

Maa- ja metsätalousministeriölle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA ELINTARVIKEMARKKINALAKSI JA LAIKSI OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 6 §:N JA 5 LUVUN 2 §:N MUUTTAMISESTA

Aluksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi elintarvikemarkkinalaki, jolla pyrittäisiin parantamaan elintarvikemarkkinoiden toimivuutta sekä turvaamaan elintarvikeketjussa heikoimmassa asemassa olevien toimijoiden asemaa.

Ehdotus sisältää käytännössä kaksi sisältökokonaisuutta. Ensimmäinen kokonaisuus koostuu maataloustuotteiden toimittamista koskevien sopimusten muotoa ja sisältöä koskevista vaatimuksista sekä elintarvikkeiden tai maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimukseen liittyvistä kohtuuttomia sopimusehtoja ja sopimatonta menettelyä koskevista säännöksistä. Toinen kokonaisuus liittyy elintarvikemarkkinavaltuutetun viran ja toimiston perustamiseen sekä elintarvikevaltuutetun tehtäviin ja toimivaltuuksiin.

Säännösehdotuksia koskevat huomiot

Maataloustuotteiden toimitusta koskevien sopimusten ja tarjousten tekeminen (1. lakiehdotuksen 3 §)

Ehdotetun 3 §:n mukaan sopimus, joka koskee maataloustuotteiden toimitamista tuottajalta keskisuurelle tai sitä suuremmalle elintarviketeollisuuden taikka tukku- tai vähittäiskaupan yritykselle, on tehtävä kirjallisesti. Sopimusten vähimmäissisällöstä ja tekemisajankohdasta säädetään EU:n

markkinajärjestelyasetuksessa, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta. Vaatimusten noudattamisesta vastaisi ehdotuksen mukaan ostaja. Jos kirjallista muotoa ja sopimuksen vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia ei noudateta, elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi antaa huomautuksen tai tietyissä tapauksissa julkisen varoituksen.

Markkinajärjestelyasetuksesta seuraa, että jos kirjallisuusvaatimus otetaan jäsenvaltiossa käyttöön, vähimmäissisältö määräytyy asetuksessa säädetyn mukaisesti. Oikeusministeriö pitää tilannetta lainsoveltajien kannalta jos-sain määrin epätyytyttävänä, sillä vähimmäissisältöä koskeva sääntely on tietyiltä osin tulkinnanvaraista, eikä sitä selvennetä millään tavalla edes asetuksen johdanto-osan kappaleissa. Jäsenvaltioilla ei kuitenkaan ole asiassa liikkumavaraa, jos kirjallisuusvaatimus halutaan ottaa käyttöön.

Ehdotetussa 3 §:ssä myös säädettäisiin, ettei kirjallisuusvaatimusta tai vähimmäissisältöä koskevia vaatimuksia sovellettaisi, jos tuottaja (myyjä) kirjallisesti ilmoittaa, ettei kyseisiä vaatimuksia tai osaa niistä ole kyseisen sopimuksen osalta tarpeen noudattaa. Oikeusministeriö toteaa, että on ymmärrettävää, että kirjallisuusvaatimusta koskevaan sääntelyyn halutaan joustoa. Samanaikaisesti on todettava, että kyse on epätavanomaisesta lainsäädännöllisestä ratkaisusta. Voisikin olla aiheellista vielä tarkemmin arvioida, onko oletettavaa, että ehdotettu sääntely toimii käytännössä.

