

4.6.2020

Dnro H 0090/20

Maa- ja metsätalousministeriölle

Asia: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta

Viite: Lausuntopyyntö 15.4.2020 VN/8780/2020

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi laeiksi elintarvikemarkkinalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta (jäljempänä myös esitysluonnos) ehdotetaan ensinnäkin muutettavaksi elintarvikemarkkinalakia siten, että se kattaisi hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/633 (jäljempänä kauppatapadirektiivi) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät säännökset.

Edellä mainitun lisäksi elintarvikemarkkinalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa elintarvikemarkkinavaltuutetun päätökseen haettaisiin muutosta markkinaoikeudelta.

Markkinaoikeus keskittyy seuraavassa erityisesti esitysehdotuksiin sisältyviin ehdotuksiin, jotka liittyvät tai sivuavat markkinaoikeuden toimivaltaa.

Esitysehdotukseen sisältyvistä toimivalta- ja muutoksenhakujärjestelyistä yleisesti

Markkinaoikeus on nykyisin toimivaltainen käsittelemään elintarvikemarkkinalain 4 §:ssä tarkoitettujen elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain mukaiset kiellon määräämistä koskevat asiat. Kiellon määrääminen tapahtuu markkinaoikeuden toimesta elintarvikemarkkinavaltuutetun hakemuksesta oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaisena markkinaoikeudellisena asiana (joka soveltuvien osin käsitellään sen mukaan mitä oikeudenkäymiskaassa säädetään riita-asiaiden käsittelystä). Markkinaoikeuden ratkaisuun voi hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta, mikäli korkein oikeus myöntää valitusluvan.

Sen sijaan elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksistä valitetaan nykyisin yleisiin hallinto-oikeuksiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan.

Esitysehdotuksessa ei ehdoteta muutoksia elintarvikemarkkinalain 4 §:ään (mainitun pykälän otsikkoa lukuun ottamatta). Esitysehdotuksen mukaan siten jatkossakin elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain sekä sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain mukaisissa asioissa kiellon määräisi markkinaoikeus elintarvikemarkkinavaltuutetun hakemuksesta oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaisena markkinaoikeudellisena asiana. Edelleen jatkossakin markkinaoikeuden ratkaisuihin mainitulta osin haettaisiin muutosta korkeimmalta oikeudelta.

Esitysehdotuksessa sen sijaan esitetään, että muissa kuin edellä mainituissa tapauksissa toimivalta kiellon määräämisen osalta kuuluisi elintarvikemarkkinavaltuutetulle ja hänen päätöksestään olisi mahdollista valittaa markkinaoikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisessa järjestyksessä (tosin näitäkin asioita esitysehdotukseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen mukaan kutsuttaisiin markkinaoikeudellisiksi asioiksi, miltä osin kyse on varmaan enemmänkin lapsuksesta). Tämän lisäksi markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaksi säädettäisiin muutoksenhaku elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksistä muutoinkin. Markkinaoikeuden ratkaisuihin puheena olevalta osin haettaisiin puolestaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Markkinaoikeus katsoo, että ehdotettu järjestelmä ei kokonaisuutena arvioituna vaikuta aivan onnistuneimmalta.

Ensinnäkin voidaan jo aivan yleisellä tasolla esittää, että välttämättä kovin onnistunut lainsäädännöllinen ratkaisu ei ole se, että toimivalta kiellon määräämisen osalta kuuluisi yhdeltä osin tuomioistuimelle (tässä tapauksessa

markkinaoikeudelle), mutta toiselta osin valvovalle viranomaiselle (tässä tapauksessa elintarvikemarkkinavaltuutetulle). Tämä pelkästään jo siitä yksinkertaisesta syystä, että tällöin tietyn elinkeinonharjoittajan menettelyä ei kaikilta osin ole mahdollista arvioida samalla kertaa yhdessä menettelyssä.

Siinä tapauksessa, että kauppatapadirektiivin katsotaan edellyttävän viimeksi mainitulta osin toimivallan uskomista elintarvikemarkkinavaltuutetulle, kuten esitysehdotuksessa todetaan, voidaankin esittää kysymys, mikä on se todellinen syy ja tarve lähteä esittämään minkäänlaisia muutoksia nyky sääntelyyn siltä osin, että elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksestä valitetaan yleisiin hallinto-oikeuksiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestyksessä (mistä luonnollisesti seuraisi, että vastaisuudessa myös seuraamusmaksun määräämistä koskeva toimivalta tulisi annettavaksi yleisille hallinto-oikeuksille).

