

Lausunto

5.6.2020

Lausuntopyyntönnö VN/8780/2020-MMM-1

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN JA OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUDESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 2 JA 6 §:N MUUTTAMISESTA

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1 Laki elintarvikemarkkinalain muuttamisesta: pykäläkohtaiset huomiot

1.1 Soveltamisala ja kansainvälinen pakottavuus (1 §)

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa säädetään lain 2 a – 2 g §:n soveltamisedellytyksistä, jonka lisäksi momentin viimeisessä virkkeessä todetaan em. säännösten kansainvälinen pakottavuus.

Kansainvälistä pakottavuutta koskeva säännös perustuu kauppatapadirektiivin 3 artiklan 4 kohtaan, jossa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyt kiellot ovat kansainvälisesti pakottavia säännöksiä, joita sovelletaan kaikkiin kyseisten kieltojen soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin, riippumatta siitä, mitä lakia osapuolten väliseen toimitussopimukseen muutoin sovellettaisiin. Säännös ilmaisee kansainvälisessä yksityisoikeudessa yleisesti hyväksytyin periaatteen, jonka mukaan eräät lainsäännökset ovat välittömästi sovellettavia.

Kuten pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, sovellettava laki määräytyy sopimussuhteissa normaalisti Rooma I -asetuksen perusteella, jonka lähtökohtana on osapuolten sopimusvapaus. Rooma I -asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan kansainvälisesti pakottava säännös on säännös, jonka noudattamista maa pitää niin olennaisen tärkeänä yleisten etujensa, kuten poliittisen, sosiaalisen tai taloudellisen järjestelmän turvaamiseksi, että sitä on sovellettava kaikissa sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa riippumatta siitä, mitä lakia sopimukseen muutoin tämän asetuksen nojalla sovellettaisiin. Oikeusministeriö toteaa, että kauppatapadirektiivissä on omakuttu verrattain laaja käsitys säännösten kansainvälisestä pakottavuudesta.

Lakiluonnoksessa ehdotettu kansainvälisen pakottavuuden ala on vieläkin laajempi kuin mitä direktiivissä edellytetään sen johdosta, että kansallisesti direktiivin säännöksiä ehdotetaan sovellettaviksi laajemmin tavarantoimittajan suojaksi kuin mitä direktiivissä edellytetään. Oikeusministeriö esittää esityksen jatkovalmistelussa harkittavaksi, että säännöksiä pidettäisiin kansainvälisesti pakottavina vain siltä osin, kuin ne vastaavat kauppatapadirektiivin säännöksiä. Näin voi-

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

taisiin direktiivin johdanto-osan kappaleen 12 mukaisessa hengessä myös välttää sijoittautumispaikan valitseminen sovellettavien sääntöjen perusteella. Jos päädytään kuitenkin tätä laaja-alaisempaan kansainväliseen pakottavuuteen, tulee esityksen sisältää perustelut, miksi myös direktiiviä pidemmälle meneviä säännöksiä pidetään sillä tavalla keskeisinä, että niiden ehdotetaan olevan kansainvälisesti pakottavia. Esimerkkeinä voidaan mainita lakiluonnoksen 2 a ja b §, joita sovelletaan direktiivistä poiketen niin, että ne koskisivat maataloustuotteita ja elintarvikkeita riippumatta siitä, onko kyseessä pilaantuva tuote.

Lisäksi oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että säännösten kansainvälistä pakottavuutta koskeva virke irrotettaisiin selvyyden ja muista momentissa luetelluista seikoista poikkeavan luonteensa (soveltamisala vs. lainvalinta) vuoksi omaksi erilliseksi 1 a §:ksi esimerkiksi seuraavasti: *”Edellä 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuja säännöksiä sovelletaan riippumatta siitä, minkä valtion lakia toimitussopimukseen muutoin sovelletaan”*. Jos säännösten kansainvälistä pakottavuutta halutaan rajata suppeammaksi, tämän voisi tehdä esimerkiksi seuraavan lisäyksen avulla *”...kuitenkin niin, että 2 a ja 2 b §:ää sovelletaan vain siltä osin kuin sopimuksessa on kyse pilaantuvista tuotteista.”*

1.2 Kielletyt käytännöt (2 a - 2 e §)

Yleistä

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tietyiltä osin esitysluonnoksessa hämärtyy kaksi eri tilannetta: se, että sopimusosapuoli rikkoo sopimusta menettelemällä sopimusehtojen vastaisesti, sekä toisaalta se, että tietystä osapuolen oikeudesta taikka oikeudesta muuttaa sopimusehtoja yksipuolisesti on sinänsä sovittu, mutta lainsäätäjät ei pidä tietynlaista sopimusehtoa hyväksyttävänä. Vaikka tätä eroa on pyritty tuomaan esille mm. perustelujen jaksossa 3.2.3.3 sopimusehtojen yksipuolisen muuttamisen osalta, erottelu ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan vielä ilmene riittävässä määrin ehdotetuista säännöksistä. Ehdotettu sääntely on omiaan hämärtämään sitä, mikä on ylipäänsä osapuolten mahdollisuus muuttaa tehtyjä sopimuksia. Tällöin myös riski virheellisten vastakohtaispäätelmien tekemisestä kasvaa. Todettaessa esimerkiksi, että ostaja ei saa yksipuolisesti muuttaa tietyn tyyppisiä sopimusehtoja (luonnoksen 2 c §), voisi säännöksestä tehdä muun ohella sen virheellisen johtopäätöksen, että muun tyyppisiä ehtoja ostaja voisi vapaasti muuttaa mielensä mukaisesti. Oikeusministeriö esittää jäljempänä tämän johdosta tiettyjä muutosehdotuksia pykäliin ja kehottaa arvioimaan, missä määrin säännöksiin olisi kauppatapadirektiivin valossa mahdollista tehdä tämänkaltaisia oikeusjärjestelmän systematiikkaa turvaavia täsmennyksiä. Eräs harkitsemisen arvoinen vaihtoehto voisi olla myös maksuehtolaissa (30/2013) käytetty ratkaisu, jossa lain 1 §:n 2 momentissa todetaan, että mitä kyseisessä laissa säädetään sopimusehdoista, koskee myös sopimuskäytäntöjä, jolloin substanssipykälissä voitaisiin puhua yksinomaan sopimusehdoista.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ehdotetaan sopimusoikeudellista sääntelyä säätämättä siitä, mikä vaikutus säännösten vastaisella menettelyllä on osapuolten välisissä sopimussuhteissa. Ilmeisesti tarkoituksena on se, että elintarvikemarkkinavaltuutettu määräisi yksittäisissä tapauksissa kieltoja tai antaisi julkisen varoituksen, kun taas esimerkiksi säännöstä lainvastaisten sopimusehtojen tehottomuudesta esitykseen ei sisälly. Elintarvikemarkkinalakiesitysluonnoksessa yksinomaan todetaan: *”--tehottomuuden ei kuitenkaan ole katsottu sopivan kovin hyvin kauppatapadirektiivin varsin erilaisten kieltojen täytäntöönpanoon”*.

Kokonaisuudessaan järjestely, erityisesti kiellon käyttäminen yksittäisissä sopimussuhteissa, vaikuttaa erikoiselta ja epäselvältä, ja se poikkeaisi muun ohella kuluttajansuojalainsäädännössä käytössä olevasta järjestelmästä. Kuluttajansuojalaissa (38/1978) on säädetty sääntelyn pakottavuudesta pääsääntöisesti siten, että sopimusehto, joka poikkeaa lain säännöksistä kuluttajan vahingoksi, on mitätön, minkä lisäksi joidenkin säännösten rikkomisen osalta säädetään vielä räättälöidyistä seuraamuksista. Laissa saatavien perinnästä (513/1999) säädetään pakottavuudesta puolestaan siten, ettei lain säännöksistä saa poiketa velallisen vahingoksi (lain 2 §).

Kuluttaja-asiamies, joka valvoo muun ohella kuluttajansuojalain ja kuluttajasaatavien osalta saatavien perinnästä annettua lakia, ei pääsääntöisesti käsittele yksittäisiä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiä riitoja, joskin se voi poikkeuksellisesti avustaa yksittäistä kuluttajaa tuomioistuimessa (ks. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 13 §). Myös esimerkiksi ryhmäkanne on mahdollinen. Kuluttaja-asiamiehen keskeinen väline on kieltomenettely, minkä lisäksi HE:ssä 54/2019 vp on ehdotettu seuraamusmaksun käyttöönottoa. Kumpaakaan keinoa ei ole tarkoitettu käytettäväksi yksittäisiin elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin riitoihin, vaan kyse on kollektiivivalvonnallisista puuttumiskeinoista.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan elintarvikemarkkinalain vastaisen menettelyn vaikutuksia olisi syytä vielä jatkovalmistelussa harkita kunkin säännöksen osalta tarkemmin.

