

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen

20.4.2026

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

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

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

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

Esitysluonnoksen tavoitteena on edistää elintarvikemarkkinan toimivuutta parantamalla heikomman osapuolen suojaa elintarvikemarkkinalla sekä erityisesti maataloustuotteita ja elintarvikkeita myyvän tavarantoimittajan asemaa sopimuskumppanina. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin ostajan oman tuotemerkin suosimisen kieltö. Lakiin lisättäisiin myös säännökset, joilla vahvistetaan alkutuottajan ja elintarviketeollisuuden liiketoimintaa koskevien tietojen suojaa ja suojaa sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi tarpeettomilta kustannuksilta aiheuttavilta tietovaateilta sekä suojaa kaupallisilta kostotoimilta. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin säännös velvollisuudesta neuvotella heikomman osapuolen pyynnöstä sopimuksen sisällöstä uudelleen poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Elintarvikemarkkinalakiin lisättäisiin myös säännös, jonka avulla elintarvikemarkkinavaltuutettu voi valvontatoiminnassaan puuttua nykyistä paremmin neuvotteluvoiman väärinkäyttöön.

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

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon 9.11.2025 (VN/32853/2024-OM-32).

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Oikeusministeriö viittaa aiemmin lausuntokierroksella antamaansa lausuntoon, jossa on kiinnitetty huomiota muun ohella siihen, ettei esityksessä ole useiden ehdotusten osalta riittävästi perusteltu, miksi voimassa oleva lainsäädäntö ei riitä ratkaisemaan havaittuja ongelmia tai puutteita. Esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty jonkin verran, ja säännöksiin on tehty eräitä muutoksia. Oikeusministeriö käsittelee tässä lausunnossa merkittävimpiä voimassa olevan lainsäädännön periaatteista poikkeavia säännösehdotuksia, joita maa- ja metsätalousvaliokunnan olisi aiheellista vielä tarkastella.

Kosto-olettama (2 e §)

Oikeusministeriö arvosteli aiemmassa lausunnossaan elintarvikemarkkinalain 2 e §:n 2 ja 3 momenttiin ehdotettua kosto-olettamaa koskevaa säännöstä. Oikeusministeriö ei edelleenkään pidä kaupallisiin kustotoimiin liittyvää kosto-olettamaa (2 e §) perusteltuna ja esittää siitä luopumista.

Jatkovalmistelussa ehdotuksen sanamuotoa on muutettu jonkin verran, ja kosto-olettaman soveltamisalan ulkopuolelle on ehdotetussa 3 momentissa rajattu aiemmin rajatun seuraamusmaksun lisäksi myös julkinen varoitus. Oikeusministeriö pitää rajausta perusteltuna, koska elintarvikemarkkinalain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 121/2018 (s. 61) on todettu muun ohella, että varoitus voidaan katsoa rangaistuksen luonteiseksi seuraukseksi. Hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 12/2019 vp s. 8 ja siinä mainitut aikaisemmat lausunnot).

Kosto-olettamaa sovellettaisiin viranomaisessa ja tuomioistuimessa, jolloin se voi tulla sovellettavaksi ainakin elintarvikemarkkinavaltuutetun viranomaismenettelyssä, hallintoprosessissa markkinaoikeudessa sekä siviiliprosessissa käräjäoikeudessa.

Vaikka kosto-olettamaa koskevaa säännöstä onkin rajattu, oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiin ei tulisi ottaa 2 e §:n 2 momentin kaltaista olettamassäännöstä, vaan kysymys tulisi jättää oikeuskäytännössä ratkaistavaksi. Näin toimitaan vakiintuneesti muillakin aloilla. Tällaiselle sääntelyratkaisulle tulisi esittää erityisen painavat perusteet, erityisesti kun otetaan huomioon, että kyse on kahden yrityksen välisestä asiasta, eikä esimerkiksi yrityksen ja kuluttajan välisestä asiasta. Esityksessä ei esitetä riittävän vakuuttavaa selvitystä siitä, että tällaisen säännöksen puuttuminen olisi käytännössä aiheuttanut ongelmia tai että nykyisiä keinoja olisi jo käytetty, mutta ne olisivat osoittautuneet riittämättömiksi.

