

Lausunto elintarvikemarkkinalain, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetun lain sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Lausuntopyyntönnö 19.11.2020 / HE 199/2020 vp

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI ELINTARVIKEMARKKINALAIN, OIKEUDENKÄYNNISTÄ MARKKINAOIKEUESSA ANNETUN LAIN 1 LUVUN 2 JA 6 §:N SEKÄ SAKON TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA ANNETUN LAIN 1 §:N MUUTTAMISESTA

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) kiittää eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 199/2020 vp).

Esitysluonnoksella elintarvikemarkkinalakia muutettaisiin siten, että se kattaisi hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. kauppatapadirektiivin (EU 2019/633) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät säännökset. Asianajajaliitto esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Elintarvikemarkkinavaltuutetun suorittamat tarkastukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi elintarvikemarkkinalakiin uusi pykälä (13 a §) koskien elintarvikemarkkinavaltuutetun ja tämän toimiston palveluksessa olevan virkamiehen tekemiä lain soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden tiloissa ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia.

Esitysluonnoksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetulla ja tämän toimiston palveluksessa olevalla tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus tallennusvälineestä riippumatta tutkia elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä lain noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Säännöksen on tarkoitus vastata asiasisällöllisesti kilpailulain 37 §:n 1 momentin toista lausetta.

Asianajajaliitto toteaa, että vaikka tarkastuksia koskevan uuden säännöksen sanamuoto pyrkii edellä mainituin osin vastaamaan kilpailulain vastaavia säännöksiä, ei kyseisessä säännöksessä tai esitysluonnoksessa muutoinkaan oteta kantaa siihen, onko elintarvikemarkkinavaltuutetulla kilpailuviranomaisia vastaava (kilpailulain 35 §:n 4 momentin mukainen) oikeus niin sanottuihin jatkettuihin tarkastuksiin viranomaisen omissa toimitiloissa. Asianajajaliitto pitää tarpeellisena, että jatkettujen tarkastusten mahdollisuudesta lausuttaisiin esitysluonnoksessa nimenomaisesti.

Ottaen huomioon, että esitysluonnoksessa elintarvikemarkkinavaltuutetun tarkastusoikeutta ei kilpailuviranomaisista poiketen ole katsottu tarpeelliseksi ulottaa kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin, Asianajajaliitto pitää tarkastuksen kohteen puolustautumisoikeuksien kannalta kannatettavana niin ikään sitä, että elintarvikemarkkinavaltuutetulle ei annettaisi oikeutta jatkettuihin tarkastuksiin valtuutetun omissa tiloissa. Tarkastusten kohteen puolustautumisoikeuksien voidaan katsoa toteutuvan parhaiten silloin, kun tarkastukset suoritetaan kokonaisuudessaan kohteen omissa toimitiloissa, kohteenvälittömän valvonnan alaisena. Näin on erityisesti silloin, kun tarkastuksen kohteena olevat toimitilat sijaitsevat

muualla kuin Helsingissä. Voidaan myös olettaa, että elintarvikemarkkinavaltuutetun suorittamat tarkastukset eivät tulisi koskemaan yhtä laajoja asiakirja-aineistoja, kuin mihin kilpailuasioissa säännönmukaisesti törmätään. Tarkastusaineiston suhteellinen suppeus kilpailuasioihin verrattuna puoltaa osaltaan sitä, ettei elintarvikemarkkinavaltuutetun tarkastusoikeuteen ole tarpeen nyt tai jatkossa sisällyttää jatkettujen tarkastusten mahdollisuutta.

Asianajajaliitto huomauttaa myös, että elintarvikemarkkinalakiin ehdotetut uudet säännökset eivät pidä sisällään nimenomaista valitusoikeutta tai -kieltoa koskien elintarvikemarkkinavaltuutetun suorittamien tarkastusten lainmukaisuutta. Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että elintarvikemarkkinavaltuutetun tarkastuspäätöksiä koskevasta valitusoikeudesta säädetään elintarvikemarkkinalaissa nimenomaisesti.