Sopimuskäytäntöjen kiellot sekä perustuslaissa turvattu elinkeinon- ja sopimusvapaus

Esitysluonnos sisältää sopimuskäytäntöihin niin ehdottomia kuin ehdollisia kieltoja, joita tarkastellaan omaisuuden suojan ja elinkeinonvapauden kannalta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojan yleislausekkeen, jonka kautta arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa osittain suojaa omaisuudensuojasäännöksen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä omaisuuden perustuslainsuojan onkin katsottu turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kieltö puuttua taannehtivastikin sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei valiokunnan käytännössä ole muodostunut ehdottomaksi (PeVL 10/2008 vp, s. 2, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 48/1998 vp, s. 2 ja PeVL 37/1998 vp, s. 2). Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvät sanat "lain mukaan" viittaavat mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67). Omaisuuden suojaa ja elinkeinonvapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eli toisin sanoen ehdotetun sääntelyn tulee olla täsmällistä ja vaatimukset rajoituksille hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia (PeVL 28/2012 vp, s. 2-4).

Jos kieltoja arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta, niin taustalla on hyväksyttävä syy parantaa heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa sekä karsia hyvien kauppatapojen vastaisia käytäntöjä. Esitysluonnoksessa on kattavasti esitelty aineistoa, josta ilmenee epäkohtia alan sopimuskäytännöissä (s. 11-14). Perustuslakivaliokunta on käytännössään huomionnut heikommien osapuolien suojan sääntelyä kehitettäessä (PeVL 07/2005 vp, s. 7 ja PeVL 74/2018 vp s. 3) sekä erityisesti kilpailulainsäädännön kohdalla arvioinut sääntelyä, jolla pyritään edistämään tehokasta kilpailua (PeVL 40/2010 vp, s. 2). Eri kielloista on myös säädetty täsmällisesti ja rajoitusten oikeasuhtaisuuden osalta merkitystä on sillä, että suurin osa ehdottomista

kielloista, kuten sopimuksen yksipuoliset peruuttamiset tai muut yksipuoliset muutokset suoremman toimijan taholta, voidaan katsoa olevan kiellettyjä jo sopimusoikeuden yleisten periaatteiden näkökulmasta. Lisäksi suurin osa maksuja koskevista kielloista on ehdollisia eli sopimusosapuolet voivat sopia niistä toisin, jos tästä sovitaan selkeästi ja yksiselitteisesti toimitussopimuksessa tai tavarantoimittajan ja ostajan välillä myöhemmin tehdyssä sopimuksessa. Pikaluottojen korkokattoa koskevan sääntelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkitystä on myös sillä, että korkokattosääntelyssä kysymys ei ole pikaluottojen kieltämisestä, vaan kuluttajien kannalta kohtuuttomaksi muodostuneiden sopimusehtojen sääntelystä (PeVL 28/2012 vp, s. 3). Samaan lopputulokseen voitaisiin päästä osittain soveltamalla esimerkiksi oikeustoimilain 36 §:ää ja toteamalla tietyt sopimusehdot kohtuuttomiksi, kuten esitysluonnoksessa on tuotu esille. Edellä mainitun oikeustoimilain 36 § perustuu kuitenkin tapauskohtaiseen harkintaan ja huomioon tässä tulee ottaa se, että nyt ehdotettu sääntely perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön. Näin ollen valmistelevalta ministeriöltä kuuluu sen arviointi, kuinka kauppatapadirektiivin artiklat pannaan riittävän tehokkaalla tavalla kansallisesti täytäntöön.

Oikeusministeriöllä ei ole valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta huomautettavaa kauppatapadirektiivistä johtuvien kieltojen täytäntöön panemiseen. Kauppatapadirektiiviä tiukempi kansallinen sääntely, erityisesti maksuaikojen osalta, tulee punnita tarkemmin sopimusvapauden näkökulmasta.

2 a § (Maksuajat)

Ehdotetun elintarvikemarkkinalain 2 a §:n 1 momentin mukaan ostajan on maksettava maataloustuotteet tai elintarvikkeet viimeistään 30 päivän kuluessa toimituspäivästä tai maksettavan määrän vahvistamisesta, jos tämä on toimituspäivää myöhemmin. Jos ostaja vahvistaa maksettavan määrän, maksuajat alkavat kulua toimituspäivästä.

Kauppatapadirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaan kiellettyjä ovat käytännöt, joissa ostaja maksaa tavarantoimittajalle pilaantuvista tuotteista myöhemmin kuin 30 päivää ja muista tuotteista myöhemmin kuin 60 päivää alakohdassa tarkemmin määritellyistä ajankohdista lukien. Pilaantuvien tuotteiden osalta ehdotettu kansallinen sääntely perustuisi siis kauppatapadirektiiviin, kun taas muiden kuin pilaantuvien tuotteiden osalta enimmäismaksuaika voisi kauppatapadirektiivin mukaan olla 60 päivää. Oikeusministeriö kehottaa vielä harkitsemaan, olisiko sääntely paremmin yhteen sovitettavissa sopimusvapauden kanssa siten, että osapuolilla olisi mahdollisuus sopia muiden kuin pilaantuvien tuotteiden osalta nimenomaisesti pidemmästä maksuajasta.

Muun muassa esitysluonnoksen sivulla 16 todetaan: ”Kyseinen 30 päivän maksuaika olisi pituudeltaan yhdenmukainen maksuehtolain kanssa. Erona olisi se, että maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maksuajasta ei voisi sopia toisin.” Oikeusministeriö kehottaa vielä jatkovalmistelussa harkitsemaan, onko asianmukaista rinnastaa säännöksiä näin suoraan toisiinsa jo siitä syystä, että määräajan alkamisajankohtaa koskeva sääntely ei ainakaan sanamuodoiltaan ole täysin yhdenmukaista maksuehtolain sääntelyn kanssa.

Teknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että pykälästä ja eritoten esityksen perustelujen tietyistä kirjauksista (mukaan lukien edellä siteeratusta tekstistä sivulla 16) voi syntyä se vaikutelma, ettei 30 päivän maksuajasta saisi sopia milteään osin toisin, vaikka tarkoituksena lienee

estää yli 30 päivän maksuajat. Estettä ei näin ollen liene sille, että osapuolet sopivat nimenomaisesti tätä lyhyemmästä maksuajasta, jolloin maksuajan osalta olisi noudatettava sovittua, lyhyempää maksuaikaa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteluja ja myös itse pykälää olisi hyvä tarkentaa vielä tältä osin. Oikeusministeriö viittaa myös siihen, mitä se on edellä todennut tarpeesta säännellä sääntelyn vaikutuksista osapuolten väliseen suhteeseen (vrt. maksuehtolain 3 §, jonka mukaan sopimusehto, joka poikkeaa kyseisen lain säännöksistä velkojan vahingoksi, on tehoton). Tällaisen sääntelyn puuttuminen korostaa em. ongelmaa.

Oikeusministeriö pitää myös epäselvänä 1 momentin viimeistä virkettä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan sitä voisi olla syytä täydentää sanalla "kuitenkin", koska muutoin säännöksestä ei ilmene kovin selvästi, että se merkitsee tietoista poikkeusta suhteessa edellisessä virkkeessä lausuttuun.

2 b § (Tilausten peruutukset)

Ehdotetun 2 b §:n mukaan ostaja ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella se voi peruuttaa tuotteiden tilauksen alle 30 päivää ennen sovittua toimitusajankohtaa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esimerkiksi tämäntyyppisen säännökseen voisi hyvin harkita nimenomaisen pakottavuussäännöksen kytkemistä.

2 c § (Ehtojen yksipuoliset muutokset)

Ehdotetun 2 c §:n mukaan ostaja ei saa muuttaa yksipuolisesti maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden toimitussopimuksen ehtoja, jotka koskevat toimituksen tai jakelun tiheyttä, menetelmää, paikkaa, ajankohtaa tai määrää tai jotka koskevat laatuvaatimuksia, maksuehtoja tai hintoja taikka 2 d §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen tarjoamista.

Oikeusministeriö toteaa, että jotta sopimuksen yksipuolinen muuttaminen olisi ylipäänsä mahdollista, sopimuksessa on tullut olla muutokseen oikeuttava ehto. Vaihtoehtoisesti muutoksiin tarvitaan osapuolten yhteisymmärrys. Oikeusministeriö katsoo, että säännöstä olisi syytä muokata tämän johdosta esimerkiksi seuraavasti:

~~Ostaja Sopimuksessa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella ostaja voi muuttaa yksipuolisesti maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden toimitussopimuksen ehtoja, jotka koskevat toimituksen tai jakelun tiheyttä, menetelmää, paikkaa, ajankohtaa tai määrää tai jotka koskevat laatuvaatimuksia, maksuehtoja tai hintoja taikka 2 d §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen tarjoamista.~~

2 d § (Kielletyt maksut)

Pykälän 1 momentin mukaan ostaja ei saa vaatia tavarantoimittajalta maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden osalta 1) maksua, joka ei liity myyntiin; 2) maksua pilaantumisesta tai häviämisestä ostajan tiloissa tai omistuksen siirryttyä ostajalle, jollei tämä ole aiheutunut tavarantoimittajan laiminlyönnistä tai virheestä; 3) korvausta myyntiä koskevien asiakasvalitusten käsittelykustannuksista, jollei tämä ole aiheutunut tavarantoimittajan laiminlyönnistä tai virheestä. Pykälän 2 momentissa puolestaan kielletään ostajaa vaatimasta tavarantoimittajalta tiettyjä maksuja, paitsi jos tästä on sovittu aikaisemmin selkeästi ja yksiselitteisesti. Pykälän 3 momentissa säädetään ostajan velvollisuudesta toimittaa tavarantoimittajalle tämän pyynnöstä selvitys tietyistä selkoista.