Vaikka esityksen terminologiaa on muutettu siten, että käännetyn todistustaakan sijaan käytetään termiä ”olettama”, sääntelyn luonne jää edelleen epäselväksi, eikä pelkkä terminologinen muutos poista esitykseen liittyviä oikeudellisia ongelmia tai sääntelyratkaisua koskevia huolia.

Laissa tulisi yksilöidä tarkemmin, mitkä seikat synnyttävät olettaman. Olettaman syntymiskynnyks jää edelleen matalaksi. Epäselväksi jää yhä myös olettaman kumoamiseen liittyvä näyttökynnyks. Uudessa versiossa ostajan edellytetään esittävän sellaista selvitystä, jonka perusteella voidaan katsoa osoitetuksi, että toimenpiteet ovat olleet liiketoiminnallisesti perusteltuja. Tarkoituksena on ilmeisesti soveltaa normaalinäyttökynnystä, koska aiemmassa versiossa esiintynyt sanaa ”todennäköinen” ei enää käytetä. Voidaan siten kysyä, onko ostajalle asetettu näyttövaatimus oikeasuhtainen siihen nähden, että olettama voi syntyä jo varsin vähäisellä näyttöllä.

On selvää, että ehdotetun kaltainen olettamasäännös heikentäisi ostajan oikeudellista asemaa ja oikeusturvaa merkittävästi nykytilaan verrattuna, ja ostaja saattaisi pahimmillaan joutua seuraamusten kohteeksi myös tilanteissa, joissa konkreettista näyttöä lainvastaisesta menettelystä ei ole. Vaikka tarkoituksena on suojata heikommassa asemassa olevia tavarantoimittajia ja helpottaa viranomaisen työtä, sääntelyyn liittyy merkittävä riski siitä, että se johtaa huomattavaan hallinnolliseen taakkaan ja selvitysrasitteeseen, koska resursseja, dokumentaatiota ja juridista osaamista vaadittaisiin käytännössä lähes aina jo hyvin varhaisessa vaiheessa.

Vaikutusarvioinnissa ei edelleenkään tarkastella riittävän täsmällisesti ostajalle syntyvää selvitysrasitetta, dokumentointipainetta, prosessiriskiä eikä sitä, miten sääntely vaikuttaa liiketoiminnalliseen päätöksentekoon jo ennen varsinaista seuraamusmenettelyä. Tältä osin mahdollisia negatiivisia vaikutuksia ei ole arvioitu asianmukaisesti. Riskinä on, että ostaja joutuu jo varhaisessa vaiheessa laajaan selvitystyöhön tilanteessa, jossa sen toimet ovat olleet liiketoiminnallisesti perusteltuja. Säännöksen väärinkäytön riski voi johtaa siihen, että sääntely kääntyy tarkoitustaan vastaan, jos ostajat alkavat varmuuden vuoksi vältellä pienempiä toimijoita.

Esityksessä viitataan vastaavanlaista olettamasääntelyä olevan yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja laissa miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta (609/1986). Kyse on kuitenkin Euroopan unionin oikeuteen perustuvasta sääntelystä, jota tulee arvioida EU-taustaa ja muun ohella EU-oikeuden etusijaperiaatetta vasten. Nyt ehdotettuun vertautuvaa puhtaasti kansallisista lähtökohdista olettamasääntelyä ei käytännössä ole, tai ainakin se olisi hyvin poikkeuksellista.

On aihetta painottaa, että yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain olettamasääntelyllä pyritään varmistamaan se, että niin perustuslaissa kuin Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu yhdenvertaisuus toteutuu myös käytännössä. Voimassa olevan sääntelyn taustalla oleva yhteiskunnallinen tarve on siten olennaisesti painavampi kuin se, minkä edistämiseksi vastaavaa nyt ehdotetaan. Joka tapauksessa ehdotuksen perustuslainmukaisuutta tulisi arvioida tarkemmin. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain vastaavat säännökset liittyvät syrjinnän toteamiseen ja uhrille tuomittavaan hyvitykseen. Nyt sen sijaan kysymys olisi huomautuksen ja mahdollisesti uhkasakolla vahvistetun kiellon asettamisesta.