Tarkastuspäätöksiä koskevan valitusoikeuden puuttumista voidaan pitää merkittävänä oikeusturvapuutteena, mikä puoltaa tarkastuksia koskevan valitusoikeuden sisällyttämistä elintarvikemarkkinalakiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä "EIT") oikeuskäytännön mukaan tarkastusten oikeasuhtaisuus ja oikeudenmukaisuus on turvattava tehokkaasti¹. Tämä koskee erityisesti päämiehen ja asianajajan välisen keskustelun suojaa. EIT on korostanut, että oikeusvaltiossa yrityksillä tulee olla vahva suoja viranomaisen mahdollisia virhearvioita ja mielivaltaa vastaan². Elinkeinonharjoittajien oikeusturvakeinot tulee turvata viranomaistarkastusten aikana ja on varmistettava, että viranomaisten tutkimisoikeudet ovat oikeasuhtaisia³. EIT on myös korostanut tuomarin riippumattomuutta⁴.

Asianajajaliitto katsoo, että EIT:n ratkaisukäytännön mukaista olisi osoittaa elintarvikemarkkinavaltuutetun tarkastuksia koskevia valituksia käsittelemään riippumaton tuomioistuin, Helsingin hallinto-oikeus. Periaatteessa tarkastuksia koskeva valitusmenettely olisi mahdollista keskittää markkinaoikeuteen sikäli, kun valitusta ja mahdollista myöhempää elintarvikemarkkinavaltuutetun seuraamusmaksuesitystä käsittelevät eri tuomarit. Markkinaoikeus kuitenkin aiheuttaisi valitustienä käytännössä jääviystilanteita, joka voisi vaikeuttaa henkilömäärältään pienen markkinaoikeuden toimintaa. Helsingin hallinto-oikeus olisi sen sijaan Suomen oikeuslaitoksessa luontevin taho käsittelemään tarkastuksista tehtyjä valituksia. Helsingin hallinto-oikeudessa käsitellään jo nyt laajasti eri viranomaisten menettelyvirheitä koskevat asiat, mukaan lukien viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevat erimielisyydet.

2. Seuraamusten kohdentuminen liiketoiminnan siirtymistilanteissa

Esitysluonnoksen mukaan elintarvikemarkkinalain uusissa säännöksissä tulisi määrittää, miten lain seuraamusten kohdentumisen osalta menetellään liiketoiminnan siirtymistilanteissa. Tältä osin esitysluonnoksessa viitataan muun ohella kilpailulain 12 §:n 2 momentissa vahvistettuun niin sanottuun taloudellisen seuraannon periaatteeseen, jonka mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä myös sellaiselle elinkeinonharjoittajalle, jolle rikkomukseen osallistunut elinkeinotoiminta on siirtynyt yrityskaupan tai muun yritysjärjestelyn seurauksena.

Asianajajaliitto katsoo, että taloudellisen seuraannon periaatetta koskevia säännöksiä ei ole syytä sisällyttää elintarvikemarkkinalakiin, koska kauppatapadirektiivi ei tätä edellytä ja taloudellisen seuraannon periaatteen voidaan muutoinkin katsoa soveltuvan huonosti elintarvikemarkkinalain

¹ *Société Colas Est ym. v. Ranskan valtio*, 37971/97, 16.4.2002, 44 kohta.

² *Vinci Construction ja GTM Génie Civil et Services v. Ranska*, 2.4.2015, 78 kohta; ja *Société Colas Est ym. v. Ranskan valtio*, 37971/97, 16.4.2002, 48 kohta.

³ *Société Colas Est ym. v. Ranska*, 37971/97, 16.4.2002, kohta 44 sekä EU:n osalta asia C-94/00 *Roquette Frères SA*, kohta 80.

⁴ *Tozickzka v. Puola*, 29995/08, 24.7.2012, kohta 36.

kontekstiin. Lisäksi taloudellisen seuraannon periaate on oikeusvarmuuden kannalta ongelmallinen, myös kilpailuasioissa.

Elintarvikemarkkina- ja kauppatapadirektiivissä on kyse maataloustuote- ja elintarvikeketjua koskevasta sektorikohtaisesta sääntelystä, ja Suomessa kyseinen sektori on esitysluonnoksessa todetun mukaisesti ostajapuolella erittäin keskittynyttä. Ostajapuolen korkeasta keskittymistasosta sekä kilpailuviranomaisten viimeaikaisessa elintarvikealan hankintamarkkinoita koskevassa yrityskauppavalvonnan päätöskäytännössä omaksumasta tiukasta linjasta johtuen voidaan pitää todennäköisenä, ettei Suomen maataloustuote- ja elintarvikeketjun hankintamarkkinoilla tulla sallimaan sellaisia liiketoiminnan siirtymistilanteita, joiden seurauksena elintarvikemarkkinalain mukaista seuraamusvastuun kohdentamista olisi ylipäänsä tarpeen arvioida taloudellisen seuraannon näkökulmasta. Tätä koskeva säännös jäisi siten elintarvikemarkkina- ja elintarvikeketjun käytännössä kuolleeksi kirjaimiksi.