Oikeusministeriö toteaa 1 momentin osalta, ettei pitäisi olla tarvetta erikseen säätää siitä, ettei ostajalla ole oikeutta vaatia tavarantoimittajalta tai keneltäkään muultakaan maksua, josta ei ole sovittu tai joka ei perustu lakiin. Jos taas tarkoituksena on kieltää tällaisten tietynlaisten sopimusehtojen käyttö, voisi olla hyvä harkita, että 1 momentin johdantokappale muotoiltaisiin esimerkiksi seuraavasti:

Sopimuksessa ei saa käyttää ehtoa tai soveltaa menettelyä, jonka perusteella Ostaja ei saa vaatia tavarantoimittajalta maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden osalta:

2 e § (Kostotoimet)

Ehdotetun 2 e §:n mukaan ostaja ei saa toteuttaa tai uhata toteuttaa kaupallisia kostotoimia tavarantoimittajaa vastaan, jos tavarantoimittaja käyttää sopimusperusteisia tai lakisääteisiä oikeuksiaan, valittaa tai tekee yhteistyötä valvontaviranomaisen kanssa.

Oikeusministeriö pitää tätä sinänsä suoraan kauppatapadirektiiviin perustuvaa säännöstä erikoinena ja tulkinnanvaraisena. Jatkovalmisteluvaiheessa olisi syytä pyrkiä avaamaan enemmän sitä, mitä olisi pidettävä kaupallisena kostotoimena ja mitä taas ei olisi pidettävä sellaisena. Oikeusministeriö kehottaa myös vielä harkitsemaan pykälässä käytettävää terminologiaa ja muun ohella sitä, voisiko pykälää järkevoittää esimerkiksi siten, että siinä lueteltaisiin esimerkkejä kielletyistä toimista, jolloin "kostotoimet" eivät jäisi näin irrallisiksi.

1.3 Asian käsittely ja kuuleminen ennen seuraamusmaksun esittämistä (8 a §)

Lakiehdotuksen 8 a §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään asian käsittelystä, elintarvikemarkkinavaltuutetun on ilmoitettava asian käsiteltäväksi saattavalle toimijalle kohtuullisen ajan kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta, miten se aikoo toteuttaa käsittelyn. Jos asian tutkimiseen ei ole riittäviä perusteita, elintarvikemarkkinavaltuutetun on ilmoitettava syistä kohtuullisen ajan kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Jos asian tutkimiseen on riittävät perusteet, elintarvikemarkkinavaltuutetun on suoritettava ja saatettava päätökseen tutkinta kohtuullisessa ajassa. Edellä mainittu momentti perustuu kauppatapadirektiivin 5 artiklan 4-6 kohtiin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että vaikka hallintolain hyvää hallintoa koskevat säännökset näyttäisivät lähtökohtaisesti kattavan mainitut vaatimukset, olisi kauppatapadirektiivin täytäntöönpanon kattavuuden varmistamiseksi kuitenkin perusteltua säätää 5 artiklan 4-6 kohdissa tarkoitetuista vaatimuksista erikseen kansallisessa lainsäädännössä (s. 19). Kuten lainkirjoittajan opassa todetaan, hallintolakiin on pyritty kokoamaan hallintoasian käsittelyssä noudatettavat menettelysäännöt sekä viranomaisten toimintaa koskevat laadulliset vähimmäisvaatimukset mahdollisimman kattavasti siten, ettei muuhun lainsäädäntöön tarvitse ottaa samaa asiaa koskevia säännöksiä vaan hallintolaista poikkeaviin säännöksiin tulee suhtautua pidättyvästi (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.3.2). Oikeusministeriö korostaa tämän lähtökohdan merkitystä. Vaikka edellä mainittujen kauppatapadirektiiviin sisältyvien kohtien voidaan katsoa jo pitkälti sisältyvän hallintolain 5 luvun asian käsittelyä koskeviin yleisiin vaatimuksiin sekä 6 luvun säännöksiin asian selvittämisestä, mukaan lukien vielä lain 2 luvun hyvän hallinnon perusteet, niin valmistelevalle ministeriön arvioitavaksi jää direktiivin riittävä implementointi Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta.

Tavallisesti myös asianosaisen kuulemisvelvoite seuraa suoraan hallintolain 34 §:stä, eikä siitä tarvitse ottaa erikseen säännöstä lakiin. Lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momentissa on kuitenkin erikseen säännös elinkeinonharjoittajan oikeudesta tulla kuulluksi ennen kuin elintarvikemarkkinavaltuutettu tekee tässä laissa tarkoitettun päätöksen tai seuraamusmaksuesityksen. Lakiehdotuksen mukaan siis elintarvikemarkkinavaltuutettu ei itse tee päätöstä seuraamusmaksusta vaan tekee siitä esityksen markkinaoikeudelle, joka päättää asiasta. Kuten esitysluonnoksen perusteissa todetaan, seuraamusmaksun esittämisessä ei ole kyse hallintopäätöksestä (s. 25), ja näin ollen on perusteltua, että lakiin lisättäisiin erikseen säännös kuulemisesta ennen esityksen tekemistä. Lakiehdotuksen 8 a §:n 2 momentissa oleva kuulemisvelvoite koskee seuraamusmaksuesityksen lisäksi kaikkia elintarvikemarkkinavaltuutettun elintarvikemarkkinalain perusteella tekemiä päätöksiä. Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, että siltä osin kuin elintarvikemarkkinavaltuutettun päätökset ovat hallintopäätöksiä, niin viittaus kuulemisvelvoitteeseen on tarpeeton.

1.4 Eräiden tietojen suojaaminen anonymisissä käsittelyssä (8 b §)

Yleistä

Lakiehdotuksen uusi 8 b § sisältää säännöksen asian käsittelemisestä anonymisti. Sääntely perustuu kauppatapadirektiivin 5 artiklan 3 kohtaan luottamuksellisesta käsittelystä, jonka mukaan valvontaviranomaisen tulee valituksen tekijän pyynnöstä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin suojatakseen asianmukaisesti valituksen tekijän tai 2 kohdassa tarkoitettujen jäsenten tai tavarantoimittajien henkilöllisyyden ja suojatakseen asianmukaisesti muiden sellaisten tietojen luottamuksellisuuden, joiden osalta valituksen tekijä katsoo tällaisten tietojen paljastamisen vahingoittavan valituksen tekijän tai kyseisten jäsenten tai tavarantoimittajien etuja. Valituksen tekijän on yksilöitävä tiedot, joita se pyytää käsiteltävän luottamuksellisesti. Kauppatapadirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansallisessa sääntelyssä tulee kuitenkin huolehtia puolustusoikeuksia koskevista asianmukaisista suojatoimista unionin oikeuden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan yleisten periaatteiden mukaisesti myös tapauksissa, joissa valituksen tekijä pyytää 5 artiklan 3 kohdan nojalla tietojen luottamuksellista käsittelyä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaate pääsääntönä seuraa suoraan perustuslaista ja siihen tehtävistä välttämättömistä rajoituksista tulee säätää erikseen lailla. Edellä mainitun sääntelyn kansallista täytäntöönpanoa voidaankin lähtökohtaisesti lähestyä kahdella eri tavalla. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan tietojen salassapidosta säädettäisiin julkisuuslain (621/1999) nojalla. Tällöin on kuitenkin huomioitava, että asianosaisen oikeus saada tieto itseään koskevista asiakirjoista ulottuu julkisuuslain mukaan myös salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluviin tietoihin tietyin rajoituksin (11 ja 12 §). Lakiehdotuksen 8 b §:ssä olevan sääntelyn täytäntöönpano edellyttäisi myös poikkeuksen tekemistä asianosaisjulkisuuden pääsäännöstä eli toisin sanoen uudesta rajoituksesta tulisi säätää julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa tai soveltaa jo olemassa olevia rajoituksia, kuten julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohtaa, jonka mukaan tiedon antaminen asiakirjasta voisi olla vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai yksityistä etua. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohta ei kuitenkaan näytä soveltuvan niin perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön kuin lain esitöiden mukaan nyt käsillä olevaan tapaukseen ja perustuu muutenkin tapauskohtaiseen arviointiin. Lisäksi asiassa on huomioitava, että julkisuuslakiin yleisenä lakina ei tulisi ottaa vain tiettyyn, rajattuun tilanteeseen soveltuvia salassapitoperusteita vaan silloin salassapitosäännöksen ottaminen erityislakiin voi olla perustellumpi ratkaisu.

