

Maa- ja metsätalousministeriölle

Viite: VN/29985/2023-MMM-2

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAEIKSI
ELINTARVIKEMARKKINALAIN, ELINTARVIKEMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA ANNETUN
LAIN VOIMAANTULOSÄÄNNÖKSEN JA KILPAILULAIN 39 §:N MUUTTAMISESTA**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Päivittäistavarakauppa ry:ltä ja Kaupan liitolta (yhdessä lausunnonantajat) lausuntoa otsikkoasiassa. Lausunnonantajat kiittävät lausuntopyyntöä ja lausuvat asiassa seuraavaa:

Tilausten peruutukset ja kielletyt maksut (2 b ja d §:t)

Lausunnonantajat katsovat, että jatkuvat muutokset elintarvikemarkkinalakiin lisäävät yritysten hallinnollista taakkaa ja murentavat lainsäädännön ennakoitavuutta sekä oikeusvarmuutta. Komission 23.4.2024 julkaiseman implementointiraportin mukaan ”confirmity check is ongoing”, minkä johdosta mahdollisten lakimuutosten osalta on perusteltua odottaa direktiivin uudelleentarkastelun lopputuloksia. Mikäli komissio kuitenkin edellyttää lainkohtien muuttamista direktiivin mukaiseksi viipymättä ja tämä on ehdotetun lakimuutoksen perustelu, muutoksen on syytä noudattaa johdonmukaisuuden vuoksi ja yhdenmukaisten tulkintojen turvaamiseksi direktiivin sanamuotoa. Direktiivin peruutuksia koskevan sanamuodon mukaan:

”ostaja peruuttaa pilaantuvien maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tilaukset niin lyhyellä varoitusajalla, että tavarantoimittajan ei voida kohtuudella odottaa löytävän muuta vaihtoehtoa kyseisten tuotteiden myymiseksi tai käyttämiseksi; alle 30 päivän varoitusaikaa on aina pidettävä lyhyenä varoitusaikana”

Siirtymäsäännöksen takautuva muuttaminen

Lausunnonantajat eivät pidä hyvän lainsäädäntötavan mukaisena muuttaa jälkikäteen lain siirtymäsäännöstä. Lainsäädännön ennakoitavuus kärsii tämän tyyppisistä muutoksista, kun

lainsäätäjä on juuri tehnyt nimenomaisen siirtymäsäännöstä koskevan valinnan, jonka mukaan muutos ei vaikuta muutoksen voimaantullessa voimassaolleisiin sopimuksiin.

Tiedonantovelvollisuuksien lisääminen

Lausunnonantajat vastustavat tiedonantovelvollisuuksien lisäämistä esityksen mukaisesti, mutta kannattavat nykyisten tiedonantovelvollisuuksien laajentamista julkisiin hankintayksiköihin yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Elintarvikemarkkinavaltuutetun tiedonsaannin tulee rajautua tarkkarajaisesti valtuutetun elintarvikemarkkinalaissa säädettyihin tehtäviin, ts. hyvien kauppatapojen vastaiseksi säädettyjen elintarvikkeiden ja maataloustuotteiden kauppaa koskevien sopimusten ja käytäntöjen valvontaan. Viittaus välttämättömiin tietoihin ”elintarvikemarkkinoiden toimivuuden parantamisen, markkinoiden seuraamisen tai hyvien liiketapojen vastaisten käytäntöjen estämisen kannalta asioissa, joilla on elintarvikeketjun toimivuuden kannalta huomattavaa merkitystä tai joissa voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän huomattavia ongelmia” on liian laaja ja määrittelemätön peruste tiedonsaantioikeuksien lisäämiselle, eikä täytä tarkkarajaisuuden vaatimusta. Perusteluissa maininta siitä, että tiedonantovelvollisuus voisi koskea ”yleisempiä markkinoiden seurannan kannalta merkityksellisiä tietoja”, vahvistaa tarkkarajaisuuden puutteen. Käytännössä tiedonantovelvollisuuden sisältö jää täysin avoimeksi ja voi tarkoittaa mitä tahansa tietoja valtuutetun oman harkinnan mukaan. Perusteluiden esimerkit hinta-, määrä- ja kustannustiedoista luovutettavina tietoina antavat liian laajan ja kategorisen kuvan tiedonsaantioikeuksien piiristä. Tietojen välttämättömyysarvioinnin tulisi aina olla tapauskohtaista, mutta perusteluissa luodaan oletta, että ko. tietojen luovuttaminen olisi lähtökohtaisesti välttämätöntä. Sekä perustuslakivaliokunta että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat korostaneet toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa määrittelyä (ks. esim. PeVL 35/2018 vp, s. 7).

