

Tuomas Ojanen
24.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.
2. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 75-88) ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin tarkastellaan ”erityisesti perustuslain 2 §:ssä tarkoitetun julkisen vallan käytön, 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja 21 §:ssä säädettyjen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta.” (HE, s. 75)
3. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että ”esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto 3 a §:n ja 4 a–4 c §:n hyväksyttävyydestä perustuslain 2 §:n 3 momentin, 15 ja 18 §:n näkökulmasta sekä 2 e §:n 2 ja momentin hyväksyttävyydestä perustuslain 21 §:n näkökulmasta.” (HE, s. 88)

Arvioinnin lähtökohtia

4. 1.1.2019 voimaantullutta elintarvikemarkkinalakia (1121/2018), jota nyt ehdotetaan muutettavaksi, ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Myöskään lakiin 2020-luvulla tehtyjä muutoksia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
5. Elintarvikealan lainsäädäntö, ml. elintarvikemarkkinalaki, perustuu monelta osin EU:n lainsäädäntöön. Silti elintarvikelainsäädäntöön, ml. elintarvikemarkkinalaki, sisältyy myös kansallisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laadittua sääntelyä.
6. Havaitakseni nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys olennaisilta osin yksinomaan kansallisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laaditusta sääntelystä, jota EU:n lainsäädäntö ei edellytä. Tämä koskee esimerkiksi esityksessä ehdotettua ns. kosto-olettamasääntelyä, jota arvioin tarkemmin jäljempänä.
7. Näin ollen ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain kannalta. Koska esityksessä ehdotettu sääntely ei ole EU:n lainsäädännön edellyttämää, se ei ole EU-oikeuden soveltamisalalla, eikä sitä myöden unionin perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien piirissä (ks. POK 51.1 artikla).

Kosto-olettama 2 e §

8. Elintarvikemarkkinalain 2 e §:ssä kielletään ostajaa ryhtymästä kaupallisiin kostotoimiin tai uhkaamasta sellaisella. Pykälään lisättäisiin uusi 2 ja 3 momentti kaupallisia kostotoimia koskevasta niin sanotusta kosto-olettamasta. Ehdotettavan 2 momentin mukaan ehdotuksen mukaan, jos elintarvikemarkkinavaltuutettu tai tuomioistuin voi asiaa käsiteltäessä esitettyjen seikkojen perusteella olettaa, että ostaja on toteuttanut tai uhannut toteuttaa kaupallisia kostotoimia, ostajan on kumotakseen tämän oletuksen osoitettava, että ostaja ei ole rikkonut kaupallisten kostotoimien kieltoa. Säännöstä ei sovellettaisi elintarvikemarkkinalain 11 §:ssä tarkoitetun julkisen varoituksen antamiseen eikä 12 a §:ssä tarkoitetun elintarvikemarkkinan seuraamusmaksun määräämiseen.
9. Kosto-olettamaa sovellettaisiin esityksen mukaan hallintomenettelyssä elintarvikemarkkinavaltuutetun valvonnan yhteydessä. Lisäksi kosto-olettamaa sovellettaisiin haettaessa muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun huomautusta koskevaan päätökseen hallintotuomioistuimesta sekä haettaessa muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamaa kieltoa koskevaan päätökseen markkinaoikeudelta. Tällöin oikeudenkäyntiin markkinaoikeudessa sovelletaan pääosin lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.
10. Ehdotuksen tarkoituksena on esityksen mukaan suojella nykyistä tehokkaammin tavarantoimittajia kaupallisilta kostotoimilta. Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä tavarantoimittajien uskallusta ilmoitusten tekemiseksi elintarvikemarkkinavaltuutetulle silloin, kun tavarantoimittaja katsoo joutuneensa kaupallisen kostotoimen kohteeksi.
11. Ehdotettavaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta. Tässä yhteydessä on korostettava sitä jo edellä todettua seikkaa, että EU:n lainsäädäntö ei edellytä ehdotettua sääntelyä kosto-olettamasta.
12. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluistakin tulee esiin, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on tarkasteltu ns. käännteistä todistustaakka yhdenvertaisuuslain todistustaakkasääntelyn yhteydessä (PeVL 10/2003 vp, ks. myös PeVL 8/2000 vp). Valiokunta on tällöin todennut, että tällainen sääntely 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 vp, ks. myös PeVL 8/2000 vp)

Tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain todistustaakkasäännökset rakentuvat ns. jaetun todistustaakan periaatteelle, joka on syrjinnän vastaisen oikeuden keskeisiä oikeusperiaatteita. Periaatteen keskeisenä tarkoituksena on turvata syrjinnän kieltojen tehokas toteutuminen keventämällä vireillepanijan näyttövelvollisuutta.

Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain todistustaakkasäännöksissä on siis perusteiltaan kysymys yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjinnän kieltoa koskevien perus- ja ihmisoikeusnormien tehokkaan toteutumisen edistämisestä.