Koska lakiehdotuksen 8 b §:n voidaan katsoa olevan hankalasti sovitettavissa kansalliseen julkisuussääntelyn logiikkaan, niin esitysluonnoksessa tukeudutaan toiseen vaihtoehtoon eli siihen,

että salassapitoa koskeva säännös pannaan täytäntöön erityissäätelyllä. Oikeusministeriö pitää edellä mainittua ratkaisua lähtökohtaisesti perusteltuna ja esitysluonnoksessa esitetään myös perusteluja tämän lähestymistavan valitsemiselle. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tästä yleisestä ratkaisusta mutta haluaa kiinnittää huomiota sääntelyssä seuraaviin, osittain avoimeksi jääviin kysymyksiin. Huomiot koskevat erityisesti ehdotetun 8 b §:n 2 momenttia.

Puolustautumisoikeuksien vaarantuminen

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että 2 momentin ensimmäinen lause perustuu kauppatapadirektiivin 6 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan tulee varmistaa puolustautumisoikeudet myös direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaisissa tilanteissa. Lakiehdotuksen 8 b §:n 2 momentti asettaa salassapitolle tietynlaisen varauman, jonka mukaan tietoja ei kuitenkaan voida pitää salassa, jos salassapito vaarantaisi asianosaisen puolustautumisoikeudet ja oikeuden tulla kuulluksi. Säännökohtaisissa perusteluissa puolustautumisoikeuksien vaarantumisesta todetaan, että tietoja ei voisi salata, jos salassapito vaarantaisi asianosaisten oikeuden tulla kuulluksi tai oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Muuten käsitettä ”puolustautumisoikeudet” ei avata esitysluonnoksessa, joten epäselväksi osin jää, samaistuuko käsitteen sisältö edellä mainittuun oikeusturvan käsitteeseen vai poikkeako sen sisältö jotenkin esimerkiksi perustuslain 21 §:stä. Toiseksi epäselväksi jää, millä perusteilla ja missä vaiheessa elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi arvioida puolustautumisoikeuden mahdollista vaarantumista sekä tiedottaa tästä eri osapuolille ja missä määrin edellä mainitussa menettelyssä on kysymys hallintopäätöksistä, joista on mahdollisuus valittaa.

Ilmoituksen tekijän peruutus ja asian raukeaminen

Pykälän 2 momentin kahden viimeisen virkkeen mukaan ilmoituksen tekijälle tulee varata mahdollisuus peruuttaa ilmoituksensa, jos tietoja ei voida pitää salassa. Jos ilmoittaja peruuttaa ilmoituksensa, niin asia raukeaa. Kauppatapadirektiivin 6 artiklan ensimmäisen alakohdan d alakohdassa säädetään viranomaisen mahdollisuudesta pidättäytyä päätöksen tekemisestä, jos siitä aiheutuisi riski asian vireille saattanutta tahoa koskevien salassa pidettävien tietojen paljastumisesta. Lakiehdotuksessa on käytetty direktiivin mahdollistamaa liikkumavaraa, jonka mukaan peruuttamismahdollisuus on annettu viranomaisen sijasta ilmoittajalle. Sääntelyn tarkoituksena on suojata ilmoittajaa, koska tietojen paljastuminen voi mahdollisesti vahingollisesti vaikuttaa ilmoittajan elinkeinotoimintaan vastoin tämän tahtoa. Valmistelevan ministeriön arvioitavaksi jää sääntelyn suhde kauppatapadirektiiviin. Kansallisen oikeuden näkökulmasta oikeusministeriö kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota siihen, kuinka edellä mainittua sääntelyä on arvioitava elintarvikemarkkinavaltuutettua koskevien velvoitteiden, erityisesti virkavastuun, näkökulmasta. Koska asian raukeaminen perustuu vain ilmoittajan peruutusilmoitukseen eikä viranomaisen arviointiin, niin kuinka viranomaisen tulisi toimia niissä tilanteissa, joissa viranomainen on saanut tietoonsa mahdollisesti lainvastaisen toiminnan. Perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on kaikessa toiminnassaan noudatettava tarkoin lakia sekä vastata omien toimien lainmukaisuudesta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asian raukeaminen pelkästään ilmoittajan peruutusilmoituksen perusteella on hankalasti yhteensovittavissa elintarvikemarkkinavaltuutetun yleisen tehtävän kanssa valvoa elintarvikemarkkinain mukaisten kieltojen ja velvoitteiden toteutumista sekä suorittaa erilaisia toimenpiteitä, kuten tarkastuksia, sen varmistamiseksi, että lain nojalla asetettuja vaatimuksia ja kieltoja noudatetaan, ellei elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi ottaa asiaa oma-aloitteisesti käsittelyyn elintar-

vikemarkkinalakiehdotuksen 8 §:n nojalla ja muutenkin suorittaa elintarvikemarkkinalain mukaisia toimenpiteitä, vaikka sen tietoon on ilmoituksen johdosta tullut mahdollisesti lainvastainen toiminta.

1.5 Elintarvikemarkkinavaltuutetun asettama kielto (10 §)

Kauppatapadirektiivin 6 artiklan ensimmäisen alakohdan e alakohdassa todetaan, että valvontaviranomaisella tulee olla toimivalta määrätä sakkoja ja muita yhtä tehokkaita seuraamuksia sekä välitoimia tai käynnistää menettelyt sakkojen ja muiden yhtä tehokkaiden seuraamusten sekä välitoimien määräämiseksi rikkojalle kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti. Kauppatapadirektiivissä todetaan lisäksi, että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, ja niissä on otettava huomioon rikkomisen luonne, kesto, toistuvuus ja vakavuus. Edellä mainittu direktiivin kohta jättää kuitenkin jonkin verran kansallista liikkumavaraa todeten, että seuraamuksia määrätään "kansallisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti".

Nykyisessä elintarvikemarkkinalaissa erilaisina seuraamuksina lain rikkomisesta on huomautus (10 §), julkinen varoitus (11 §) ja asian saattaminen markkinaoikeuden ratkaistavaksi sekä kielto ja uhkasakko (12 §). Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että seuraamuskeinoista poistettaisiin huomautus ja lisättäisiin muun muassa säännökset seuraamusmaksusta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan nykyisen huomautusta koskevan pykälän sisältö korvattaisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamaa kieltoa koskevilla säännöksillä (lakiehdotuksen 10 §). Huomautusta ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaen huomioon, että seuraamuksiin kuuluisi nykyinen julkista varoitusta koskeva säännös sekä lakiin lisättäväksi ehdotettavat säännökset kieltojen ja seuraamusten määräämisestä (s. 44).

Nykyinen lain huomautusta koskevan 10 §:n sanamuoto on seuraava:

10 § Huomautus

Jos ostaja tahallaan tai huolimattomuudesta menettelee 3 §:n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan vastaisesti, elintarvikemarkkinavaltuutettu voi antaa tälle huomautuksen.

Huomautus voidaan antaa edellyttäen, ettei asia kokonaisuutena arvioiden anna aiheutta 11 §:ssä tarkoitettua julkisen varoituksen antamiseen.

Huomautusta ei voida antaa, jos sen kohde on välittömästi 1 momentissa tarkoitettua menettelyn havaittuaan oma-aloitteisesti ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin.

Nyt ehdotetun uuden 10 §:n sanamuoto on puolestaan seuraava:

10 § Elintarvikemarkkinavaltuutetun asettama kielto

Jos ostaja rikko 2 a – 2 g tai 3 §:n taikka markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan säännöksiä, ostajalle voidaan antaa asian toteava päätös ja tätä voidaan kieltää jatkamasta menettelyä. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös ostajan palveluksessa olevaan tai muuhun, joka toimii ostajan lukuun. Kielto voi olla väliaikainen. Kiellon tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Kiellon ja uhkasakon asettamisesta päättää elintarvikemarkkinavaltuutettu tämän toimiston palveluksessa olevan virkamiehen esittelystä.

