

13.4.2026

Dnro MAO/195/2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä HE 36/2026 vp

Viite: Lausuntopyyntö 8.4.2026

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt markkinaoikeuden kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 36/2026 vp)

Markkinaoikeus esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Lausunnon lähtökohdat

Markkinaoikeus on 12.12.2025 antanut maa- ja metsätalousministeriölle lausunnon hallituksen esityksen luonnoksesta (lausunto saatavilla hankesivulta <https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM058:00/2024>). Myös oikeusministeriö antoi luonnoksesta kriittisen lausunnon. Hallituksen esitys vastaa edelleen hyvin pitkälti luonnosversiota, ja aiemmissa lausunnoissa esitetyt seikat vaikuttavat ohitetun säädöstekstissä hädin tuskin havaittavin muutoksin.

Markkinaoikeus ei katso perustelluksi lausua sääntelyn aineellisesta sisällöstä, kuten sääntelyyn sisältyvistä epäselvyyksistä ja tulkinnanvaraisuuksista, vaan vain tuomioistuinmenettelyyn liittyvistä keskeisimmistä näkökohdista.

Uutta sektorikohtaista rinnakkaista oikeussuojakeinoa ei tulisi säätää

Esityksessä ei ole edelleenkään asianmukaisesti ja vakuuttavasti perusteltu, miksi elintarvikemarkkinalakiin ehdotetut 4 a § ja 11 b §:n 1 ja 2 momentti sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin ehdotettujen muutosten mukaisesti markkinaoikeudessa uutena asiaryhmänä käsiteltäväksi esitetty uusi sektorikohtainen oikeussuojakeino on tarpeellinen.

Laki elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (sopimusehtolaki) sisältää jo yleisen oikeussuojakeinon, jota voidaan soveltaa myös elintarvikemarkkinoihin. Kyseinen laki suojaa muitakin kuin pienyrittäjä.

Myös markkinaoikeuden [päätös numero 248/2025](#) osoittaa, että kyseisellä kohtuuttomien sopimusehtojen yleisellä sääntelyllä on jo voitu puuttua ehdotettua 4 a §:ää muistuttavaan neuvotteluvoiman väärinkäyttöön.

Vaikka pidettäisiinkin tarpeellisenä säätää sektorikohtaisesta aineellisesta sääntelystä 4 a §:ää muistuttavin tavoin, esimerkiksi täsmentämällä elintarvikemarkkinoilla kohtuuttomien sopimusehtojen arviointikriteerejä, ei 11 b §:n 1 ja 2 momentin mukaisen erillisen oikeussuojakeinon säätämistä voida pitää oikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta perusteltuna. Tällöinkin riittävää voisi olla, että yleissääntelyä sovellettaessa otettaisiin tarvittaessa huomioon elintarvikemarkkinalain aineellinen sääntely kuten 4 a §.

Näin ollen markkinaoikeus ensisijaisesti esittää, että

- elintarvikemarkkinalakiin ehdotetut 11 b § ja 12 §:ää koskevat muutokset hylätään ja
- ehdotus oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamiseksi hylätään.

Tällöin 1. lakiehdotuksen 4 a §:n mukaiset velvoitteet jäisivät osaksi elintarvikemarkkinasääntelyä, ja muun ohella elintarvikemarkkinavaltuutettu voisi puuttua niihin sopimusehtolain 1 §:n nojalla voimassa olevan elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa eli kun on kyse maataloustuotteiden tai elintarvikkeiden myynnistä tuottajalta tai elintarviketeollisuudelta tukku- tai vähittäiskaupalle. Jos 7 §:n 2 momentin soveltamisala ei ole riittävän laaja, säännöstä olisi mahdollista täsmentää. Näin sopimusehtolain 1 §:n mukaista asiaa arvioitaessa voitaisiin ottaa huomioon

elintarvikemarkkinoita koskeva aineellinen sääntely ilman, että olisi tarvetta säätää rinnakkaisesta sektorikohtaisesta oikeussuojakeinosta.

Joka tapauksessa elintarvikemarkkinalakiin ehdotettuja muutoksia tulisi täsmentää

Joka tapauksessa 1. lakiehdotuksen 4 a §:ää tulisi täsmentää. Pykälän 1 momentin mukaan ”Kohtuuttomuutta arvioitaessa on otettava huomioon sopimuksen koko sisältö, sopimusta tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut vastaavat seikat”.

