



LAUSUNTO

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

(MmV@eduskunta.fi)

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN, OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 2 JA 6 §:N SEKÄ SAKON TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA ANNETUN LAIN 1 §:N MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt elintarvikemarkkinavaltuutetulta lausuntoa otsikkoasiassa. Elintarvikemarkkinavaltuutettu lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 pykälää sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 pykälää. Elintarvikemarkkinalain osalta ehdotetut muutokset liittyvät pääsääntöisesti 17.4.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/633 hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa (jäljempänä kauppatapadirektiivi ja direktiivi) kansalliseen implementointiin. Muiden lakiehdotusten osalta kyse on elintarvikemarkkinalain edellyttämistä muutoksista asioiden käsittelyyn markkinaoikeudessa ja seuraamusten täytäntöönpanoon.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu on antanut asiasta valmisteluvaiheessa lausunnon 1.6.2020, minkä lisäksi valtuutettu on esittänyt lisähuomioita erityisesti seuraamuksista ja menettelyllisistä kysymyksistä valmistelun ja jatkovalmistelun aikana. Elintarvikemarkkinavaltuutettu tukee hallituksen esitystä direktiivin implementoinnin edellyttämiltä osin. Valtuutettu kuitenkin kiinnittää jäljempänä huomiota muutamiin yksityiskohtiin hallituksen esityksessä. Muista lakiehdotuksista ei ole tässä yhteydessä tarpeen lausua.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastustaa hallituksen esitystä siltä osin kuin siinä esitetään muutosta voimassaolevaan lakiin koskien elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuusvaatimuksia. Kyseinen muutosehdotus ei perustu kauppatapadirektiiviin. Muutosehdotuksesta lausutaan jäljempänä tarkemmin, koska se on sisällytetty ehdotukseen jatkovalmistelussa vasta lausuntojen antamisen jälkeen. Asiassa annetuissa lausunnoissa ei ole esitetty muutosta kelpoisuusvaatimuksiin.

Ehdotuksen perusteella elintarvikemarkkinalakia muutetaan kauppatapadirektiiviä vastaavaksi. Käytännössä kyse on uudesta laista, sillä voimassaolevasta laista jää jäljelle vain muutamia säännöksiä. Uusien direktiivistä tulevien säännösten implementointi nykylakiin johtaa vaikeaselkoiseen säännösviidakkoon. Etenkin erilaiset menettelyt ja niihin kiinteästi liittyvät tuomioistuinosuudet sekä eri hallintotuomioistuimissa että yleisissä

tuomioistuimissa (ks. erillinen liite) asettavat poikkeuksellisia juridisia erityisvaatimuksia ja haasteita elintarvikemarkkinavaltuutetulle ja alan toimijoille. Vaikeaselkoisuuden ja moniulotteisten prosessien voidaan katsoa lisäävän hallinnollista taakkaa direktiiviin perustuvan yksityiskohtaisen sääntelyn ja sen edellyttämän alan sopimusten tarkistamisen ohella kaikille osapuolille.

Direktiiviä laajempaa soveltamisalaa voidaan pitää perusteltuna. Erilaiset soveltamisalaan tai muihin kysymyksiin liittyvät poikkeukset ovat lähtökohtaisesti epätoivottavia ja voivat usein asettaa alan toimijat keskenään erilaiseen asemaan ilman perusteita. Lain soveltamisala on kuitenkin itsessään vaikeaselkoinen, koska sitä sääntelevä lain 1 § sisältää osittain nyt voimassa olevan elintarvikemarkkinalain soveltamisalan (1 momentti), kauppatapadirektiivin säännökset kattavan soveltamisalan (2 momentti) sekä kansainvälisissä sopimuksissa huomioitavan soveltamisalan (3 momentti).

Erilaiset soveltamisalat ovat omiaan aiheuttamaan käytännön tulkintaongelmia vaihtelevista kriteereistä johtuen. Tämä merkitsee, että kielletyt käytännöt vaihtelevat soveltamisedellytysten mukaan siten, että toimijat voivat olla keskenään eri asemassa. Lain soveltaminen edellyttää lakiehdotuksen valmistelleelta maa- ja metsätalousministeriöltä selkeitä soveltamisohjeita.

