ja olosuhteiden muuttuminen ja heikentää olennaisesti sopimuksen heikomman osapuolen.

Velvollisuutta koskevalla sääntelyllä perustettaisiin ainoastaan velvollisuus neuvotella poikkeuksellisesti muuttuneiden olosuhteiden johdosta. Sopimuksen mahdollinen muuttaminen kuuluisi edelleen sopimuksen osapuolten disponointivaltaan. Säännöksellä ei siten rajoitettaisi sopimusvapauden sisältöä eikä sääntely puuttuisi sopimussuhteen pysyvyyteen. Neuvotteluvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen ei kohdistuisi sopimusoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi sopimusvapauden tai sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta.

Kielletyt sopimusehdot (4 a-c §)

Ehdotettu 4 a § määritteli ostajaan kohdistuvan kiellon 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. Ehdotettu 4 b § määritteli ostajaan kohdistuvan kiellon käyttää sopimusehtoa, jonka perusteella ostaja voi vaatia tavarantoimittajaa antamaan ostajalle säännöksessä tarkemmin määriteltyjä tietoja. Ehdotettu 4 c § sisältää

kiellon käyttää säännösehdoituksessa tarkemmin määriteltyä sopimusten sidonta-ehtoa.

Kiellettyjä sopimusehtoja koskevalla sääntelyllä puututtaisiin sisällöllisesti sopimusvapauteen. Sopimusvapautta ei sinänsä ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa, mutta se saa tietyssä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (ks. PeVL 15/2004 vp, s. 4/, HE 309/1993 vp, s. 62). Sopimusvapauteen puuttuvaa sääntelyä on yleensä tarkasteltu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 28/2012 vp). Ehdotetut sopimusehtoja koskevat kiellot ovat siten perustuslaissa turvatus omaisuus- ja elintarviketurvan näkökulmasta merkityksellisiä sopimusvapauteen kohdistuvia rajoituksia. Niitä on arvioitava ottaen huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Sääntelyn tarkoituksena on suojata elintarvikeketjun heikompa osapuolta. Tätä tavoitetta konkretisoi elintarvikelakiin lisättäväksi ehdotettu 1 b §, jonka mukaan lain tarkoituksena on suojella maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kaupassa heikommassa asemassa olevaa osapuolta kohtuuttomilta sopimusehdoilta ja kauppataivoilta sekä turvata elintarvikemarkkinan toimivuutta ja edistää sen tervettä kehitystä. Sopimusvapautta rajoittavan sääntelyn tarkoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä ja yleisen edun mukaisena. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena ottaa sopimussuhteen heikomman osapuolen suojaaminen huomioon sopimussuhteita säänneltäessä (PeVL 74/2018 vp, PeVL 7/2005 vp).

Neuvotteluvoiman väärinkäytön kieltäminen kieltäisi vahvan neuvotteluvoiman perusteella määriteltävät kohtuuttomat sopimusehdot. Tällaista sopimusehtojen rajoitusta ei voida pitää kohtuuttomana, kun erityisesti otetaan huomioon sen soveltamisen edellytyksenä oleva sopimusasetelman epätasapaino, joka perustuu sopimusosapuolten neuvotteluvoiman merkittävään eroon. Kielto edellyttää tietoja kohdistuista vain tietoihin, joita ostaja ei tarvitse sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseen tai täyttääkseen lakiin tai omiin sitoumuksiinsa perustuvat vaatimukset, joten rajoitusta ei voida pitää merkittävänä. Sidontaehdon kieltäminen rajoittaisi tiettyä tuotetta koskevan toimitussopimuksen kytkemistä muihin toimitustarkoituksiin, mitä ei myöskään voitane pitää kohtuuttomana. Ehdotuksiin ei siten sopimusvapauden kannalta ole huomauttamista.

Ostajan oman tuotemerkin suosimisen kieltäminen (4 c §)

Ostajan oman tuotemerkin suosimisen kiellon määrittelevän uuden 4 c §:n 1 momentin mukaan ostajan tulisi ottaa tavarantoimittajan ostajalle myymiin maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin liittyvät edut huomioon, jos tavarantoimittaja on neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikompi ja edellä tarkoitettuja tuotteita kilpailevat sellaisten tuotteiden kanssa, jotka ostaja myy omalla tuotemerkillään. Tämän velvoitteen soveltamisen kannalta keskeisen neuvotteluvoiman arvioinnissa huomioon otettavat kriteerit määriteltäisiin erikseen 4 c §:n 2 momentissa. Säännöseh-

dotuksen mukaan tavarantoimittaja olisi neuvotteluvoimaltaan ostajaa heikommassa asemassa, jos tavarantoimittaja on elinkeinotoiminnan harjoittamisessa erityisen riippuvainen ostajasta.

Myös ostajan oman tuotemerkin suosimisen kieltoa koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida sopimusvapauden kannalta. Ehdotettu sääntely määritteli ostajalle velvollisuuden ottaa huomioon tavarantoimittajan ostajalle myymiin maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin liittyvät edut. Tällainen sopimussuhteen toisen osapuolen etujen huomioon ottaminen ei ole täysin vieras sopimusvapauden puitteissa muodostuvan sopimussuhteen perusteiden ja sopimustasapainon edellytysten kannalta. Velvoitteella ei toisaalta puututtaisi velvoittavasti sopimussuhteen sisältöön esimerkiksi kieltämällä tietynsisältöiset sopimusehdot. Ehdotettu sääntely sopeutuu siten sopimusvapauden rajoihin. Säännösehdotuksen otsikko antaa kuitenkin harhaanjohtavan kuvan sääntelyn sisällöstä, sillä säännös määrittelee vain huomioonottamisvelvollisuuden eikä kiellä – ainakaan ehdottomasti – oman tuotemerkin edistämistä.

Sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että huomioonottamisvelvollisuuden kohde, sisältö ja laajuus määräytyisivät lakiperustaisesti vain tuotteeseen liittyviä etuja koskevan hyvin yleisluonteisen määritelmän perusteella. Velvollisuuden tarkempaa sisältöä selostetaan yksityiskohtaisesti vain perusteluissa (s. 70-71).

Kun otetaan huomioon, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, ehdotettu laintasoinen sääntely on varsin väljää, mikä voi heikentää sen ennakoitavuutta. Sääntelyn kohteena ovat toisaalta lain 1 §:n mukaan vain elinkeinonharjoittajien väliset maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden kauppaa koskevat sopimukset ja käytännöt. Lain soveltaminen perustuisi siten sopimusosapuolten erityisasiantuntemukseen ja se kohdistuisi vakiintuneisiin käytäntöihin. Ostajan oman tuotemerkin suosimiseen liittyvä huomioonottamisvelvollisuus ei tältä kannalta todennäköisesti muodostuisi yllättäväksi, vaikeasti toteutettavaksi tai suhteettomaksi sääntelyksi, mikä voi lieventää yleisluonteisen sääntelyn ongelmallisuutta.

Kaupalliset kostotoimet (2 e §)

Kaupallisia kostotoimia koskeva kielto sisältyy voimassa olevan lain 2 e §:ään. Säännöksen mukaan kostotoimia ovat tuotteiden poistaminen valikoimasta, tilausmäärien vähentäminen, tavarantoimittajalle tarjottujen palvelujen lopettaminen ja muut kaupalliset kostotoimet, jotka toteutetaan sen vuoksi, että tavarantoimittaja käyttää sopimusperusteisia tai lakisääteisiä oikeuksiaan, saattaa asian viranomaisen käsiteltäväksi tai tekee yhteistyötä viranomaisen kanssa. Säännös perustuu kauppatapadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan h alakohtaan, jonka mukaan kiellettyjä ovat käytännöt, joissa ostaja uhkaa toteuttaa tai toteuttaa kaupallisia kostotoimia tavarantoimittajaa vastaan.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi kosto-olettamaa koskeva säännös. Sen mukaan ostajan olisi kumotakseen kaupallisten kustotoimien käyttöä koskevan oletuksen osoitettava, että se ei ole rikkonut kaupallisten kustotoimien kieltoa. Olettama tulisi sovellettavaksi elintarvikemarkkinavaltuutetun tai tuomioistuimen käsitellessä asiaa.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Säännösehdotuksen mukaisen kosto-olettaman tarkoituksena on tehostaa kaupallisten kustotoimien kieltoa. Perustuslakivaliokunta on yhdenvertaisuuslakiin sisältyvää syrjintäolettamaa arvioidessaan katsonut, että sitä koskeva 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). Vastaavanlaiset näkökohdat ovat valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja myös tässä yhteydessä.

Tältä kannalta voidaan todeta, että kustotoimien verraten väljän määritelmän vuoksi, vain ostaja voinee esittää selvityksen siitä, että kaupallisissa suhteissa siinänsä tavanomaisia menettelyjä kuten tuotteiden poistaminen valikoimasta, tilausmäärien vähentäminen ja tavarantoimittajalle tarjottujen palvelujen lopettaminen ei ole käytetty sen vuoksi, että tavarantoimittaja käyttää sopimusperusteisia tai lakisäätteisiä oikeuksiaan, saattaa asian viranomaisen käsiteltäväksi tai tekee yhteistyötä viranomaisen kanssa. Olettaman voidaan siten arvioida tehostavan aiheellisella tavalla kustotoimien kieltoa. Ehdotuksen ei voitane arvioida vaarantavan ostajan oikeusturvaa eikä perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta hyvään hallintoon tai oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Kosto-olettamaan perustuvaa käännettyä todistustaakka ei 2 e §:n 3 momentin mukaan sovellettaisi julkisen varoituksen antamiseen eikä elintarvikemarkkinoiden seuraamusmaksun määrittämiseen. Tätä rajoitusta voidaan pitää oikeusturvan kannalta perusteltuna ja myös välttämättömänä, koska näissä tapauksissa on kysymys hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta. Hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevat säännökset eivät perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisiksi tai perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 39/2017 vp; ks. myös PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7-8).

Säännösehdotuksessa nämä rajoitukset on otettu asianmukaisesti huomioon. Säännöksen soveltamisen kannalta on kuitenkin harhaanjohtava perusteluissa esi-

tetty näkemys, jonka mukaan ostajalla olisi todistustaakka oletettaman kumoamisesta elintarvikemarkkinavaltuutetun hakiessa elintarvikemarkkina-laissa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia ja käsiteltäessä asiaa tuomioistuimessa ostajan valittaessa elintarvikemarkkinavaltuutetun antamasta varoituksesta (s. 65). Myös näissä tapauksissa on kysymys hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevan asian käsittelystä, jossa ei voida soveltaa käännettyä todistustaakkaa.