Kyseiset arviointikriteerit liittyvät pikemminkin varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (oikeustoimilaki) 36 §:n kaltaisiin arviointikriteereihin, joissa arvioidaan yksittäisen sopimuksen kohtuullisuutta tietyissä olosuhteissa.

Sen sijaan säännöksessä olisi perustellumpaa korostaa heikomman suoja-aseman arviointia, kuten kaikessa voimassa olevassa vastaavassa sääntelyssä. Tämä voitaisiin tehdä esimerkiksi yhdistämällä ehdotetun 1 momentin virkkeet seuraavasti: ”Ostaja ei saa käyttää neuvotteluvoimaltaan merkittävästi heikompien tavarantoimittajien kannalta kohtuutonta sopimusehtoa ottaen huomioon toisena osapuolena olevien tavarantoimittajien heikommasta asemasta johtuva suojan tarve ja muut asiaan vaikuttavat seikat”.

Lisäksi hallituksen esityksessä on 4 a §:n osalta yhtäältä todettu, ettei riippuvuutta arvioitaessa ole ratkaisevaa osapuolten liikevaihtojen ero (s. 68 kolmas kappale). Toisaalta esityksessä on todettu, että erot liikevaihdon suuruudessa voidaan ottaa huomioon. Toisena esimerkkinä mainitaan vain poikkeaminen hyvästä kauppatastavasta (neljäs kappale). Lain soveltamisen kannalta voisi olla hyödyllistä täsmentää sitä, mikä on liikevaihdon merkitys riippuvuuden arvioinnissa.

Jos ehdotettu 11 b §:n 1 momentti päädyttäisiin säilyttämään, sitä tulisi täsmentää tai selvytyden vuoksi vähintään perusteluissa nimenomaisesti korostaa, että sopimusehtolain esitöitä (HE 39/1993 vp s. 6) vastaavalla tavalla kielto ei vaikuta voimassa olevien sopimusten sitovuuteen, vaan vain vastaisuudessa tehtäviin sopimuksiin.¹

Markkinaoikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka 11 a ja b §:ssä käytetään, samoin kuin lähinnä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäädännössä, lainvastaisia menettelyjä kielletäessä sanaa ”uusimasta”, lainsäädännössä on jotakuinkin kaikkialla muualla käytetty sanaa ”uudistamasta”. Sitä myös käytetään kaikessa markkinaoikeudessa sovellettavassa vastaavassa sääntelyssä. Käsitteiden yhdenmukaistamista tulisi vähintäänkin harkita.

¹ Vastaava kanta on omaksuttu myös oikeuskäytännössä (edellä mainitun markkinaoikeuden päätöksen kohta 40).

Kaupallisten kostotoimien olettava tuomioistuinten menettelyyn kannalta

Elintarvikemarkkinalakiin ehdotettu 2 e §:n 2 momentin säännös kaupallisten kostotoimien olettamasta ei edelleenkään vaikuta vastaavan sitä, miten tuomioistumissa sovellettavasta olettamasta on tavanomaista säätää.

Kosto-olettamaa ei ehdotetun 2 e §:n 3 momentin mukaisesti sovellettaisi julkista varoitusta eikä seuraamusmaksua koskevissa asioissa. Sitä siis voitaisiin soveltaa ainakin:

- a) elintarvikemarkkinavaltuutetun antamissa huomautuksissa ja näitä koskevassa muutoksenhaussa hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- b) elintarvikemarkkinavaltuutetun määräämissä kielloissa ja hallintoprosessuaalisessa muutoksenhaussa markkinaoikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen
- c) kun elintarvikemarkkinavaltuutettu tuomitsee sen itsensä asettaman kiellon tehosteeksi asettaman uhkasakon maksettavaksi ja oletettavasti hallintoprosessuaalisessa muutoksenhaussa tähän
- d) markkinaoikeuden määräämissä kielloissa ja näiden tehosteeksi asetettujen uhkasakkojen tuomitsemisessa maksettavaksi, joita käsitellään markkinaoikeudellisina asioina eli muun ohella soveltuvin osin riita-asioita vastaavalla tavalla, sekä näiden muutoksenhaussa korkeimpaan oikeuteen
- e) käräjäoikeuksissa ainakin sopimus- tai velvoiteoikeudellisissa riita-asioissa ja näitä koskevassa muutoksenhaussa hovioikeuksiin ja korkeimpaan oikeuteen.

Kosto-olettama voi siten tulla sovellettavaksi hyvin monissa tuomioistuimissa ja erilaisissa prosessilajeissa. Siksi siitä tulisi säätää tavalla, jossa on otettu huomioon tuomioistuinmenettelyiden erityispiirteet.