Vaikka kosto-olettaman ulkopuolelle on rajattu hallinnolliset sanktiot ja sen luonteiset hallinnolliset seuraamukset, tulee nyt ehdotetun kosto-olettaman oikeasuhtaisuutta, täsmällisyyttä ja soveltamisalan rajoja arvioida huolellisesti erityisesti sen vuoksi, että kyse on puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvasta ratkaisusta, joka olisi suomalaisessa oikeusjärjestelmässä poikkeuksellinen.

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut vastaavanlaista ehdotusta, ja esitys on myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Koska esityksen ulkopuolelle on rajattu hallinnolliset sanktiot, sääntely ei vaikuttaisi ainakaan ehdottomasti muodostuvan perustuslain 21 §:n ja esimerkiksi syyttömyysolettaman vastaiseksi edelläkin selostetulla tavalla. Säännöksen perusteella kuitenkin voitaisiin määrätä ostajaa koskeva kielto, jonka noudattamisen tehosteeksi olisi mahdollista määrätä uhkasakko. Uhkasakko-menettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksenluonteisiksi seuraamuksiksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen (KHO:2016:96).

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

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

Oikeusministeriö toteaa vielä, että tämänkaltainen olettasääntely vaikuttaisi kahden elinkeinonharjoittajan välillä varsin poikkeukselliselta ratkaisulta kansallisessa oikeusjärjestelmässä, mikä korostaa tarvetta arvioida säännöksen tarpeellisuutta huolellisesti.

Kohtuuton sopimusehto ja kieltosäännös (4 a §)

Neuvotteluvoiman väärinkäyttöä koskevan 4 a §:n tarkoituksena on ilmeisesti varmistaa, että neuvotteluvoimaltaan vahvempi ostaja ei väärinkäytä asemaansa suhteessa heikompiin tavarantoimittajiin. Kyseessä vaikuttaa olevan vastaavantyyppinen kieltosäännös kuin yrittäjänsuojalain 1 §:ssä. Puheena oleva 4 a § on kuitenkin muotoiltu siten, että siinä on piirteitä sekä oikeustoimilain 36 §:n yleisestä sovittelusäännöksestä että yrittäjänsuojalain 1 §:n kieltosäännöksestä.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 4 a §:n tarvetta ei ole perusteltu riittävästi. Ennen sääntelyn muuttamista olisi aiheellista arvioida, estääkö yrittäjänsuojalain 1 § todella sellaisen tulkinnan, jonka mukaan tavarantoimittajille ei voitaisi antaa riittävää suojaa jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa. Lisäksi epäselväksi on jäänyt, ovatko tavarantoimittajat pyrkineet saamaan suojaa yrittäjänsuojalain nojalla ja, jos eivät ole, mistä syystä tähän mahdollisuuteen ei ole turvauduttu.

Yrittäjänsuojalain esitöissä (ks. HE 39/1993 vp, s. 8) esimerkkinä tilanteesta, jossa laki tulee sovellettavaksi ja elinkeinonharjoittaja voi saada lain tarkoittamaa suojaa, on käytetty elinkeinonharjoittajaa, joka rinnastuu kuluttajaan tai työntekijään. Sanotusta ei kuitenkaan seuraa, etteivät myös muut kuin kuluttajiin tai työntekijöihin rinnastettavissa olevat elinkeinonharjoittajat voisivat saada yrittäjänsuojalain tarjoamaa suojaa. Esitöiden perusteella myös muut kuin kuluttajiin tai työntekijöihin rinnastettavissa olevat elinkeinonharjoittajat voinevat siten olla yrittäjänsuojalain tarkoittamassa merkityksessä sopimuskumppaniinsa nähden siinä määrin heikommassa asemassa, että heidän voidaan katsoa tarvitsevan erityistä suojaa kohtuuttomia sopimusehtoja vastaan. Esimerkiksi monilla aloilla elinkeinonharjoittajilla on vähän tai ei lainkaan mahdollisuuksia valita sopimuskumppaninsa. Tällaisessa asemassa ovat esimerkiksi monet maatalousyrittäjät ja vähittäiskauppiat (ks. HE 39/1993 vp, s. 6).