Lakiehdotuksen 2 §:n pilaantuvien tuotteiden määritelmä on moniosainen ja sisältää tulkinnallisia elementtejä, jotka voivat johtaa lakia sovellettaessa ongelmiin. Rajanveto pilaantuvien ja ei-pilaantuvien tuotteiden välillä voi etenkin säännöksen sanamuodosta johtuen olla häilyvä. Käytännössä lähes mistä tahansa maataloustuotteesta tai elintarvikkeesta voi tulla esimerkiksi jalostusvaiheessa myytäväksi kelpaamaton. Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että joidenkin jäsenvaltioiden (esimerkiksi Kroatia, Ranska ja Slovakia) lainsäädännössä on jo nyt listattu pilaantuvat tuotteet. Tämän lisäksi esimerkiksi Saksassa on harkittu vastaavan listan luomista. Mahdollisimman tyhjentävä listaus pilaantuvista tuotteista voisi helpottaa säännöksen soveltamista ja vähentää tulkinnallisuuksia.

Ehdotetussa 2 e §:ssä säädettäisiin kaupallisista kostotoimenpiteistä. Pykälä perustuu kauppatapadirektiivin 3 artiklan ensimmäisen alakohdan h alakohtaan. Nyt ehdotettu kansallinen säännös kieltää nimenomaisesti vain direktiivin 25 johdantokappaleessa mainitut esimerkit kostotoimenpiteistä, joita ovat tuotteiden poistaminen valikoimasta, tuotteiden tilausmäärien vähentäminen tai tiettyjen ostajan tavarantoimittajalle tarjoamien palveluiden lopettaminen.

Direktiivissä esitettyjen esimerkkien perusteella laadittu 2 e § listaa osin melko lieviksi kostotoimenpiteiksi katsottavia toimenpiteitä, mutta ei lainkaan huomioi ankarinta seurausta eli sopimuksen päättämistä (irtisanominen ja purkaminen) kostotoimena. Kaupallisten kostotoimien lista ehdotetussa säännöksessä on nyt sanamuotonsa perusteella tyhjentävä. Tavarantoimittajien oikeusturvan kannalta ehdotettu säännös on ongelmallinen. Valtuutetun näkemyksen mukaan säännöstä tulee, ottaen erityisesti huomioon lain tarkoitus, tarkentaa vähintään lisäämällä siihen sopimuksen päättäminen.



Tyhjentävästä listauksesta olisi muutenkin perusteltua luopua muuttamalla se esimerkinomaiseksi direktiiviä noudatellen.

Voimassa olevan elintarvikemarkkinalain 6 §:n mukaan valtuutetun kelpoisuusvaatimuksena on ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto, perehtyneisyys viran tehtävälään ja käytännössä osoitettu johtamistaito. Lakiehdotuksessa esitetään muutosta elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuusvaatimukseen siten, että valtuutetulta ei enää jatkossa edellytettäisi ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa. Muutosehdotuksen mukaan valtuutetuksi voitaisiin jatkossa nimittää minkä tahansa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö. Ehdotuksen niukoissa perusteluissa muutosta on perusteltu nykyisen valtuutetun rekrytointiprosessissa saaduilla kokemuksilla kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden vähäisyydestä. Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastustaa ehdotettua muutosta jäljempänä esitettävien perusteiden. Perusteita nyt voimassaolevan lain 6 §:n muuttamiselle ei ole. Pykälä tulee säilyttää nykyisessä muodossaan.

Suomessa on lukuisia muita aiemmin perustettuja valtuutettuja tai vastaavia asiamiehen virkanimikkeellä toimivia tahoja, joiden laissa säädetyt tehtävät vaihtelevat eri ryhmien oikeuksien ja aseman seuraamisesta aina oikeudellisesti merkittäviin valvontatehtäviin. Lähes kaikkien näiden laissa säädettynä kelpoisuusvaatimuksena on ylempi oikeustieteellinen korkeakoulututkinto. Näin esimerkiksi tietosuojavaltuutettu (ja apulaistietosuojavaltuutetut), tiedusteluvalvontavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, konkurssiasiamies, yhteistoiminta-asiamies ja kuluttaja-asiamies. Osassa näitä ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa koskeva vaatimus on vielä tiukempi sulkien pois kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon.