Vaikka perusteluissa sanotaan, että nyt ehdotettu uusi 10 § vastaisi sisällöllisesti nykyisen lain 10 §:ää, niin yllä olevasta käy ilmi, että sisällöt eroavat toisistaan. Ensinnäkin nykyisen lain huomautusta koskevaa pykälää voidaan pitää lievempänä puuttumisena. Nykyisen lain 10 §:n 3 momentin mukaan huomautusta ei voida antaa, jos sen kohde on oma-aloitteisesti korjannut toimintansa. Lisäksi 2 momentti sisältää eri seuraamuskeinojen porrastuksen huomautuksen ja julkisen varoituksen kesken. Lakiehdotuksen uusi 10 § koskee elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamia kieltoja ja niihin mahdollisesti liittyviä uhkasakkoja ja lakiehdotuksen 10 a § säättää markkinaoikeuden asettamista kielloista. Näin ollen lakiehdotuksen 10 § yhdessä lakiehdotuksen 10 a §:n kanssa vastaa pikemminkin nykyisen lain 12 §:n (asian saattaminen markkinaoikeuden ratkaistavaksi sekä kiello ja uhkasakko) sisältöä kuin nykyisen lain 10 §:n sisältöä. Lakiehdotuksen 10 § ja 10 a § edeltävät nyt esitysluonnoksessa julkista varoitusta koskevaa 11 §:ää, jonka mukaan julkinen varoitus voidaan antaa edellyttäen, että rikkomus ei anna aiheutta ankarampiin toimenpiteisiin. Epäselväksi jää kuitenkin, mikä on näiden eri oikeusseuraamusten suhde toisiinsa lakiehdotuksessa. Tätä korostaa etenkin se, että nyt voimassa olevassa laissa huomautuksen ja julkisen varoituksen käyttö on porrastettu siten, että julkisen varoituksen voi ottaa käyttöön vain, ellei huomautusta pidetä riittävänä. Lakiteknisesti kiello ja siihen liittyvä uhkasakko seuraa vasta huomautusta ja julkista varoitusta nykyisessä laissa. Nyt käsiteltävässä lakiehdotuksessa eri seuraamusten välinen porrastus ei ilmene yhtä selkeästi. Lisäksi huomautuksen poistamista laista perustellaan sillä, että seuraamuksiin kuuluisi nykyinen julkista varoitusta koskeva säännös sekä lakiin lisättäväksi ehdotettavat säännökset kieltojen ja seuraamusten määräämisestä. Perusteluissa tulisi kuitenkin huomioida, onko tarpeellista säilyttää laissa huomautuksen antaminen vähäisemmistä rikkomuksista erityisesti liittyen lain nykyiseen 3 §:ään sekä markkinajärjestelyasetuksen 148 tai 168 artiklan säännöksiin ottaen huomioon, että kiellot ja niihin liittyvät uhkasakot, julkinen varoitus tai seuraamusmaksut eivät vaikutuksiltaan samaistu huomautukseen, joten viimeksi mainitun korvaaminen jyrkemmillä oikeusseuraamuksilla tulisi tarkemmin perustella. Muutenkin oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksen 10 § ja erityisesti 10 a § vastaavat enemmän nykyisen lain 12 §:ää kuin nykyisen lain 10 §:ää.

Lopuksi oikeusministeriön kiinnittää myös huomiota lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin 2 toiseen lauseeseen, jonka mukaan "ostajalle voidaan antaa asian toteava päätös ja tätä voidaan kieltää jatkamasta menettelyä". Edellä mainittua muotoilua voidaan pitää osin ongelmallisena, koska siinä jätettäisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun harkintaan kieltää jatkamasta menettelyä, joka on kuitenkin jo todettu lainvastaiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lainvastaisen menettelyn jatkaminen ei voi perustua viranomaisen harkintaan, jos se on jo kielletty laissa. Muutenkin sääntelyä voisi täsmentää sen osalta, että kohdan mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voi "...kieltää jatkamasta tai uusimasta menettelyä".

1.6 Uhkasakko (10, 10 a ja 13 §)

10 §

Lakiehdotuksen 10 §:n perusteluissa ei ole mainittu pykälän nojalla asetettavasta uhkasakosta mitään. Pykälässä säädetyn kiellon asettaminen ja sen tehostamiseksi asetettava uhkasakko ovat elintarvikemarkkinalakiin lisättäväksi ehdotettua uutta sääntelyä, joten uhkasakon käyttämisen tarpeellisuus pitäisi tässä yhteydessä perustella. Pykälässä ei myöskään ole informatiivista viittoa uhkasakkolain soveltamiseen.

10 a §

Elintarvikemarkkinalain 4 §:n 1 momentissa viitataan kiellon osalta elinkeinonharjoittajien välisen sopimusehtojen sääntelystä annettuun lakiin (1062/1993) ja saman pykälän 2 momentissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettuun lakiin (1061/1978). Elintarvikemarkkinalain 4 §:ssä ei mainita kiellon tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta, vaan uhkasakkoa koskeva sääntely on 4 §:ssä viitatuissa laeissa. Tässä pykälässä tai siinä viitatuissa laeissa ei kuitenkaan viitata uhkasakkolain soveltamiseen uhkasakon asettamisen ja maksettavaksi tuomitsemisen osalta. Asiassa jää epäselväksi, onko tarkoituksena, kuten yleensä, soveltaa menettelyyn uhkasakon asettamisen ja maksettavaksi tuomitsemisen osalta soveltuvin osin myös näissä asioissa yleislakina sovellettavaa uhkasakkolakia. Oikeusministeriö kehottaa valmistelevalle ministeriölle vielä harkitsemaan, olisiko asiassa syytä soveltaa myös uhkasakkolain säännöksiä. Mikäli valmisteleva ministeriö katsoo, että asiassa olisi tältä osin sovellettava uhkasakkolakia, voisi informatiivinen viittaus uhkasakkolakiin tältä osin selkeyttää sääntelyä. Asiaa olisi joka tapauksessa syytä avata vähintäänkin perustelujen tasolla.

13 §

Uhkasakkolakiin viitataan ainoastaan elintarvikemarkkinalain 13 §:ssä. Koska lakiehdotukseen sisältyy muutakin uhkasakkosääntelyä, olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan selvyuden vuoksi vähintäänkin muutoksenhakusäännöksessä oltava informatiivinen viittaus uhkasakkolain soveltamiseen haettaessa muutosta uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskeviin päätöksiin.

1.7 Seuraamusmaksut (11 a ja 11 b §)

Lakiehdotuksen 11 a § koskee seuraamusmaksua ja 11 b § seuraamusmaksun määräämistä ja täytäntöönpanoa. Edellä mainitut pykälät on lakiehdotuksessa lisätty julkista varoitusta koskevan 11 §:n jälkeen. Osittain epäselväksi jää, voidaanko seuraamusmaksuun tukeutua vasta julkisen varoituksen jälkeen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan voisi olla selkeämpää säätää seuraamusmaksuista lain 12 §:n yhteydessä, jossa muutenkin käsitellään markkinaoikeuden määrittämiä oikeusseuraamuksia, etenkin jos elintarvikemarkkinavaltuutetun ja markkinaoikeuden kieltoja ja uhkasakkoja koskeva sääntely siirrettäisiin tähän pykälään.

Rangaistusluonteiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, s. 2 ja siinä viitatus lausunnot). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 57/2010 vp, s. 5). Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 10/2016 vp, s. 7). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 2). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Hallinnollisten sanktioiden osalta on vielä huomattava, etteivät ne saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi

myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. myös PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7—8).

Lakiehdotuksen 11 a §:n seuraamusmaksut on täsmällisesti rajattu tiettyihin rikkomuksiin. Samalla seuraamusmaksu on rajattu tilanteisiin, joissa ostaja toimii tahallisesti tai törkeän huolimattomasti ja joissa ”rikkominen on luonteeltaan vakavaa, kestänyt pitkään tai ollut toistuvaa”. Valiokunta onkin kiinnittänyt huomiota oikeasuhtaisuuden toteutumiseen, että ensisijaisesti tulisi käyttää lievempiä seuraamuksia (PeVL 17/2012 vp, s. 2 ja PeVL 65/2014 vp, s. 3). Lain 11 a §:n 2 momentti sisältää seuraamusmaksun suuruutta koskevat kriteerit ja enimmäismäärän, joiden mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä on otettava huomioon rikkomuksen laatu ja laajuus, moitittavuuden aste sekä rikkomuksen kesto aika. Seuraamusmaksu saa olla enintään yksi prosentti tuotteet ostaneen toimijan tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden kaupan liikevaihdosta siltä vuodelta, jona tämä viimeksi osallistui rikkomukseen. Jos ostaja on viranomainen, seuraamusmaksu voi olla enintään yksi prosentti tämän lain soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden vuotuisten hankintojen arvosta. Valiokunta on arvioinut seuraamusmaksun kohtuullisuutta käytännössään erityisesti suhteessa luonnollisiin henkilöihin (PeVL 15/2016 vp). Nykyisen kilpailulain 13 §:n mukaisen kilpailunrajoituksesta määrättävän seuraamusmaksun suuruus voi olla enintään 10 prosenttia kunkin kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikevaihdosta siltä vuodelta, jona elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä viimeksi osallistui rikkomukseen. Yleisesti ottaen lakiehdotuksen seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisena.

Lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentissa on huomioitu muutoksenhaku seuraamusmaksua koskevassa asiassa (PeVL 49/2016 vp) ja säätämisyjärjestysperusteluissa kiinnitetään huomiota syyttömyysolettamaan hallinnollisten sanktioiden osalta, eikä sääntely perustu objektiiviseen vastuuseen tai puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan. Lakiehdotuksen 11 a §:n 3 momentissa on huomioitu perustuslain 21 §:n 2 momentin turvaaman oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluva *ne bis in idem* -kielto ja esitysluonnoksessa yleisesti kiinnitetään huomiota itsekriminointisuojaan. Lakiehdotuksessa on säädetty erikseen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja lisäksi perusteluissa sekä sääntelyssä otettu huomioon, että seuraamusmaksu ei ole vain yhden virkamiehen päätettävissä (PeVL 24/2018 vp). Lakiehdotuksen sisältämät säännökset hallinnollisista seuraamuksista ja niitä koskevat perustelut esitysluonnoksessa näyttävät pääosin ottavan huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin lopuksi huomiota siihen, että seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävänä muusta syystä kohtuuttomana. Sääntelyä tulisi täydentää tältä osin. Lisäksi lakiehdotuksen 11 a §:n 3 momentissa todetaan, että seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, jos samalle toimijalle on samasta perusteesta johtuen asetettu uhkasakko. Tämän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn muotoilua tulisi muuttaa siten, että uhkasakko olisi jo määrätty maksettavaksi.