Hallituksen esityksen mukaan säännöstä on lausuntopalautteen johdosta muokattu lähemmäksi sitä, mitä yhdenvertaisuuslaissa säädetään.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:ssä säädetään, että vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu. Mitä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta rikosasian käsittelyssä.

Ehdotettu 2 e §:n 2 momentti vastaa yhdenvertaisuuslain 28 §:n toista virkettä. Ensimmäistä virkettä vastaava säännös kuitenkin edelleen puuttuu esityksestä. Vastaavia seikkoja on ainoastaan käsitelty pykälän perusteluissa (s. 65).

Ainakin kun asiaa käsitellään markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana eli riita-asioden menettelysääntöjä soveltuvin osin soveltaen, kosto-olettaman olemassaoloon vetoavan tahon eli lähinnä elintarvikemarkkinavaltuutetun tulee ensiksi esittää riittävä selvitys siitä, että olettamaa voidaan soveltaa. Vastaavasti esimerkiksi yhdenvertaisuuslain

mukaisessa asiassa syrjinnän kohteeksi joutuneen tulee esittää todennäköisiä syitä sen tueksi, että kyse on ollut syrjinnästä. Tuomioistuin ei voi ilman tällaista selvitystä vain ryhtyä soveltamaan olettaa. Vasta tämän jälkeen vastapuolen täytyy esittää selvitystä kumotakseen näin syntyneen olettan. Hallituksen esityksessäkin on todettu vastaavaa ainakin riita-asioiden osalta (s. 66).

Myös hallintoprosessuaalisissa menettelyissä vastaavasti elintarvikemarkkinavaltuutetun on valituksenalaisessa päätöksessään perusteltava ja esitettävä riittävä selvitys olettan olemassaolosta, jotta tämä oletta voidaan ottaa tuomioistuimen arvioinnin kohteeksi.

Pykälän puutteellisuus johtunee siitä, että säännös on tarkoitettu sovellettavaksi sekä elintarvikemarkkinavaltuutetun omassa päätöksenteossa (joko jonkun tahon vireille panemana tai omasta aloitteesta ratkaistavana) että tuomioistuinten käsittelyissä, ja 2 e §:n 2 momentissa on pidetty vaikeana ilmaista asiaa siten, että se kattaisi kaikki soveltamistavat.

Ehdotettuun 2 e §:n 2 momenttiin tulisi siten lisätä esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 28 §:n ensimmäistä virkettä asiallisesti vastaava virke, josta kävisi ilmi olettan olemassaoloon vetoavan tahon velvollisuus esittää riittävät seikat ja selvitykset olettan syntymiseksi.

Kosto-olettan kumoamisen osalta laissa on esimerkkinä mainittu vain sellaiset toimenpiteet, jotka koskevat laajempaa joukkoa. Esitämme harkittavaksi, että esimerkkeinä mainittaisiin myös toimittajan sopimusrikkomukset, joiden perusteella oletta voitaisiin kumota.

Elintarvikemarkkinalain tuomioistuinkäsittelyn systematiikka

Markkinaoikeus pitää perusteltuna kiinnittää tässä yhteydessä vielä huomiota useisiin elintarvikemarkkinalain tuomioistuinkäsittelyä koskeviin ristiriitoihin ja epäselvyyksiin, jotka koskevat jo nykyistä sääntelyä, mutta joiden ongelmat eivät ainakaan vähene ehdotettujen muutosten myötä.

Elintarvikemarkkinalain jo voimassa oleva sääntely sisältää useita poikkeuksellisia piirteitä. Tämä korostuu etenkin HE 199/2020 vp sisältyneessä muutoksessa, jossa säädettiin elintarvikemarkkinavaltuutetun määräämästä kiellosta, ja myös muutoksenhaku niistä ja julkisista varoituksista siirrettiin hallinto-oikeuksista markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus esitti jo tuolloin HE-luonnoksesta antamassaan lausunnossa kriittisiä huomioita järjestelystä (<https://mmm.fi/hanke2?tunnus=MMM016:00/2019>, lausunto 4.6.2020). Jatkovalmistelussa näihin näkökohtiin ei kiinnitetty sanottavasti huomiota ja sääntely muodostui aiempiin sääntelyratkaisuihin nähden poikkeukselliseksi seuraavalla tavalla:

1. Elintarvikemarkkinavaltuutetun asettamaa kieltoa tai julkista varoitusta koskevasta päätöksestä haetaan muutosta markkinaoikeudelta, mutta sen muista päätöksistä (kuten huomautuksesta) alueellisilta hallinto-oikeuksilta. Markkinaoikeus voi myös määrätä elintarvikemarkkinavaltuutetun esityksestä seuraamusmaksun.