Esittämällä muutoksenhaun ohjaamista elintarvikemarkkinavaltuutetun päätösten osalta markkinaoikeuteen ei nimittäin käytännössä vaikuttaisi olevan saavutettavissa minkäänlaista todellista hyötyä verrattuna pidättäytymiseen ns. hallinto-oikeuslinjan mukaisessa ratkaisussa. On nimittäin huomattava, että vaikka esitysehdotuksessa ehdotetulla tavalla suoritettaisiinkin asioiden keskittäminen tuomioistuintasolla yhteen tuomioistuimeen, tässä tapauksessa markkinaoikeuteen, niin käytännössä minkäänlaisia keskittämishyötyjä tällä ratkaisulla ei kuitenkaan olisi saavutettavissa. Lähtökohtaisesti oikeudenkäymiskaaren järjestyksessä käsiteltäviä markkinaoikeudellisia asioita (= elintarvikemarkkinalain 4 §:ssä tarkoitetut markkinaoikeuden määräämät kieltoasiat) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain järjestyksessä käsiteltäviä asioita (= esitysehdotuksen mukaiset valitukset elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksistä) ei nimittäin olisi mahdollista kumuloida toisiinsa markkinaoikeudessa. Lisäksi myös muutoksenhaku markkinaoikeuden ratkaisusta jakautuisi yhtäältä korkeimpaan oikeuteen ja toisaalta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Muutoksenhaun ohjaamisella elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksestä (yleisten hallinto-oikeuksien sijasta) markkinaoikeuteen ei näin ollen olisi saavutettavissa hyötyjä sen paremmin asianosaisten kuin asioiden käsittelyn järjestämisen näkökulmasta. Päinvastoin markkinaoikeuden näkökulmasta on esitettävissä, että esitysehdotus merkitsisi ainoastaan tilanteen monimutkaistumista, sillä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaksi säädettäisiin lisää asioita mutta aikaisempaan verrattuna uudessa käsittelyjärjestyksessä.

Edellä esitettyyn nähden markkinaoikeus katsookin, että esitysehdotuksessa jää esittämättä riittävän vakuuttavat perusteet, mitkä olisivat ne ehdotettuun ratkaisuun sisältyvät edut ja hyödyt, jotka perustelisivat markkinaoikeuden toimivallan laajentamista nykyiseen verrattuna esitysehdotuksen mukaisella tavalla toteutettuna.

Mikäli nykyiseen verrattuna haluttaisiin saavuttaa jonkinlaisia keskittämishyötyjä voisi pikemminkin ajatella, että yleisten hallinto-oikeuksien sisällä kaikki valitukset elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksestä keskitettäisiin yhteen hallinto-oikeuteen, esimerkiksi Helsingin hallinto-

oikeuteen, kuten jo aikaisemmin on tehty esimerkiksi Finanssivalvonnan tekemien päätösten osalta.

Joka tapauksessa markkinaoikeuden toimivallan laajentaminen tulisi rajoittaa ainoastaan valitukseen elintarvikemarkkinavaltuutetun kiellon määrittämisestä koskevista päätöksistä. Mitään perustetta saattaa muutoksenhakua kaikkien elintarvikemarkkinavaltuutetun päätösten osalta (esimerkiksi elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemät puhtaat hallintopäätökset) markkinaoikeuden, kilpailu-, hankinta- ja immateriaalioikeusasioiden erityistuomioistuimen, ratkaistavaksi ei ole. Koska elintarvikemarkkinalaki sisältää myös yleiset ns. institutionaaliset säännökset elintarvikemarkkinavaltuutetusta ja elintarvikemarkkinavaltuutetun toimistosta esitysehdotukseen sisältyvät säännökset nyt ehdotetussa muodossaan mahdollistavat myös sellaisen tulkinnan, että kaikista elintarvikemarkkinavaltuutetun tekemistä viranomaispäätöksistä valitettaisiin jatkossa markkinaoikeuteen. Edellä todetulla tavalla tällaiselle sääntelylle ei ainakaan ole perusteita.

Säännöskohtainen huomautus

Siinä tapauksessa, että esitysehdotuksessa kaavaillun kaltainen järjestely katsottaisiin perustelluksi toteuttaa, markkinaoikeus haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota ainoastaan yhteen yksityiskohtaan.

Kuten edellä on todettu, esitysehdotuksessa esitetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetun lain mukaisina markkinaoikeudellisina asioina (ks. 2. lakiehdotuksen 1 luvun 6 §) markkinaoikeudessa käsiteltäväksi (myös) valitukset elintarvikemarkkinavaltuutetun päätöksistä, vaikka ne samalla tarkoitetaan käsiteltäväksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan (ks. 1. lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentti). Viimeksi mainittujen asioiden osalta ”oikeampi ratkaisu” olisi varmaan kyseisten asioiden saattaminen käsiteltäväksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaisina kilpailu- ja valvonta-asioina (kuten myös julkista varoitusta koskevat valitusasiat ja seuraamusmaksun määrittämisestä koskevat esitysasiat).


Jussi Karttunen
markkinaoikeuden ylituomari