1.8 Elintarvikemarkkinavaltuutetun avustaminen liikesalaisuutta koskevassa asiassa (12 §)

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voi 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa sopimussuhteissa avustaa liikesalaisuuden haltijaa tämän pyynnöstä liikesalaisuuslaissa tarkoitettun asian vireille saattamisessa ja hoitamisessa tuomioistuimessa. Saman

pykälän 2 momentin mukaan todistelun turvaamisesta liikesalaisuuslaissa tarkoitettujen liikesalaisuuden oikeudettomaan käyttöön tai ilmaisemiseen perustuvan vahingon korvaamista tai kiellon määräämistä koskevassa asiassa säädetään laissa todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeuksia koskevissa riita-asioissa (344/2000). Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että liikesalaisuuslaissa on sisällöllisesti tarpeelliset säännökset kauppatapadirektiiviin sisältyvän liikesalaisuuden hankkimista, käyttämistä tai ilmaisemista laittomasti koskevan kiellon täytäntöön panemiseksi. Liikesalaisuusdirektiivin ja liikesalaisuuslain lähtökohtana on se, että liikesalaisuuden haltija saattaa liikesalaisuuslaissa tarkoitettujen asian vireille, kun taas kauppatapadirektiivissä kiellon asettamisen lähtökohtana on viranomaisaloitteisuus (s. 24). Näin ollen on katsottu tarpeelliseksi säätää elintarvikemarkkinavaltuutetun avustavasta roolista liikesalaisuutta koskevassa asiassa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vastaavantyyppisestä avustamisesta säädetään kuluttajien osalta Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 13 §:ssä (s. 46). Toinen vastaavantyyppinen sääntely on yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 7 §:ssä. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 13 §:n 1 momentissa on tiettyjä kriteerejä kuluttajan avustamiselle yksittäisessä asiassa. Ensinnäkin pykälän 1 momentin mukaan kuluttajaa voidaan avustaa, jos se on lain soveltamisen ja kuluttajien yleisen edun kannalta tärkeää tai jos elinkeinonharjoittaja ei noudata kuluttajariitalautakunnan päätöstä. Toiseksi pykälän 2 ja 3 momentissa on muun muassa erityissäännökset siitä, miten mahdolliset oikeudenkäyntikulut korvataan pykälän 1 momentissa mainituissa tilanteissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 7 §:stä nimenomaan poistettiin vaatimukset siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tai hänen alaisensa antaman oikeusavun edellytyksenä tulee olla etnisen syrjinnän ehkäisyn tai ihmiskaupan mahdollisen uhrin oikeuksien kannalta huomattava merkitys, eikä pykälä sisällä säännöksiä kuluista (HE 19/2014 vp, s. 97). Vaikka perustuslakivaliokunta ei puuttunut lausunnossaan yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 7 §:ää koskevaan muutokseen (PeVL 31/2014 vp), niin oikeusministeriö kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota siihen, onko lakiehdotuksen 12 § riittävän täsmällinen ja miten kysymys avustamisesta mahdollisesti aiheutuvista kuluista on ratkaistu, koska tässä ehdotettu sääntely vastaa enemmän Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 13 §:n sääntelyä.

1.9 Tarkastukset (13 a §)

Lakiehdotuksen 13 a §:n 1 momentissa säädetään, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaan kuuluvissa asioissa oikeus tehdä tässä laissa tarkoitettujen vaatimusten ja kieltojen noudattamiseen velvollisten toimijoiden tiloissa ennalta ilmoittamatta tarkastuksia, jotka ovat välttämättömiä kyseisten vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamiseksi. Sanamuotoa "toimijoiden tiloissa" voidaan pitää yleisenä, mutta koska 1 momentissa erikseen mainitaan, että tarkastuksia ei kuitenkaan saa tehdä kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, niin sääntely näyttää viittavan siihen, että kyse on nimenomaan liiketiloissa tehtävistä tarkastuksista. Samassa momentissa on myös viittaus siihen, että tarkastuksessa on noudatettava, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään. Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yrityksiin kohdistuvien valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä selkeyden vuoksi viitata hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin (PeVL 35/2014 vp, s. 4, PeVL 14/2014 vp, s. 3 ja PeVL 3/3014 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että tarkastusta suoritettaessa on otettava huomioon perustuslain 10 §:n 1 momentin säännös yksityiselämän suojasta sekä riittävät menettelylliset ja oikeusturvan takeet (PeVL 5/2010 vp, s. 2-3). Lakiehdotuksen 13 a §:n 2 momentissa on säännökset ns. sähköisen tarkastuksen suorittamisesta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän toinen momentti vastaa asiasisällöllisesti kilpailulain 37 §:ää. Lakiehdotuksen 13 a §:n 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tallennusvälineestä riippumatta tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Tämä vastaa kilpailulain 37 §:n 1 momentin toista lausetta. Viimeksi mainittua pykälää koskevan hallituksen esityksen mukaan mobiililaitteiden tarkastamisessa tulisi noudattaa erityistä huolellisuutta, sillä ne saattavat sisältää muita tarkastettavia laitteita enemmän yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa. Edelleen todetaan, että yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa ovat esimerkiksi yksityiselämään liittyvät sähköpostiviestit ja muistutetaan, että tarkastajilla on salassapitovelvollisuus yksityisen aineiston sisällystä. Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) nojalla työnantaja vastaa siitä, että sen edustaja tai henkilöstön jäsen ei tarkastuksen aikana tai sen jälkeen tutustu oikeudettomasti työntekijän aineistoon (HE 68/2018 vp, s. 60). Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa tulisikin kiinnittää huomiota vastaaviin seikkoihin yksityiselämään kuuluvan tiedon osalta.

Esitysluonnoksessa on eri kohdissa viitattu kilpailulain eri säännöksiin sääntelyn mallina. Ongelmana tässä on osin se, että esitysluonnoksessa ei kuitenkaan erikseen perustella tai arvioida, voidaanko kilpailulakia sen erityispiirteiden vuoksi kokonaan samaistaa tässä esitysluonnoksessa ehdotettavaan sääntelyyn. Vaikka sääntelyn vertaaminen eri lain pykäliin ja niistä mallin etsiminen on lainsäädännön yhtenäisyyden osalta sinänsä suotavaa, oikeusministeriö kiinnittää valmistelevalle ministeriölle huomiota siihen, että viittaaminen toisen lain pykäliin nyt ehdotetun sääntelyn mallina ei yksinään ole riittävää vaan perustelut tulee laatia kattaviksi ja niissä tulee huomioida myös mahdolliset erot eri sääntelyiden välillä.

1.10 Tiedonsaantioikeudet (13 § ja 13 b §)

Yleistä

Lakiehdotuksessa ehdotetaan täsmennettäväksi nykyisen lain 13 §:ää koskien elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuutta sekä lisätään kokonaan uusi 13 b § viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 7/2019 vp, s. 6-7). Silloinkin kun tietojen ilmoitusvelvollisuus on sidottu välttämättömyyteen, ehdotettu tiedonsaantioikeus ei voi olla liian väljä ja yksilöimätön vaan siinä on eriteltävä tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä

koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee (PeVL 59/2010 vp, s. 4). Viimeaikaisessa käytännössä valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, mikäli luovutettavat tiedot voivat sisältää arkaluontoisia tietoja (PeVL 12/2019 vp, s. 2-5).

13 § (Tietojenantovelvollisuus)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ensinnäkin täsmennettäväksi elintarvikemarkkinalain 13 §:ää liittyen elinkeinonharjoittajan tietojenantovelvollisuuteen. Lakiehdotuksen 13 §:n uuden muotoilun mukaan ostaja on salassapitosäännösten estämättä velvollinen antamaan maksutta elintarvikemarkkinavaltuutetulle tai tämän toimiston palveluksessa olevalle virkamiehelle pyynnöstä elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaan kuuluvien vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Pykälää täsmennettäisiin siten, että se kattaisi jatkossa myös kauppatapadirektiivin johdosta lakiin lisättyjen vaatimusten ja kieltojen noudattamisen varmistamiseksi tarvittavat välttämättömät tiedot ja asiakirjat. Taustana tälle muutokselle on kauppatapadirektiivin 6 artiklan ensimmäisen alakohdan b alakohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että valvontaviranomaisella on toimivalta vaatia ostajia ja tavarantoimittajia esittämään kaikki tarvittavat tiedot kiellettyjä kaupan käytäntöjä koskevien tutkimusten suorittamiseksi. Nykyisen lain 13 §:n mukainen tietojenantovelvollisuus koskee elinkeinonharjoittajaa, joka voi sisältää niin ostajan kuin tavarantoimittajan, kun taas lakiehdotuksessa 13 §:n soveltamisala kavennettaisiin koskemaan vain ostajaa. Perusteluita edellä mainitulle muutokselle ei esitetä, vaikka direktiivin taustalla olevassa 6 artiklan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa säädetään sekä tavarantoimittajan että ostajan tietojenantovelvollisuudesta.