2. Kyseisiä asioita käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä ja tuomioistuimen ratkaisuihin haetaan muutosta joko valitusluvalla tai ilman valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.
3. Kun elintarvikemarkkinavaltuutettu määrää sen kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi, valitus tästä ohjautunee markkinaoikeuteen ja hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä käsiteltäväksi. Tällöin jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei edellyttäisi valituslupaa, koska valitusluvanvaraisuudesta ei ole säädetty nimenomaisesti (ks. julkaistu muu päätös [KHO 8.11.2022/H3203](#), kohta 19).
4. Sen sijaan elintarvikemarkkinavaltuutetun tai muun tahon hakema markkinaoikeuden määräämä kiello (kuten myös hakemus markkinaoikeuden määräämän tällaisen kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi) käsitellään markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyjärjestyksessä ja soveltuvin osin riita-asioiden menettelysäännöksiä soveltaen, ja näihin päätöksiin haetaan muutosta valitusluvalla korkeimmalta oikeudelta.
5. Hakemus voi tulla markkinaoikeudessa vireille monella tapaa. Sopimusehtolain mukainen asia voi tulla yleissääntelyn nojalla vireille elinkeinonharjoittajan etujen valvomiseksi toimivan rekisteröidyn yhdistyksen hakemuksesta ja sen elinkeinonharjoittajan tai hankintayksikön hakemuksesta, johon sopimus kohdistuu. Elintarvikemarkkinalain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa myös elintarvikemarkkinavaltuutettu voi panna vireille tällaisen asian. Tällä hallituksen esityksellä on vielä ehdotettu lisättäväksi 4 a §:ään perustuva sektorikohtainen sopimusehtolakia mukaileva oikeussuojakeino, jonka vireillepanon edellytys poikkeaa hiukan edellä mainitusta, koska 7 §:n 2 momentissa säädettyä soveltamisalaa ainakin periaatteessa rajoittavaa kahta kohtaa ei sovellettaisi näihin hakemuksiin. Toiseksi yksittäiseen elinkeinonharjoittajaan kohdistuva hyvän liiketavan vastaista tai muutoin sopimatonta menettelyä elinkeinotoiminnassa koskeva asia voi tulla vireille kyseisten elinkeinonharjoittajien tai etuja valvovan yhdistyksen lisäksi erityissääntelyn nojalla 7 §:n 2 momentin tilanteissa myös elintarvikemarkkinavaltuutetun hakemuksesta. Markkinaoikeudessa ei ole muita asiaryhmiä, jossa elinkeinonharjoittajien välistä sopimatonta menettelyä koskevaa asiaa ajaisi viranomaisen omissa nimissään, mutta käytännössä toisen elinkeinonharjoittajan puolesta. Viranomaisen ottaa riskin oikeudenkäynnin menestymisestä, koska näissä asioissa häviöjä velvoitetaan korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut oikeudenkäymiskaaren 21 luvun säännöksiä soveltaen. Tämä siten myös kannustaa elinkeinonharjoittajia siihen, että niiden asiaa ajaisi elintarvikemarkkinavaltuutettu eivätkä ne itse. Vastaavaa sääntelyä sisältyy oikeusjärjestykseen lähinnä kuluttajien yhteisten etujen valvomiseksi.
6. Markkinaoikeuden määräämä kielloa haettaessa hakijan täytyy perustaa vaatimuksensa muun ohella sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 1 §:ään eikä suoraan elintarvikemarkkinalain aineellisiin säännöksiin, toisin kuin elintarvikemarkkinavaltuutetun määräämissä kielloissa. Tämä ei kuitenkaan juuri vaikuttane kieltojen käyttöalaan, koska elintarvikemarkkinalain aineellisten säännösten vastaista ja siis lainvastaista menettelyä joka tapauksessa pidettäneen sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain 1 §:n vastaisena menettelynä.

7. Näin ollen täsmälleen samat oikeuskysymykset elintarvikemarkkinalain aineellisten säännösten noudattamisesta voivat tulla ainakin alueellisten hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden käsiteltäviksi.