Oikeus saada mitä tahansa tietoja, joiden voidaan katsoa olevan välttämättömiä pelkästään markkinoiden seuraamiseksi, ei myöskään ole oikeasuhtainen siitä aiheutuvaan perusoikeuksien rajoittumiseen nähden. Velvollisuus toimittaa uhkasakon nojalla sensitiivisiä tietoja viranomaiselle markkinoiden seuraamiseksi ilman puolustautumisoikeuksia tai tarkkarajaista yhteyttä lain vastaisen menettelyn valvontaan ja tutkintaan ei ole oikeasuhtaista saatikka juridisesti kestävää. Viranomaiselle laissa säädetty tehtävä ei itsessään muodosta hyväksyttävää perusoikeuksien

(kuten yksityisyyden suojan ja omaisuuden suojan) rajoitusperustetta. Markkinoiden seuraamisen tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden taustalla olevan yhteiskunnallisuuden intressin riittävää painavuutta ei ole perusteltu esityksessä riittävästi. Liikesalaisuuksien nauttiman perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan kannalta perusteluita tietojen luovuttamiselle ei ole esitetty lainkaan. Nämä näkökohdat tulisi arvioida kattavasti. Myös näkökohdat julkisuuslain näkökulmasta puuttuvat kokonaan. Tiedonsaantioikeutta tulisi arvioida ja perustella kunkin perusoikeuden rajoitusperusteen hyväksyttävyyden näkökulmasta erikseen, ja selkeästi erillään muihin elintarvikemarkkinavaltuutetun tehtäviin perustuvista tiedonsaantioikeuksista. Todettakoon, että markkinoiden toimivuuden parantamisen tehtävän päällekkäisyys Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) tehtävien kanssa vähentää tarvetta nyt esitetyille valtuutetun tiedonsaantioikeuksille.

Peräänkuulutamme asianmukaisia ja kattavia vaikutusten arviointeja ja lain muuttamista vain perustelluista syistä sekä yritysten perussoikeudet turvaten. Esityksestä tai sen taustalla olevasta maatalouden tulos- ja kehitysnäkymien parlamentaarisen arviointiryhmän loppuraportista ei ilmene, millä tosiasiallisilla perusteilla nykyinen tiedonantovelvollisuus (muutoin kuin yhdenvertaisuus julkisten hankintayksiköiden kanssa) olisi ollut riittämätön laissa säädettyjen hyvien liiketapojen vastaisten ehtojen ja käytäntöjen valvomiseksi ja niihin puuttumiseksi. Mitä tietoja viranomaisen ei ole pyynnöistään huolimatta saanut, mikä perustelisi tiedonantovelvollisuuden laajentamista viranomaiselle näin radikaalisti?

Tiedossamme ei ole, että valtuutettu olisi julkaissut toistaiseksi yhtään valvontatapausta. Käsitksemme näin ollen on, että valtuutettu ei ole hyödyntänyt nykyistäkään tiedonsaantioikeuttaan eikä näin ollen puutteita tiedonantovelvollisuuksissa ole valtuutetun tehtävien hoitamiseksi ollut mahdollista havaita. Sen sijaan suosituksia on annettu maatalouden kustannuskriisin aikana, eivätkä nykyiset tiedonsaantioikeudet ole estäneet suositusten ja lain soveltamisohjeiden antamista. Yritykset ovat myös vapaaehtoisesti antaneet tietoja kustannuskriisin yhteydessä mm. sopimusten avaamisesta ennen sopimuskauden päättymistä. Parhaillaan ollaan edistämässä myös datahuonetta, jonne kerätään tulevaisuudessa tietoja markkinoista ja valtuutettu voi hyödyntää datahuonetta markkinoiden seuraamiseen.

Esitysluonnoksessa (s.19) on todettu valtuutetun tiedonsaantioikeuksien laajentamisen perusteeksi muun ohella heikomman sopijapuolen suojaaminen, ilman yhteyttä epäiltyyn tai todettuun lain rikkomistapaukseen. On huomattava, että elintarvikemarkkinalain sisältövaatimuksia koskevat säännökset tähtäävät nimenomaan heikomman osapuolen suojaamiseen käytännön

sopimuksentekotilanteissa. Näin ollen heikomman osapuolen asema on turvattu sopimuksen sisällön osalta lain tasolla. Tieto yksittäisten sopimusten mahdollisista lain ja hyvän liiketavan vastaisista käytännöistä syntyy ennen kaikkea valvontatapausten kautta. Valvontatapausten puute ei perustele tiedonsaantioikeuksien laajentamista heikomman osapuolen suojelemisen perusteella, eikä sitä miten sensitiivisten tietojen toimittaminen olisi välttämätöntä heikomman osapuolen suojelemiseksi.

Lausunnonantajien näkemyksen mukaan päällekkäisten viranomaisroolien luominen ei ole tehokasta julkisten resurssien käyttöä. KKV:n tehtävänä on jo nykyisin markkinoiden toimivuutta ja havaittuja ongelmia koskeva tutkimustyö koko markkinan osalta ja laajasti hyödynnettäväksi. KKV:ssä on laajaa osaamista entuudestaan markkinoiden analysoimisesta ja vaikutusten arvioinnista. Osaamista on kasvatettu vuosia, sillä aineistojen analysointi ja markkinatutkimusmenetelmät ovat erittäin vaativia. Parhaillaankin elintarvikemarkkinoihin liittyen KKV:ssä on tekeillä tutkimus elintarvikkeiden hintamarginaaleista ja hintasiirtymistä.