Lakiehdotuksen 13 §:n sääntelystä käy ilmi tietoon oikeutetut sekä se, kehen tietojenantovelvollisuus kohdistuu. Koska tietoja ei ole tarkemmin luetteloitu, niin tietojenantovelvollisuus on asianmukaisesti sidottu tietojen välttämättömyyteen. Kuten on edellä todettu, niin ilmoitusvelvollisuuden sitominen välttämättömyyteen ei kuitenkaan yksinään riitä, vaan sääntelystä tulee vähimmäisvaatimuksena ilmetä, mitä tarkoitusta varten tiedot ovat välttämättömiä. Tässä ilmoitusvelvollisuus on rajattu elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaan kuuluviin asioihin, jotka on tarkemmin säännelty lain 7 §:ssä. Koska sääntelyä voidaan pitää jonkin verran väljänä, niin pykälää voisi täsmentää lisäämällä sen sanamuotoon, että tietojenantovelvollisuus koskisi elintarvikemarkkinavaltuutetun valvontaan 7 §:n mukaan kuuluvia asioita. Lisäksi mikäli tietojenantovelvollisuuteen kuuluisi myös arkaluontoisia tietoja, niin sääntelyä tulisi mahdollisesti täsmentää. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, voiko tietojenantovelvollisuus koskea myös näitä tietoja tai muutenkaan täsmennetä, minkälaisia tietoja tiedonantovelvollisuus voisi koskea. Pykälässä tai sen perusteluissa ei myös ole viittausta lakiehdotuksen uuden 8 a §:n 4 momenttiin, vaikka kyseisessä momentissa on erikseen säädetty tiedoista, joita elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvollisuus ei koske.

13 b § (Viranomaisten välinen tietojenvaihto)

Lakiehdotuksen uusi 13 b § sääntelee puolestaan viranomaisten välisten tietojenvaihtoa. Pykälän 1 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla virkamiehellä on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta viranomaiselta tai muulta julkista tehtävää hoitavalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, onko tapahtunut tai tapahtumassa tämän lain soveltamisalaan kuuluva rikkomus. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittua pykälää on pidettävä liian väljänä. Lakiehdotuksen 13 b §:n 1 momentissa ei ole eritelty tarkemmin tietojenantovelvollisuuden kohteena olevia viran-

omaisia, eikä niitä rikkomuksia, joiden vuoksi ilmoitusvelvollisuus on välttämätön. Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisella omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyynnöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyynnön luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (PeVL 7/2019 vp, s.7). Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot).

Tietoja luovuttavalla viranomaisella tulee olla riittävät tiedot arvioida tietojen luovuttamista. Tätä korostaa etenkin se, jos tietojen luovuttamiseen liittyy arkaluonteisia tietoja. Lakiehdotuksen 13 b §:n 1 momenttia koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa ei täsmennetä minkälaisia tietoja elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaantioikeus voisi koskea ja voisiko näihin tietoihin sisältyä mahdollisesti arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5) ja viimeisemmässä lausuntokäytännössään valiokunta on jopa edellyttänyt mahdollisuuksien rajoissa arkaluontoisten tietojen mahdollisimman täsmällistä ja tarkkarajaista luettelointia (PeVL 12/2019 vp, s. 5).

Lakiehdotuksen 13 b §:n 2 momentin mukaan elintarvikemarkkinavaltuutettu voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä, jos se on tarpeen. Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus voidaan sitoa "tarpeellisiin tietoihin" vain, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, muuten sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Näin ollen tietojensaantioikeus tulisi rajata välttämättömyys-kriteeriin sen sijaan, että todetaan tietojen "olevan tarpeen", ellei luovutettavia tietoja tai asiakirjoja tarkemmin yksilöidä.

1.11 Elintarvikemarkkinalaissa tarkoitetun asian käsittely markkinaoikeudessa (10 a ja 14 §)

Yleistä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain systematiikasta

Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (jäljempänä MaOL) on rakenteeltaan monimutkainen. MaOL:ssa ei suoraan säädetä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvista asioista, vaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvat ne asiat, jotka erityislaeissa säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi.

Lainsäädännön rakenne johtaa toistoon. Ensin säädetään markkinaoikeuden toimivallasta erityislaeissa, ja sitten MaOL:ssa viitataan samoihin erityislakeihin säädettäessä markkinaoikeudessa noudatettavasta menettelystä sen käsiteltäessä sen toimivaltaan kuuluviksi säädettyjä asioita.

MaOL:n 1 luvun mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluviksi säädetty asiat säädetään käsiteltäväksi markkinaoikeudessa joko kilpailu- ja valvonta-asioina, hankinta-asioina, teollis- ja tekijänoikeudellisina asioina tai markkinaoikeudellisina asioina. Teollis- ja tekijänoikeudelliset asiat jakautuvat kahteen asiaryhmään, valitusasioihin ja teollis- tai tekijänoikeudellisiin riita- tai hakemusasioihin (MaOL 4 luvun 1 §).

MaOL:ssä säädetään siitä, missä menettelyssä mihinkin asiaryhmään kuuluva asia käsitellään. MaOL:n 2 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään, että kilpailu- ja valvonta-asiat käsitellään markkinaoikeudessa siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Sanotun pykälän 1 momentin mukaan valmisteluistunnon toimittamisesta sekä suullisesta käsittelystä toimittamisesta säädetään kuitenkin MaOL:n 4 luvun 10, 11 ja 14 §:ssä.

MaOL:n 5 luvussa säädetään markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä. Luvussa on omat menettelysäännökset. Luvun 17 §:n mukaan siltä osin kuin ei säädetä toisin joko MaOL:ssa tai niissä laeissa, joissa markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluviksi säädettyt asiat on säädetty käsiteltäväksi markkinaoikeudellisina asioina MaOL:n 1 luvun 6 §:ssä, markkinaoikeudelliset asiat käsitellään muutoin soveltuvien osien siten kuin oikeudenkäymiskaassa riita-asian käsittelystä säädetään.

Muutoksenhausta markkinaoikeuden ratkaisuun säädetään erikseen MaOL:n 7 luvussa. Luvun 1 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen kilpailu- tai valvonta-asioissa taikka hankinta-asioissa haetaan muutosta siten kuin erityislaeissa säädetään. Muutoksenhausta valitusasioissa säädetään MaOL:n 7 luvun 2 §:ssä. Muutoksenhausta teollis- ja tekijänoikeudellisissa riita- ja hakemusasioissa ja markkinaoikeudellisissa asioissa säädetään MaOL:n 7 luvun 4 §:ssä.

10 a § (Markkinaoikeuden asettama kiello)

Ehdotetussa 10 a §:ssa säädettäisiin markkinaoikeuden asettamasta kiellosta. Säännöksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudesta panna vireille 4 §:ssä tarkoitetun kiellon ja uhkasakon määräämistä koskeva asia markkinaoikeudessa säädettäisiin MaOL:n 5 luvun 2 §:ssä. Kiellon asettaisi markkinaoikeus. Kiellon asettamisessa sovellettaisiin MaOL:n 5 luvun markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyä koskevia säännöksiä.

Ensimmäinen virke on puhdas viittaussäännös. Elintarvikemarkkinavaltuutetun kanneoikeudesta säädetään jo nyt MaOL:n 5 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Toisen virkkeen mukaan säännöksessä tarkoitetut kielloasiat säädettäisiin kuulumaan markkinaoikeuden toimivaltaan. Asian toteaminen on tarpeen, sillä MaOL:n 1 luvussa on kaikkien asiaryhmien osalta viitattava siihen erityislakiin, johon markkinaoikeuden toimivalta perustuu. Kolmannessa virkkeessä todettaisiin, että kiellon asettamisessa sovellettaisiin markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyä koskevia säännöksiä. Oikeusministeriö katsoo, että säännöksen kolmas virke tulisi poistaa tarpeettomana. Kieltoasiat käsiteltäisiin markkinaoikeudellisina asioina esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 1 luvun 6 §:n mukaan. Jos 10 a §:n kolmas virke säilytetään, seuraisi siitä, että elintarvikemarkkina-laissa tarkoitettujen kielloasioiden käsittelemisestä markkinaoikeudellisina asioina markkinaoikeudessa säädettäisiin kaksi kertaa.