Kelpoisuusvaatimusta on tarkasteltava kussakin tehtävässä valtuutetun toimenkuvan ja etenkin hänen toimivaltuuksiensa valossa. Tähän nähden on ymmärrettävää ja perusteltua, että esimerkiksi lapsiasiavaltuutetulta, jonka tehtävänä on lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen edistäminen, ei ole tarvetta edellyttää oikeustieteellistä ylempää korkeakoulututkintoa. Tilanne on päinvastainen etenkin, jos valtuutetulla on myös alan toimijoiden oikeusturvan kannalta merkittäviä toimivaltuuksia tai valtuutettu toimii esimerkiksi valvontaviranomaisena.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun virka on perustettu elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämiseksi. Tästä on säädetty voimassaolevan elintarvikemarkkinalain 5 §:ssä. Pykälää ei ole esitetty muutettavaksi. Mainitun pykälän mukaan valtuutetun tehtävänä on antaa elintarvikeketjun toimintaan liittyviä suosituksia, lausuntoja ja ehdotuksia sekä tiedottaa ja neuvoa elintarvikeketjun toimijoita hyvistä liiketavoista. Jo osa näistä tehtävistä on luonteeltaan ja laadultaan juridista koulutusta edellyttäviä. Lisäksi laissa on säädetty valtuutetulle kuuluvia valvontatehtäviä, joista säädetään lain 7 §:ssä. Valtuutetulle on voimassaolevassa laissa annettu toimivaltuus antaa huomautuksia ja julkisia varoituksia. Lisäksi valtuutettu voi panna vireille kieltoa ja uhkasakon määräämistä koskevan asian markkinaoikeudessa. Kaikista mainituista seuraamuksista päättäminen on säädetty laissa valtuutetun tehtäväksi.



Elintarvikemarkkinavaltuutettu vastaa koko elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta ja ratkaisee toimiston johtajana sille kuuluvat asiat. Näin ollen valtuutetun on myös yleisemmin hallittava toimistonsa toimintaan liittyvät usein luonteeltaan oikeudelliset kysymykset. Juridisten kysymysten ja päätösten ulkoistaminen valtuutetun toimiston muille esittelijöinä toimiville virkamiehille lakiehdotuksessa kuvatulla tavalla ei ole mahdollista. On myös huomattava, että käytännössä valtuutetun toimiston toiminta henkilöityy itse valtuutettuun. Tähän nähden olisi omituista, jos valtuutetulla ei olisi ylempää oikeudellista korkeakoulututkintoa, kun otetaan huomioon, että valtuutetun tehtävät liittyvät pääasiallisesti elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin ja käytäntöihin, joita käsitellään liike-elämässä pääosin juristien toimesta.

Kauppatapadirektiivi vahvistaa huomattavasti elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuuksia. Jäsenvaltioilta direktiivi edellyttää sen varmistamista, että valvontaviranomaisilla (tässä elintarvikemarkkinavaltuutettu) on kaikki tarvittavat resurssit ja asiantuntemus tehtäviensä hoitamiseksi. Direktiivin perusteella elintarvikemarkkinavaltuutetulle annettavat toimivallan lisäykset ovat kaikki lähtökohtaisesti erityistä juridista asiantuntemusta edellyttäviä. On tiedossa, että elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistossa tulee laajentuvien ja vahvistuvien toimivaltuuksien perusteella olla entistä enemmän juridista erityisasiantuntemusta. On myös aivan selvää, että itse valtuutetun on hallittava muuttuva ja vahvistuva oikeudellinen kehikko ja sen kautta määrittyvät toimivaltuudet entistäkin tarkemmin. Tämä turvataan ainoastaan säilyttämällä valtuutetun kelpoisuusvaatimukset nykyisinä. Alan toimijoiden oikeusturvaa ja asioiden asianmukaista käsittelyä toimivaltaisessa viranomaisessa ei voi uhrata hallituksen esityksessä esitettyihin rekrytointihaasteisiin vetoamalla.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun direktiivin perusteella määräytyvien toimivaltuuksien käyttöön on myös sovellettava asianmukaisia suoja-toimia, jotka täyttävät unionin oikeuden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan yleisten periaatteiden vaatimukset Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Tämä korostaa valtuutetun toiminnassa direktiivissä todetusti ostajan puolustus-oikeuksien kunnioittamista, mikä sekin edellyttää valtuutetulta juridista asiantuntemusta.