Edellä lausutun perusteella jää siten epäselväksi, millaisissa tilanteissa nykytilanteessa on sääntelyaukko – jos sellainen ylipäättään on tunnistettavissa. Turhaa ja päällekkäistä sääntelyä on

pyrittävä välttämään erityisesti silloin, kun ehdotettu sääntely on tulkinnanvaraista ja voisi sekoittaa vallitsevaa sääntelysystematiikkaa. Esityksessä ei siten ole riittävästi arvioitu, soveltuuko yrittäjensuojalaki jo nykytilanteessa nyt esille tuotuihin, kuvattuihin ongelmatilanteisiin.

Epäselviksi jäävät myös tietyt käsitteet, kuten neuvotteluvoiman määritelmä ja se, milloin tavarrantoimittajat ovat ostajaan nähden merkittävästi heikommissa neuvotteluasemassa. Molemmat käsitteet ovat laissa uusia ja tulkinnanvaraisia. Tämä asettaa haasteita sääntelyn ennakoitavuudelle ja oikeusvarmuuden toteutumiselle ja on omiaan lisäämään riitaisuuksia. 4 a §:n säännöskohtaiset perustelut eivät tässä suhteessa ole kovin onnistuneita, vaikka niitä on lausuntokierroksen versioon nähden jonkin verran pyritty täsmentämään. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella, että kynnys pykälän soveltamiselle olisi korkea ja että sopimusosapuolten neuvotteluvoimaeron tulisi olla merkittävä. Epäselväksi jää kuitenkin edelleen, onko tarkoitus tulkita sanaa ”merkittävä” poikkeuksellisen ankarasti, jolloin vain harva tapaus ylittäisi tämän merkittävyyskynnyksen.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan merkittävän heikon neuvotteluvoiman edellytetään johtuvan riippuvaisesta asemasta (”riippuvuussuhde”). Käytännössä lienee kuitenkin usein vaikeaa osoittaa, milloin neuvotteluvoiman merkittävä heikkous on seurausta juuri riippuvuussuhteesta eikä esimerkiksi yrityksen markkina-asemasta tai ajankohtaisista olosuhteista. Lisäksi vallittu rajausta vaikuttaa sulkevan soveltamisalan ulkopuolelle tietyt tilanteet: jos ”merkittävän heikon neuvotteluvoiman” edellytetään johtuvan nimenomaan riippuvaisesta asemasta, suljetaan ulkopuolelle tilanteet, joissa toisella osapuolella on merkittävän heikko neuvotteluvoima suhteessa toiseen, mutta riippuvaista asemaa ei pystytä osoittamaan. Riippuvainen asema toisesta sopimusosapuolesta voi toisinaan olla keskeinen osoitus neuvotteluvoimien epätasapainosta, mutta se on vain yksi osa kokonaisarviointia: monet muutkin tekijät voivat osoittaa osapuolten välisen neuvotteluvoiman epätasapainon.

Vaikka oikeusministeriö ei kannata ehdotettua 4 a §:ää, on myönteistä, että säännöstä ei ilmeisesti sovellettaisi yksittäistapauksiin. Yksittäisissä sopimussuhteissa tapahtuvat kohtuullistamiset on edelleen perusteltua jättää oikeustoimilain 36 §:n yleisen sovittelusäännöksen varaan ja yleisen tuomioistuimen ratkaistaviksi. Selvää on, että elintarvikemarkkinalakiin ei tule lisätä sääntelyä, jolla pyritäisiin puuttumaan yksittäistapauksiin ehdotetun kaltaisella kieltosäännöksellä.

Selkeyden vuoksi valiokunnan olisi kuitenkin syytä nimenomaisesti todeta, että säännöstä ei sovelleta yksittäistapauksiin.