Muotovaatimusten rikkomisen seurauksien osalta oikeusministeriö toteaa, että sopimusten muotoa koskevien vaatimusten rikkomisella on tyypillisesti vaikutuksia osapuolten väliseen suhteeseen. Esimerkiksi kiinteistökauppa on pätemätön, jollei sitä ole tehty maakaassa säädettyssä muodossa. Kuluttajansuojalain mukaan puolestaan kuluttajaluottosopimus on tehtävä kirjallisesti, eikä kuluttajalta saa luottosuhteen perusteella periä korkoa tai maksuja, joista ei ole sovittu kyseisessä sopimuksessa. Elintarvikemarkkinalakiin ehdotetulla säännöksellä ei ilmeisesti olisi tarkoitus olla tämänkaltaisia vaikutuksia, vaan sääntelyn rikkomiseen voitaisiin puuttua hallinnollisin keinoin, joita ovat elintarvikemarkkinavaltuutetun antama huomautus tai julkinen varoitus. Oikeusministeriö pitää ratkaisua poikkeuksellisenä. Jos tällaiseen ratkaisuun päädytään, olisi lain perusteluista syytä käydä selkeästi ilmi, että kyseessä ei ole varsinainen muotovaatimus, joka vaikuttaa sopimuksen sitovuuteen.

Kielletyt ehdot ja käytännöt (1. lakiehdotuksen 4 §)

Ehdotetun 4 §:n 1 momentti on päällekkäinen elinkeinonharjoittajien välisen sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1061/1993; jäljempänä yrittäjänsuojalaki) 1 §:n 1 momentin kanssa. Vastaavan sisältöinen säännös on siis voimassa jo nykyisin, ilman nyt ehdotettavaa säännöstäkin. Päällekkäistä lainsäädäntöä tulisi välttää. Päällekkäinen lainsäädäntö vaikeuttaa käsillä olevan lakiehdotuksen sisällön hahmottamista, ja se vaikeuttaa

myös lakiehdotuksen ja olemassa olevan lainsäädännön keskinäisen suhteen arvioimista ja ymmärtämisestä.

Sääntelykehikko muodostuisi ratkaisun johdosta myös varsin monimutkaiseksi. Ehdotettua 4 §:ää sovelletaan nimittäin periaatteessa kaikkiin elinkeinonharjoittajien välisiin elintarvikkeiden tai maataloustuotteiden kauppaa koskeviin sopimuksiin, mutta elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoisi pykälän noudattamista vain siltä osin kuin kyse on maataloustuotteiden myynnistä tuottajalta elintarviketeollisuudelle tai tukku- tai vähittäiskaupalle taikka maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi tukkukaupan ja ravintolan välillä ehdotettu 4 § menisi erityissäännöksenä yrittäjänsuojalain 1 §:n edelle, mutta lain 12 §:ään sisältyvän viittaussäännöksen kautta menettely olisi tosiasiasa täysin sama kuin nykyisin yrittäjänsuojalain mukaan.

Oikeusministeriö pitäisi huomattavasti selkeämpänä sitä, että sääntely rakennettaisiin puhtaasti yrittäjänsuojalain varaan vastaavalla tavalla kuin on ehdotettu meneteltäväksi sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain osalta. Tämä edellyttäisi lakiehdotuksen 4 §:n ohella muutoksia lakiehdotuksen 7 §:n 2 momenttiin ja 8 §:n 2 momenttiin sekä 12 §:n 2 ja 3 momenttiin.

Elintarvikemarkkinavaltuutettu (1. lakiehdotuksen 5 §)

Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetusta. Pykälän 1 momentin mukaan: ”Valtuutettu [voi] ottaa huomioon elintarvikeketjun itsesääntelyjärjestelmien toiminnan yhteydessä annetut kannanotot.” Perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että valtuutettu ei olisi sidottu itsesääntelyn yhteydessä annettuihin kannanottoihin.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan selkeintä olisi jättää viittaus itsesääntelyjärjestelmiin laista kokonaan pois. Valtuutettu voi joka tapauksessa, ilman nimenomaista säännöstäkin, ottaa itsesääntelyjärjestelmän toiminnan yhteydessä annetut kannanotot huomioon.