14 § (Muutoksenhaku)

Muutoksenhausta säädettäisiin 14 §:ssä. Pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun päätökseen haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Nykyisen lain mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kysymys

on merkittävästä muutosehdotuksesta, jota on perusteltu vain köykäisesti. Esitysluonnoksessa (s. 26) todetaan seuraavaa: "Yhdenmukaisuuden vuoksi muutoksenhaku olisi perusteltua keskittää kaikkien elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltaan kuuluvien päätösten ja kieltojen osalta markkinaoikeuteen." Oikeusministeriö toteaa, että hallinto-oikeudelta haetaan muutosta kaikkiin sellaisiin viranomaispäätöksiin, joihin saa hakea muutosta ja joille ei ole säädetty erityistä muutoksenhakutietä. Laajaa oikeutta hakea muutosta viranomaispäätöksiin havainnollistaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 2 luvun säännökset. Se, että yksittäisen viranomaisen kaikkiin mahdollisiin päätöksiin haettaisiin muutosta erityistuomioistuimelta, ei ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan loppuun asti harkittu ratkaisu.

Edellä selostetuista syistä ehdotetun pykälän 1 momentissa olisi täsmällisesti todettava ne päätökset, joihin haettaisiin muutosta markkinaoikeudelta, tai vaihtoehtoisesti ne säännökset, joiden perusteella tehtyihin päätöksiin haettaisiin muutosta markkinaoikeudelta. Tavanomaisiin elintarvikevaltuutetun tekemiin hallintopäätöksiin olisi jatkossakin haettava muutosta hallinto-oikeudelta.

Jos muutoksenhaku ohjataan markkinaoikeuteen, muutoksenhakua koskevassa säännöksessä tulisi noudattaa MaOL:n systematiikkaa. Tämän systematiikan mukaan erityislaissa säädetään asian kuulumisesta markkinaoikeuden toimivaltaan. MaOL:ssa taas säädetään, minkälaisena asiana sen toimivaltaan missäkin laissa säädetty asia käsitellään. MaOL:n 7 luvussa säädetään edelleen siitä, miten markkinaoikeuden eri asioissa antamiin ratkaisuihin haetaan muutosta.

Esitysehdotuksen 2. lakiehdotuksen mukaan markkinaoikeus käsittelee osan asioista kilpailu- ja valvonta-asioina ja loput markkinaoikeudellisina asioina. MaOL:n 7 luvun 1 §:n mukaan markkinaoikeuden päätökseen kilpailu- ja valvonta-asiassa haetaan muutosta niin kuin kulloinkin kysymyksessä olevassa erityislaissa säädetään. Tämä tarkoittaa, että muutoksenhakumenettelystä kilpailu- ja valvonta-asiassa, eli tässä tapauksessa seuraamusmaksua ja julkista varoitusta koskevassa asiassa annettuun ratkaisuun on säädetävä elintarvikemarkkinalaissa.

Jos muutoksenhausta jo valmiiksi säädetään MaOL:ssa, siitä ei tule säätää toistamiseen elintarvikemarkkinalaissa. Muutoksenhausta markkinaoikeudellisessa asiassa annettuun ratkaisuun säädetään MaOL:n 7 luvun 4 §:ssä. Siitä ei näin ollen ole tarpeen säätää erityislaissa, ellei 7 luvun 4 §:n säännöksestä ole tarkoitus poiketa. Ehdotuksen mukaan muiden kuin markkinaoikeuden ensimmäisenä oikeusasteena määräämien kieltojen osalta poikettaisiin MaOL:n 7 luvun 4 §:n mukaisesta muutoksenhakumenettelystä. Kun näin tehdään, on asia selostettava perusteellisesti ja myös todettava syyt poikkeamiselle. Säännösehdotuksen perusteluista tulisi esimerkiksi käydä ilmi, miksi muut kuin markkinaoikeuden ensimmäisenä asteena määräämät kieltoa koskevat markkinaoikeudelliset asiat ehdotetaan MaOL:n 5 luvusta poiketen käsiteltäväksi hallintoprosessissa. Tämä on keskeistä etenkin ottaen huomioon, että ehdotuksella luotaisiin käytännössä markkinaoikeudellisiksi asioiksi säädetty asiaryhmä, jota ei kuitenkaan käsiteltäisi markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä säädettyssä järjestyksessä. Tämä olisi MaOL:n rakenteen ja systematiikan kannalta varsin erikoinen ratkaisu. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan voisikin olla tarkoituksenmukaisempaa, että elintarvikemarkkinavaltuutetun säännöksessä täsmällisemmin määriteltyjen päätösten johdosta tehdyt valitukset käsiteltäisiin markkinaoikeudessa joinain muina kuin markkinaoikeudellisina asioina.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä erikseen huomiota siihen, ettei 14 §:n säännöksiä ole käytännössä perusteltu lainkaan esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Esitöillä on tärkeä asema

oikeuslähteenä. Perusteluissa olisi siksi avattava säännöksen sisältöä, tarkoitusta ja tavoitteita esimerkiksi esimerkkien avulla.

Oikeusministeriö toteaa myös, että muutoksenhakupykälän 1 momentissa ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittaauksessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi 14 §:n 3 momentin valituslupasääntelyn osalta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentti koskee jatkovalitusoikeutta nimenomaan hallinto-oikeuden, ei markkinaoikeuden, tekemästä päätöksestä ja ainoastaan hallintolainkäyttöasiassa annetun päätöksen jatkovalitusoikeutta, eikä tilanteita, joissa hallintotuomioistuin päättää asiasta ensi asteena. Näin ollen 3 momentissa ei ole tarpeen erikseen säännellä, että haettaessa muutosta seuraamusmaksua koskevaan markkinaoikeuden päätökseen ei tarvita valituslupaa.

2 Lakitekniisiä ja muita huomioita

Hallituksen esityksen otsikko tulisi kirjoittaa muotoon ”Hallituksen esitys eduskunnalle *laeiksi* ---”, koska muutettavia lakeja on kaksi.

Perustelujen jaksossa 3.2.3.2 tuodaan esiin sopimusoikeudessa keskeinen sopimuksen sitovyyden periaate. Esimerkkinä tästä on mainittu kauppalain (355/1987) 50 §. Jos katsotaan, että on välttämätöntä mainita säännöksiä, jotka kyseistä sinänsä täysin vakiintunutta periaatetta kuvaavat, parempana esimerkkinä oikeusministeriö pitäisi varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) alkusäännöksiä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että MaOL:n 5 luvun 2 §:n 1 ja 2 momentissa viitataan elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 momenttiin, mutta lakiehdotuksen mukaan elintarvikemarkkinalain 7 §:ssä olisi jatkossa vain yksi momentti. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettu laki olisi syytä ajantasaistaa myös tältä osin vastaamaan elintarvikemarkkinalakiin tehtäviä muutoksia, erityisesti kun MaOL:ia tämän ehdotuksen yhteydessä esitetään ajantasaistettavaksi muillakin osin.

1 §

Ehdotetun 2 momentin toinen ja kolmas virke voitaisiin yhdistää esim. seuraavasti ”...2 miljoonaa euroa ja vähintään toinen niistä on sijoitautunut Euroopan unioniin”.

Ehdotetun 2 momentin toiseksi viimeisessä virkkeessä todetaan, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan myös, kun ostaja on Euroopan unionin alueen viranomainen. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan tällöin ei kuitenkaan sovelleta momentissa olevaa liikevaihtoon liittyvää edellytystä. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että virke selvyiden vuoksi erotettaisiin omaksi momentiksi tai muotoiltaisiin selkeämmin siten, että liikevaihtoedellytys ei koske ostajaa silloin, kun se on Euroopan unionin alueen viranomainen.

Esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa tulisi kansainväliseen kauppalakiin viitatessa käyttää myös sen sopimussarjanumeroa (SopS 49-50/1988).

Perusteluissa käytetään ilmaisuja ”vastaa sisällöllisesti” ja ”vastaa asiasisällöllisesti”. Lukijalle jää epäselväksi, tarkoitetaanko näillä ilmaisuilla samaa asiaa.

10 a §

Lakiehdotuksen 10 a §:ssä viitattaisiin kahteen kertaan MaOL:n 5 lukuun, elintarvikemarkkina-valtuutetun vireillepano-oikeuden osalta informatiivisesti ja asian käsittelyä koskevien säännösten osalta aineellisesti. Kun molemmista asioista on säädetty MaOL:n 5 luvussa, tulisi lakiviittauksen, mikäli sen käyttöä ylipäätään pidetään tarpeellisena, oikeusministeriön näkemyksen mukaan olla luonteeltaan informatiivinen, ja tarpeetonta toistoa olisi mahdollisuuksien mukaan vältettävä. Informatiivinen viittaus voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Asian käsittelystä säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvussa."

11 b §

Lakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentin viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin olisi syytä poistaa. Kilpailu- ja valvonta-asioiden käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään MaOL:in 2 luvun 1 §:ssä.

Lakiehdotuksen 11 b §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä sekä sen perusteluissa on kirjoitusvirhe (sana "kuluttaja" tulee korvata sanalla "kuluttua").

13 a §

Ehdotetun pykälän 1 momentin viittauksen hallintolakiin tulisi olla puhtaasti informatiivinen.

Osastopäällikkö

Antti T. Leinonen

Lainsäädäntöneuvos

Laura Määttä