Asian saattamisesta elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi säädetään lain 8 §:ssä. Tahot, jotka voivat saattaa asian elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi, noudattelevat valvontaa koskevassa 7 §:ssä esitettyä. Lain 7 §:ssä on eritelty toisistaan voimassa olevasta laista tulevat kielletyt menettelyt ja kauppatapadirektiiviin perustuvat kielletyt menettelyt. Lain soveltamisen yhteydessä voi syntyä ongelmia tapauksissa, jotka koskevat samalla esimerkiksi sekä 7 §:n 1 momentissa viitattujen nykylain sopimusten ja tarjousten tekemistä koskevien säännösten rikkomista että 7 §:n 3 momentissa tarkoitettujen direktiiviin perustuvien säännösten rikkomista. Jos asian valtuutetun käsiteltäväksi saattamiseen oikeutetut tahot esimerkiksi tällaisessa tilanteessa poikkeavat toisistaan, voi jäädä epäselväksi, kenellä on oikeus minkäkin rikkomuksen osalta saattaa asia valtuutetun käsiteltäväksi. Mahdollisen rikkomuksen laatu ja luonne saattavat hyvin selvitä vasta asian tarkemman selvittelyn jälkeen. Epäselvää tällaisen tilanteen kohdalla on

myös se, voiko valtuutettu ottaa asian käsittelyyn oma-aloitteisesti, jos asian käsiteltäväksi saattaneella taholla ei lain mukaan ole tähän oikeutta.

Seuraamusten osalta elintarvikemarkkinavaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että mahdollisuus antaa huomautuksia (10 §) laajenee ehdotuksen perusteella myös direktiivin perusteella lisättäväksi ehdotettavien vaatimusten ja kieltojen rikkomiseen. Tämä laajentaa valtuutetun käytössä olevia seuraamuksia ja antaa enemmän harkintavaltaa oikeasuhtaisten seuraamusten käyttöön. Hallituksen esityksen mukaan huomautus ei kuitenkaan olisi edelleenkaan mahdollinen seuraamus lain 4 §:n mukaisissa tilanteissa. Tätä voidaan pitää selvänä puutteena ja lain soveltamisen kannalta valitettavana seikkana. Julkisen varoituksen (11 §) osalta viitataan edellä huomautuksesta lausuttuun.

Lakiehdotuksen seuraamusmaksukokonaisuus (12 a ja 12 b §:t) on valtuutetun näkökulmasta etenkin osapuolten oikeusturvan ja menettelyn keston kannalta ongelmallinen ja kaikkien osapuolten resursseja kuormittava. Elintarvikemarkkinavaltuutettu on kiinnittänyt havaitsemiinsa ongelmiin huomiota jo lakiehdotuksen ollessa vielä valmisteltavana. Yleisesti voidaan todeta, että järjestelmä, jossa elintarvikemarkkinavaltuutettu olisi itse asian parhaiten tuntevana viranomaisena voinut määrätä seuraamusmaksun sen sijaan, että valtuutettu ehdotuksen mukaan tekee seuraamusmaksua koskevan esityksen markkinaoikeudelle, olisi lyhentänyt prosesseja. Liike-elämässä arvostetaan tunnetusti mahdollisimman lyhyitä prosesseja. Järjestelmä olisi lisäksi jo lähtökohtaisesti parantanut osapuolten oikeusturvaa tarjoamalla yhden muutoksenhakuasteen lisää tuomioistuinvaiheeseen. Nyt muutoksenhakuinstansseja on vain yksi (KHO), mikä tarkoittaa käytännössä lähes varmasti sitä, että seuraamusmaksukysymys ratkeaa vasta vuosien kuluttua KHO:ssa. Asiassa ei sovi myöskään unohtaa seuraamusmaksuihin kiinteästi liittyvää pelotevaikutusta, jos valtuutettu voisi itse tehdä päätöksen seuraamusmaksusta sitä koskevan esityksen sijaan.