Riita-asian oikeudenkäynnissä todistustaakkasäännökset tarkoittavat sitä, että kantajan esitettyä näyttöä ilmeisestä syrjinnästä siirtyy vastaajalle todistustaakka siitä, ettei hänen menettelynsä ole tosiasiallisesti syrjivää.

Tämä todistustaakan jaon yleisperiaate ilmaistaan yhdenvertaisuuslain 28 §:ssä ja tasa-arvolain 9 a §:ssä. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan "(V)ireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta rikosasian käsittelyssä."

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaista todistustaakkasäännöstä ja sen mukaista syrjintäolettamaa sovelletaan yleisissä ja hallintotuomioistuimissa, samoin työsuojeluviranomaisissa ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa. Sitä vastoin säännöstä ei sovelleta rikosasian käsittelyssä, kuten säännöksestä nimenomaisesti ilmenee (ks. myös HE 19/2014 vp s. 93.)

On myös huomautettava siitä, että todistustaakka yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain mukaisen syrjintäolettamien syntymisestä on kantajalla (vireillepanijalla). Jotta esimerkiksi syrjintää koskeva kanne tai hakemus voi menestyä, vireillepanijan on siis ensisijaisesti esitettävä sellaista näyttöä tapahtumien kulusta ja muusta tosiseikastosta, jonka perusteella asiaa objektiivisesti arvioiden voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun. Pelkkä väite tai epäily syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta ei riitä olettamien syntymiseen (HE 19/2014 vp s. 93).

Täyttää näyttöä syrjinnästä tai vastatoimista ei kuitenkaan edellytetä. Riittävää on, että tuomioistuimelle tai muulle asiaa käsittelevälle toimivaltaiselle viranomaiselle syntyy esille tulleiden seikkojen valossa perustellusti oletettava syrjinnän tai vastatoimien kiellon vastaisesta menettelystä (HE 19/2014 vp s. 93). Merkitystä on myös vastanäytöllä, koska oletettava syrjinnän tai vastatoimien kiellon rikkomisesta voi perustua paitsi vireillepanijan myös vastapuolen esille tuomiin seikkoihin tai mahdolliseen muuhun asiaa käsiteltäessä saatuun selvitykseen (HE 19/2014 vp s. 93). Yleisten prosessioikeudellisten periaatteiden mukaisesti syrjintäolettava voi muodostua vasta sen jälkeen, kun myös vastaajalla on ollut mahdollisuus esittää vastanäyttöä kantajan esittämästä selvityksestä (ks. myös esim. KKO 2009:78 ja KKO 2018:39).¹

13. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ns. käänteisestä todistustaakasta on siis ollut kysymys nimenomaan yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta. Sitä vastoin nyt ehdotettavassa kosto-olettamasääntelyssä ei ole kysymys perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta, mikä todetaan nimenomaisesti myös esityksessä (HE, s. 83). Kosto-olettamasääntely ei myöskään ole edellä jo todetusti EU:n lainsäädännön edellyttämää, toisin kuin yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain todistustaakkasäännökset syrjintäolettamiseen ja käänteisine todistustaakkoineen ovat.

¹ Ks. yhdenvertaisuuslain 28 §:n todistustaakkasäännöksen mukaisesta syrjintäolettamasta sekä sen syntymisestä ja kumoamisesta Outi Anttila ja Tuomas Ojanen (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Alma 2025, s. 432-441.