Hallituksen esityksessä esimerkkinä esitetyt tiedot (tiedot osto- ja myyntihinnoista, osto- ja myyntimääristä sekä kustannusrakennetta koskevat tiedot), jotka yrityksillä olisi velvollisuus luovuttaa elintarvikemarkkinavaltuutetulle lain edellytysten täytyttyä, kuuluvat selkeästi KKV:n toimialaan. Elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistolla ei sen sijaan ole resursseja eikä tarvittavaa osaamista markkinoiden analysoimiseen. Jo nykyisellään KKV:n tuottamat analyysit tulevat myös valtuutetun käyttöön. Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa tulisikin ensisijaisesti parantaa hyödyntämällä tehokkaammin voimassa olevan lain mukaisia tietojenvaihtomahdollisuuksia. Julkisen tiedon pohjalta viranomaisilla on lisäksi mahdollisuus kehottaa toista viranomaista tutkimaan asiaa (tämän toimivaltuuksien rajoissa) sekä kohdentamaan mahdolliset tietopyynnöt elinkeinonharjoittajille. Pelkästään se, että olemassa olevia tietojenjakamismahdollisuuksia ei ole hyödynnetty, ei ole peruste laajentaa tiedonsaantioikeuksia.

Esityksessä tiedonsaantioikeuksia esitetään laajennettavaksi elintarvikemarkkinavaltuutetulle, jolla sitten käytännössä olisi mahdollisuus siirtää saamansa tiedot KKV:lle analysoitaviksi.

Lausunnonantajat katsovat, että tämän tyyppinen tarve siirtää tietoja viranomaiselta toiselle analysoitavaksi korostaa sitä, että elintarvikemarkkinavaltuutetun tulisi toimia myös hallinnollisesti KKV:n osana. Päällekkäisiä toimintoja ei tule luoda, ja viranomaisen tiedonsaantioikeuksien toiselta viranomaiselta ei tulisi kattaa sellaisia tietoja, joita sillä itsellään ei olisi mahdollista saada

omien valtuuksiensa nojalla. Viranomaisten keskinäinen tiedonvaihto tulisi rajata valvontatehtäviin (vrt. kilpailulain 39 §:n rajoitukset muille vastaaville viranomaisille).

Tarpeettoman laaja viranomaisten välinen tietojenjakko on myös omiaan lisäämään riskiä puolustautumisoikeuksien vaarantumisesta. Valtuutetun laajojen toiseen viranomaiseen kohdistuvien tiedonsaantioikeuksien seurauksena lisääntyy riski siitä, että valtuutetulle päätyy sellaista aineistoa, jota tämä ei olisi itse voinut esimerkiksi itsekriminointisuojaan takia pyytää. Sama voi toteutua myös valtuutetulta KKV:n suuntaan tapahtuvassa luovutuksessa, sillä kumpikaan viranomainen ei ole asiantuntija arvioimaan luovutuksia vastaanottavan viranomaisen soveltaman lainsäädännön kehikossa. Lausunnonantajat katsovat, että kunkin viranomaisen tiedonsaantioikeuksien tulisi rajautua sellaisiin tietoihin, joita se itse kykenee analysoimaan ja tarvitsee omaa tehtävänsä varten. Valtuutetun puutteelliset resurssit ja mahdollisuus hyödyntää toisaalta ulkopuolisia palveluntarjoajia ovat yhdessä omiaan lisäämään myös riskiä yksityisten toimijoiden liikesalaisuuksien laajamittaisesta siirtymisestä kolmansien osapuolten haltuun.

Markkinataloudessa hinta määräytyy markkinoilla ja sopimusvapaus on yksi tärkeimpiä oikeudellisia peruseriaatteita. Lausunnonantajat toteavat lopuksi, että hintasääntely tai yritysten välisiin sopimuksiin puuttuminen lakisääteisiä kieltoja lukuun ottamatta ei kuulu missään tilanteessa elintarvikemarkkinavaltuutetun toimivaltaan. Myös kauppatapadirektiivissä sopimusvapaus on nimenomaisesti vahvistettu kantavaksi periaatteeksi. Direktiivin resitaaleissa (ks. resitaali 22) on todettu seuraavasti ”Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden tavarantoimittajien ja ostajien olisi voitava neuvotella vapaasti myyntitapahtumista, mukaan lukien hinnoista”.

Kunnioitavasti

Päivittäistavarakauppa ry

Kauppan liitto ry

Tuula Loikkanen
toimitusjohtaja

Kari Luoto
toimitusjohtaja