Seuraamusmaksun enimmäismäärää voidaan itsessään pitää perusteltuna ja oikeasuhtaisena. Vaikka direktiivi ei ota kantaa seuraamusmaksun määriin, edellyttää se, että niin sakko- kuin muutkin seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta katsoen seuraamusmaksuun liittyy kuitenkin ongelmia. Viranomaisen kohdalla seuraamusmaksu määräytyy yksityisistä poiketen vuotuisten hankintojen perusteella, kun se muilla perustuu liikevaihtoon. Tämä asettaa toimijat keskenään eri asemaan, mitä ei voi pitää toivottavana.

Ehdotetun 12 c §:n mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voi tietyissä tilanteissa avustaa liikesalaisuuden tai teknisen ohjeen haltijaa tämän pyynnöstä kiellon, korvauksen ja muun liikesalaisuuslaissa tarkoitetun toimenpiteen vireille saattamisessa ja hoitamisessa tuomioistuimessa. Säännöksen sanamuodon ("tuomioistuimessa") ja sen perusteluiden perusteella jää epäselväksi, pitääkö oikeudellisen avustamisen rajoista sopia asianomistajan kanssa aina erikseen, ja ulottuuko mahdollinen avustaminen myös muutoksenhakuun. Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi säännöstä on syytä tarkentaa ("tuomioistuimissa"), jos tarkoituksena on ulottaa avustaminen myös muutoksenhakuun. Säännöksen viittaus soveltamisalaa koskevan 1 §:n 2 momenttiin merkitsee samalla vastaavaa avustettavia



tahoja koskevaa rajausta. Oikeudelliseen avustamiseen on aina suhtauduttava huolellisesti ja oikeudellinen avustaminen sitoo käytännössä huomattavasti valtuutetun resursseja. Siksi laissa olisi säädettävä selkeät rajat avustamiselle.

Liikesalaisuusasioissa avustaminen, kuten lähtökohtaisesti muutkin elintarvikemarkkinalaissa säädetty elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltuudet, on pykälän sanamuodon mukaisesti määrätty valtuutetun tehtäväksi. Tämä on ristiriidassa hallituksen esityksessä muutettavaksi ehdotettavien elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuusvaatimusten kanssa. Lain tarkoituksena ei ole ollut heikentää liikesalaisuuden haltijan oikeusturvaa, joten valtuutetulla tulee jatkossakin olla oikeudelliselta avustajalta tai -asiamieheltä vaadittava käytännön kokemus oikeudellisesta avustamisesta.

Lakiehdotuksessa esitetään elintarvikemarkkinavaltuutetulle toimivalta suorittaa paikan päällä tapahtuvia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia (13 a §). Direktiiviin perustuvat tarkastusvaltuudet voivat helpottaa asioiden selvittämistä, joten ne ovat valtuutetun kannalta tarpeelliset. Tarkastusvaltuuksien rajaaminen kotirauhan piirin ulkopuolelle heikentää kuitenkin niiden tosiasiallista merkitystä olennaisesti. Lisäksi tarkastuksista kieltäytymistä tai niiden vaikeuttamista (niskoittelu) ei ole sanktioitu, mikä edelleen heikentää niiden merkitystä. Säännös olisi kaivannut tuekseen vähintäänkin uhkasakkomahdollisuuden.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu kiinnittää vielä lopuksi huomiota, että hallituksen esityksessä olevat rinnakkaistekstit eivät kaikilta osin vastaa lakiehdotuksia. Eroavaisuuksia sanamuodoissa esiintyy ainakin ehdotetuissa 2 b – 2 d §:ssä.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu, OTT VT Olli Wikberg

Liite

HE 199/2020 vp mukaiset prosessit ja muutoksenhakutiet