14. Esityksessä ehdotettu kosto-olettamasääntely merkitsee yksinomaan puuttumista perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ilman, että kosto-olettamasääntely edistäisi minkään perus- ja ihmisoikeuden tehokasta toteutumista. Näin ollen ehdotettua sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta, jolloin on otettava huomioon vastaajan oikeusturvanäkökohdat.
15. Esityksen mukaan elintarvikemarkkinalakiin ehdotettava säännös kaupallisia kustotoimia koskevasta kosto-olettamasta on perusteltu tavarantoimittajien oikeuksien tehokkaan toteutumisen vuoksi. Vaikka elintarvikemarkkinalaissa oikeudet koskevat maataloustuottajia ja elintarviketeollisuusyrityksiä, näytön esittämistä koskevat vaikeudet rinnastuvat esityksen mukaan yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuihin syrjintätapauksiin. Tavarantoimittaja on elintarvikemarkkinalla usein selvästi ostajaan nähden sopimuksen heikompi osapuoli, joka tarvitsee suojaa. Tavarantoimittaja voi olla esityksen mukaan taloudellisilta voimavaroiltaan selvästi ostajaa heikompi tai elinkeinotoiminnassaan erilaisin tavoin ostajasta riippuvaisessa asemassa kuten esimerkiksi silloin, jos tavarantoimittajan tuotteille ei ole ostajan lisäksi muita vaihtoehtoisia jakelukanavia. (HE, s. 83)
16. Edelleen esityksessä todetaan, että ”ehdotus kosto-olettamasta elintarvikemarkkinalain kaupallisia kustotoimia koskevan säännöksen yhteydessä ei koske luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden perusoikeuksien suojaamista. Säännökselle on kuitenkin olemassa esityksen mukaan painava yhteiskunnallinen tarve.” (HE, s. 83) Tavarantoimittajien aseman turvaaminen ruokaketjussa on esityksen mukaan keskeistä kansallisen ruokaturvan kannalta. Kosto-olettaman avulla vahvistettaisiin elintarvikemarkkinalain säännösten noudattamista ja sillä olisi erityisesti säännösten rikkomista ennaltaehkäisevä vaikutus. Kosto-olettamaa sovellettaisiin tapauksissa, joissa on olemassa seikkoja, jotka tukevat oletusta kaupallisista kustotoimista. Ostaja kykenisi esityksen mukaan kumoamaan oletuksen esittämällä näyttöä toimenpiteidensä syistä. Elintarvikemarkkinavaltuutettu kuulisi ostajaa hallintolain edellyttämällä tavalla. Elintarvikemarkkinalain 9 §:n mukaan valtuutetun on myös pyrittävä neuvotteluin saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti lopettamaan lainvastainen toiminta. Ehdotus ei siten esityksen mukaan vaarantaisi ostajan oikeusturvaa eikä perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta hyvään hallintoon tai oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. (HE, s. 83-84)
17. Esityksen säätämisperusteluissa esitettyjä perusteluja kosto-olettamasääntelylle voidaan pitää taloudellisesti yhteiskunnallisesti melko painavina ja perusoikeusjärjestelmän kannalta jossain määrin hyväksyttävänä perusteina, vaikka siis kaupallisia kustotoimia koskevan säännöksen yhteydessä kosto-olettamassa ei ole kyse luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden perusoikeuksien suojaamisesta.
18. Perusoikeusrajoituksen tulee myös olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tästä näkökulmasta ehdotetun kosto-olettamasääntelyn ongelmaksi muodostuu se, että esityksessä lähinnä todetaan säännösehdotukselle olevan painava

yhteiskunnallinen tarve ilman, että tälle esitetään varsinaisesti mitään asiaperusteluja. Epäselväksi jää, miksi voimassa oleva lainsäädäntö ei riitä ratkaisemaan mahdollisia ongelmia tai puutteita, ja miksi tarvitaan niinkin merkittävää poikkeusta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, mitä ns. kosto-olettama kuitenkin lähtökohtaisesti tarkoittaa, varsinkin kun huomioidaan, ettei nyt ehdotetussa kosto-olettamassa ole lainkaan kyse perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen edistämisestä. Myös kosto-olettamasäännöksen mahdolliset vaikutukset jäävät epäselviksi.

19. Ehdotetussa muodossaan kosto-olettamasääntely poikkeaa myös sääntelyteknisesti sikäli merkittävästi esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 28 §:n säännöksestä, että jälkimmäisessä on jo säännösperusteisesti tuotu esiin se, että yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaisen syrjintäolettamien syntyminen edellyttää vastaajan oikeusturvasta johtuvista syistä sitä, että kantajan syrjintäväite on objektiivisesti perusteltu ja syrjintäolettamien perustavalla tavalla riittävin tosiseikoin tuettu (vaikkei ns. täyttä näyttöä vaaditakaan). Ehdotetussa kosto-olettamassasäännöksessä epäselväksi jää varsinkin tuomioistuimen kannalta se, miten tuomioistuimen tulisi osana prosessuaalista menettelyä soveltaa kosto-olettamasäännöstä, eivätkä säännöksen yksityiskohtaiset perustelut myöskään olennaisesti selvennä asiaa.
20. Kosto-olettamien syntymisen kynnys jää niin ikään epäselväksi ja asettuu lähtökohtaisesti matalalle, vaikkakin voitaneenkin lähteä siitä, ettei elintarvikevaltuutettu viranomaisena ja varsinkaan tuomioistuin ”kevein perustein” ala ”asiaa käsiteltäessä esitettyjen seikkojen perusteella” olettaa, että ostaja on ”toteuttanut tai uhannut toteuttaa kaupallisia kustotoimia”. Lisäksi ”kaupallisten kustotoimien” merkitys- ja käyttöyhteydet jäävät ylipäättään epäselviksi. Kuten todettua, voimassa olevaa elintarvikemarkkinalakia, ml. sen 2 e §:n säännös kaupallisista kustotoimista, ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
21. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan ehdotettu kosto-olettamasäännös on valtiosääntöoikeudellisesti monessa suhteessa ongelmallinen.
22. Tämän kaltainen olettamien sääntely ns. käänteisine todistustaakkoineen olisi perustuslain 22 § huomioon ottaen ylipäättään perusteltua jättää vain sellaisiin sääntely-yhteyksiin, joissa on riittävän selvästi kysymys perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaan toteutumisen edistämisestä, kuten yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain todistustaakkasäännöksissä on.