Ehdotetun 5 §:n 3 momentin elintarvikemarkkinavaltuutetun on ”erityisesti toimittava asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia elintarvikeketjussa.” Momenttia voidaan pitää ainakin perustelujen niukkuuden takia hyvin avoimena ja soveltuvan siten sanamuotonsa mukaisesti lähes rajoituksetta elintarvikeketjussa mahdollisesti havaittaviin ongelmiin. Kun tarkoituksena nähtävästi kuitenkin on ollut tarkentaa elintarvikevaltuutetun toimenkuvaa ja painopisteitä, ei säännös välttämättä palvele tarkoitustaan parhaalla mahdollisella tavalla. Momenttia voisi tar-

kentaa esimerkiksi muotoilemalla sen lopun seuraavasti: ”– joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia elintarvikeketjussa.” Elintarvikevaltuutetun toimenkuvan mainittu täsmentäminen selkeyttäisi säännöstä liittäen valtuutetun toiminnan tavoitellun painopisteen (”erityisesti”) ehdotettua selvemmin merkittävimpien asioiden selvittämiseen. Täsmennys ei kuitenkaan rajoita valtuutetun ehdotetusta laista ilmeviä toimivaltuuksia.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittäminen ja toimisto (1. lakiehdotuksen 6 §)

Ehdotetussa 6 §:ssä säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun nimittämisestä sekä tämän toimistosta. Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävänä olisi muun muassa valvoa sopimusten kirjallista muotoa ja sopimusten vähimmäisisältöä koskevia vaatimuksia, minkä lisäksi tällä olisi oikeus antaa huomautuksia ja julkisia varoituksia sekä saattaa kieltoa ja uhkasakkoa koskeva vaatimus vireille markkinaoikeudessa. Elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtävät ovat luonteeltaan muutoinkin sellaisia, että ne edellyttävät oikeudellista asiantuntemusta. Tätä taustaa vasten oikeusministeriö pitää tärkeänä, että elintarvikemarkkinavaltuutetulta edellytettäisiin ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa samalla tavoin kuin esimerkiksi kuluttaja-asiamieheltä ja tietosuojavaltuutetulta.

Annettaessa myöhemmin tarkempia säännöksiä muun muassa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimiston esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista on varmistuttava, että myös perusteluissa mainitun oikeudellisen asiantuntijan osalta kelpoisuusvaatimuksissa tultaisiin vastaavasti edellyttämään ylempää oikeustieteellistä korkeakoulututkintoa.

Asian saattaminen elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi (1. lakiehdotuksen 8 §)

Ehdotetussa 8 §:ssä säädettäisiin tahoista, jotka voisivat saattaa asian elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi. Valtuutetun käsiteltäväksi tarkoitetun asian tulisi pykälän sanamuodon liittyä ehdotetussa laissa tarkoitettujen vaatimusten rikkomiseen. Koska itse asiassa vain lain 3 §:ssä säädetään vaatimuksista ja vireillepanotarve voinee puolestaan liittyä myös muihin valtuutetun valvottavana oleviin säännöksiin kuin vain 3 §:ään, lain 8 § olisi syytä muotoilla toisin, esimerkiksi: ”Edellä 7 §:ssä tarkoitetun asian voi saattaa elintarvikemarkkinavaltuutetun käsiteltäväksi: –”. Vastaava muutos olisi tarpeen tehdä myös 2 momenttiin.

Neuvottelu (1. lakiehdotuksen 9 §)

Ehdotetussa 9 §:ssä säädettäisiin ensisijaisesta tavasta ratkaista lain soveltamista koskevat rikkomukset. Sen enempää mainitussa pykälässä kuin sen perusteluissa ei lausuta tarkemmin laista, jonka vastaiseen toimenpiteeseen valtuutetun olisi pyrittävä puuttumaan. Pykälää tulisi selventää siten, että "lainvastaisen toimenpiteen" sijasta viitattaisiin valtuutetun valvontatoimivaltaan liittyvän sääntelyn rikkomiseen.