8. Eri prosessilajien menettelyt eroavat merkittävästi toisistaan. Kohtien 1–3 mukaisia hallintoprosessuaalisia ja kohtien 4–6 mukaisia markkinaoikeudellisia asioita käsitellään hyvin eri tavalla ja muutoksenhaku ohjautuu eri ylimpään tuomioistuimeen. Tilannetta ei voi pitää tyydyttävänä.

9. Alueellisissa hallinto-oikeuksissa käsitellään hyvin monissa asiaryhmissä valituksia viranomaisten antamista määräyksistä tai kielloista. Sen sijaan muissa markkinaoikeuden asiaryhmissä (esimerkiksi kuluttajansuojaan, arpajaisiin ja rahapeleihin sekä tupakan ja alkoholin markkinointiin liittyen) kieltosääntely on toteutettu niin, että viranomaisen määräämään kieltoon ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan vaihtelevin tavoin joko kyseinen viranomainen tai kiellon kohteena oleva voi saattaa hakemuksella asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi, jossa menettelyssä viranomaisen päätös voidaan kumota tai kieltä voidaan täsmentää. Tällöin asiaa käsitellään markkinaoikeudellisena asiana soveltuvin osin myös riita-asioiden käsittelysäännöksiä soveltaen, ei hallintoprosessuaalisena valitusasiana. Muutoksenhaku näistä ratkaisusta ohjautuu korkeimpaan oikeuteen, ei koskaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.²

Elintarvikemarkkinalain sääntelyn moninaisuus (velvollisuus pyrkiä ensin saamaan lainvastainen menettely loppumaan neuvotteluin, huomautus, julkinen varoitus, monenlaiset erilaiset ja eri tahojen määräämät kiellot ja lopulta elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu) on suurelta osin seurausta kansallisista sääntelyratkaisuksista, jotka ovat vain osittain EU-oikeuden velvoittamia. Monista edellä mainitusta ratkaisusta herää kysymys, mikä on niiden todellinen merkitys ilmeisesti verrattain harvoin sovelletussa elintarvikemarkkinoiden valvonnassa ja onko sääntely tarpeeseen nähden ylimitoitettua.³ Useissa muissa asiaryhmissä on markkinoiden toimivuuteen ja markkinatoimijoiden asianmukaiseen menettelyyn kohdistuvassa valvonnassa pärjätty vain kielloilla tai kehotuksilla, eikä viranomaisen pehmeämpien ohjauskeinojen ratkaisuja ole välttämättä säädetty muutoksenhakukelpoisiksi. On vaikea välttää kysymästä, onko tässä luotu viidakko vailla ulospääsytieta. Myös elintarvikemarkkinavaltuutettu on tämän hankkeen valmistelussa esittänyt, että kaikki valvontaa ja toimeenpanoa koskevat säännökset uudistettaisiin seuraavan lainvalmistelun yhteydessä (lausunto HE-luonnoksesta 12.12.2025). Tästäkin syystä nyt ei vaikuta aiheelliselta säätää mitään sellaisia uusia valvontakeinoja, joille ei ole tunnistettavissa todellista tarvetta.

² Sääntelyratkaisujen taustalla lienee myös historiallisia syitä, jotka juontavat juurensa markkinatuomioistuimen (1978–2002) aikaan, jolloin markkinatuomioistuimessa käsiteltiin vain pitkälti riita-asioiden tapaan käsiteltäviä markkinaoikeudellisia asioita. Markkinatuomioistuin ja hallintoprosessuaalisia asioita käsittelevä kilpailuneuvosto yhdistettiin markkinaoikeudeksi 1.3.2002. Yhdistämisen jälkeenkin markkinaoikeuden käsiteltäväksi ei ole säädetty juuri lainkaan asioita, joissa markkinaoikeuteen valitettaisiin hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä viranomaisen määräämästä kiellosta.

³ Hallituksen esitys ei sisällä tietoa erilaisten jo olemassa olevien valvontakeinojen käytöstä. Elintarvikemarkkinavaltuutetun verkkosivuilta ja toimintakertomuksista kuitenkin käy ilmi, että valvonta-asioita ja/tai päätöksiä on ollut toiminnan reilun seitsemän vuoden aikana ilmeisesti noin viisi kappaletta. Toiminnan aikana ei liene annettu yhtäkään velvoittavaa tai langettavaa ratkaisua.

Pertti Virtanen
markkinaoikeuden ylituomari

Markkinaoikeuden lausunnon ovat valmistelleet markkinaoikeuden ylituomari
Pertti Virtanen ja markkinaoikeustuomari Pekka Savola.