Lisäksi on huomioitava, että taloudellisen seuraannon periaatteeseen sisältyy kilpailuasioissakin oikeusvarmuuteen liittyviä ongelmia, joita ei ole perusteltua ulottaa elintarvikemarkkinalain kontekstiin ilman erityistä syytä. Niissä tilanteissa, joissa taloudellisen seuraannon periaate voisi teoriassa tulla sovellettavaksi maataloustuote- ja elintarvikeketjun hankintamarkkinoilla, elintarvikemarkkinalain seuraamusten kohdentamisen tulkintaongelmiin ei myöskään voisi suoraan ja yksioikoisesti hakea johtoa kilpailuoikeudellisesta oikeuskäytännöstä jo siitä syystä, että kilpailulainsäädännön ja elintarvikemarkkinalain tavoitteet ovat perustavalla tavalla erilaiset: elintarvikemarkkinalain ja kauppatapadirektiivin tarkoitus on suojata pieniä toimijoita, kun taas kilpailulainsäädännön tarkoitus on suojata kilpailuprosessia, ei pieniä toimijoita. Esimerkkinä voidaan todeta, että vaikka taloudellisen seuraannon periaate sisältyy sekä kilpailu- että valtioneuvoston päätöskäytännössä, kyseisten regimien tavoitteiden eroista johtuen periaatteen soveltaminen ei ole regimien välillä yhdenmukaista, mikä on omiaan lisäämään oikeusvarmuus- ja tulkintaongelmia.

3. Elintarvikemarkkinavaltuutetun pätevyysvaatimukset

Esitysluonnoksen mukaan elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuuskriteerien osalta valtuutetun rekrytointiprosessin yhteydessä on ilmennyt, että henkilöitä, joilla olisi elintarvikemarkkinalain 6 §:n mukainen ylempi oikeustieteellinen tutkinto, perehtyneisyys viran tehtävään ja käytännössä osoitettu johtamistaito, on hyvin vähän. Näin ollen esitysluonnoksessa ehdotetaan elintarvikemarkkinavaltuutetun kelpoisuusehtojen keventämistä siten, että ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon vaatimuksesta luovuttaisiin, ja oikeustieteellinen osaaminen turvattaisiin elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistossa esittelijöinä työskentelevien juristien toimesta.

Asianajajaliitto vastustaa elintarvikemarkkinavaltuutetun ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon kelpoisuusvaatimuksesta luopumista, koska tämä olisi omiaan heikentämään elintarvikemarkkinavaltuutetun oikeudellisen valvonnan uskottavuutta. Elintarvikemarkkinavaltuutetulla on laaja oikeus tehdä tarkastuksia, määrätä tai esittää määrättäväksi huomattaviakin sanktioita.

Tämä vastuuta ei voi ulkoistaa toimistossa työskenteleville juristikoulutuksen saaneille esittelijöille. On ensiarvoisen tärkeää, että elintarvikemarkkinavaltuutetulla on itsellään tarvittava juridinen osaaminen, joka mahdollistaa esittelijöiden alustavasti suorittaman oikeudellisen arvioinnin laadunvalvonnan. Puutteellinen laadunvalvonta olisi omiaan johtaman turhiin tuomioistuinprosesseihin.

Asianajajaliitto katsoo, että elintarvikemarkkinavaltuutetun rooli lainvalvojana huomioon ottaen ylemmän oikeustieteellisen tutkinnon vaatimusta on pidettävä valtuutetun kelpoisuusehdoista keskeisimpänä, josta ei tule tinkiä saatikka kokonaan luopua. Mikäli valtuutetun kelpoisuusehdoista



halutaan keventää, tulisi tämän ensisijaisesti kohdistua muihin elintarvikemarkkinalain 6 §:ssä yksilöityihin kelpoisuusvaatimuksiin.

Helsingissä 30. marraskuuta 2020

SUOMEN ASIANAJAJALIITON PUOLESTA

Ilkka Aalto-Setälä
asianajaja, osakas
Borenius Asianajajatoimisto Oy, Helsinki