Huomautus (1. lakiehdotuksen 10 §)

Ehdotetussa 10 §:ssä säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun mahdollisuudesta antaa huomautus. Pykälän 3 momentin mukaan valtuutettu ei voisi antaa huomautusta, jos mahdollisen huomautuksen kohde on välittömästi 3 §:n vastaisen menettelyn havaittuaan oma-aloitteisesti ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin. Momentissa käytetty ilmaisua "välittömästi" ei ole tarkemmin määritelty perusteluissa. Perusteluissa ei ole myöskään avattu sitä, millaiset toimenpiteet mahdollisesti voidaan katsoa korjaaviksi ja sitä kautta huomautuksen estäviksi. Vaikka näiden tarkka määrittely ei erityisesti valtuutetun toimivaltuudet huomioon ottaen ole välttämätöntä, olisi jo yksin mahdollisen huomautuksen kohteen oikeusturvan kannalta perusteltua, että pykälän perusteluissa otettaisiin kantaa asiaan ainakin yleisellä tasolla tai esimerkinomaisesti. Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että momentissa huomautuksen antaminen on kytketty ainoastaan ehdotetun lain 3 §:n vastaiseen menettelyyn, mutta ei markkinajärjestelyasetuksen 148 artiklan 1a kohdan tai 168 artiklan 1a kohdan vastaiseen menettelyyn.

Julkinen varoitus (1. lakiehdotuksen 11 §)

Ehdotetussa 11 §:ssä säädettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun mahdollisuudesta antaa julkinen varoitus muun ohella tilanteessa, jossa vaatimuksia rikotaan jatkuvasti tai toistuvasti. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mikäli jatkuvalla tai toistuvalla rikkomisella ei nimenomaisesti pyritä tarkoittamaan toisistaan poikkeavia tilanteita, tulisi ehdotetun pykälän 1 momentissa oleva ilmaisu säännöksen selkeyttämiseksi yhdenmukaistaa ja puhua epäselvyyksien välttämiseksi toistuvasta rikkomisesta. Pykälän 3 momentin osalta oikeusministeriö esittää harkittavaksi sen, voitaisiinko momentin loppuosa ("— — jos julkaiseminen ei olisi kohtuullista rikkomuksen vaikutusten vähäisyyden vuoksi") muuttaa vastaamaan monissa muissa yhteyksissä vakiintunutta esitystapaa "— — jos julkaiseminen olisi kohtuutonta rikkomuksen vaikutusten vähäisyyden vuoksi".

Lisäksi 2 momentin toisen virkkeen mukaan "Julkaisemisesta on käytävä ilmi rikkomisen luonne — —". Virke ei ole kielellisesti onnistunut, ja sitä on tarpeen muokata.

Asian saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi sekä kiello ja uhkasakko (1. lakiehdotuksen 12 §)

Ehdotetussa 12 §:ssä säädettäisiin asian saattamisesta tuomioistuimen ratkaistavaksi sekä kiellosta ja uhkasakosta. Asiallisesti kyse olisi viittaamisesta lainsäädäntöön, jonka nojalla elintarvikemarkkinavaltuutetulla olisi oikeus panna vireille kiellon ja uhkasakon määräämistä koskeva asia markkinaoikeudessa. Yhdenmukaisen esitystavan varmistamiseksi ehdotetun pykälän 2 ja 3 momenteissa voisi olla selkeintä korvata yleisluontoinen ”tuomioistuim” täsmällisemmällä ilmaisulla ”markkinaoikeus”, ellei ilmaisun ”tuomioistuim” käyttämiseen ole erityisiä syitä.

Tietojenantovelvollisuus (1. lakiehdotuksen 13 §)

Lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuudesta elintarvikemarkkinavaltuutetulle. Esityksessä on arvioitu sääntelyn suhdetta perustuslain 10 §:ään sekä perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan tulkintakäytäntöön. Ehdotetun lainkohdan perusteella tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ei kuitenkaan ole arvioitu suhteessa EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen, jonka soveltaminen alkaa 25.5.2018. Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, ja kansallista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä ehdotettaessa on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa.

Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, jos käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen, asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja voidaan kuitenkin käsitellä vain, jos joku yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohdista tulee sovellettavaksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, tulee jäsenvaltion lainsäädännön muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi.

Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava sääntelyn suhde yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tehtävä selkoa käsittelyperusteesta sekä muista kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttöä edellyttävistä seikoista.

Muutoksenhaku (1. lakiehdotuksen 14 §)

Ehdotetussa 14 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta elintarvikevaltuutetun tekemiin päätöksiin. Ehdotetun 14 §:n perusteella vaikuttaisi siltä, että kaikkiin elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemiin päätöksiin saisi hakea oikaisua. Perustelujen mukaan ainakin elintarvikemarkkinavaltuutetun huomautukset (10 §) ja julkiset varoitukset (11 §) perustuisivat valtuutetun tekemiin hallintopäätöksiin. Lakiehdotuksesta ei kaikilta osin selvästi käy ilmi, minkälaisia mahdollisia muita valituskelpoisia hallintopäätöksiä, joihin sovellettaisiin hallintolain 6 ja 7 luvun säännöksiä, elintarvikemarkkinavaltuutettu mahdollisesti voisi tehdä. Pykälän mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua valtuutetulta itseltään. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn elintarvikemarkkinavaltuutetun päätökseen puolestaan saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Oikeusministeriö suosittelee oikaisuvaatimuksen käyttöä muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena mahdollisimman kattavasti. Oikaisuvaatimusmahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Lakiehdotuksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu ratkaisisi itse tekemiään hallintopäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset. Tilanne on melko tyypillinen erityisesti valtionhallinnossa, mutta kuitenkin samalla ainakin jossain määrin ongelmallinen. Mahdollisen muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta olisi parasta, että oikaisuvaatimuksen ratkaisisi joku muu kuin alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt taho. Tällaista mahdollista tahoja ei nyt kysymyksessä olevassa lakiehdotuksessa kuitenkaan ole tuotu esille. Kun vielä otetaan erityisesti huomioon lakiehdotuksessa elintarvikemarkkinavaltuutetulle annettavien päätöksentekotoimivaltuuksien kiteytyminen sanktioluonteiseen huomautukseen ja julkiseen varoitukseen, voidaan oikaisuvaatimusta mainittujen päätösten luonteesta johtuen tässä tapauksessa pitää huomautuksen ja julkisen varoituksen osalta muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta epätyytyttävänä ratkaisuna. Tämä korostaa valitusmahdollisuuden merkitystä muutoksenhaussa.

Hallinto-oikeuden päätöksestä saa hallintolainkäyttölain 9 §:n mukaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupajärjestelmän käyttöala korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vähitellen laajentunut ja sen on tarkoitus laajentua edelleen. Ehdotettu 14 § ei sisällä mainintaa mahdollisesta jatkovalituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeusministeriö ehdottaa, että pykälään sisällytettäisiin valituslupaa muutoksenhaussa hallinto-

oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskeva valituslupasäännös, jonka mukaan ”hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan”.

Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (2. lakiehdotus)

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotuksiin muuttaa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013). Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että hallituksen esitys HE 49/2018 vp liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on annettu eduskunnalle 12.4.2018. Esityksessä ehdotetaan sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 4 §:n kumoamista. Tämä on otettava huomioon ehdottaessa muutoksia oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 2 §:n 2 momenttiin. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että 2. lakiehdotukseen ei ole sisällytetty muutettavaksi ehdotetun lain relevantteja lukuja otsikoineen ja toteaa, että ehdotusta tulee tältä osin tarkistaa.

Lopuksi

Esitys on syytä toimittaa oikeusministeriön laintarkastusyksikköön tarkastettavaksi.

Lisäksi oikeusministeriö suosittelee, että maa- ja metsätalousministeriö käyttäisi lausuntopalvelu.fi-sivustoa lausuntoja vastaisuudessa pyytäänsään.

Osastopäällikkö



Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos



Pekka Pulkkinen