

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta kirjelmä eduskunnalle

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta kirjelmä eduskunnalle (U 62/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Kalle Mäenpää, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Juha Karhu
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta. Asetuksella on tarkoitus korvata voimassa oleva maksuviivästysdirektiivi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana unionin lainsäädännön uudelleen tarkastelua sen varmistamiseksi, että maksuviivästyksiin ja niistä aiheutuviin ongelmiin voidaan puuttua entistä tehokkaammin koko unionin alueella. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksen myötä joidenkin velkojina olevien pk-yritysten asema vahvistuisi suhteessa niitä suurempiin ja

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2024 vp

neuvotteluvoimaltaan vahvempiin velallisiin. Neuvotteluissa on toisaalta tarpeen varmistua siitä, että myös velallisten kohtuulliset edut tulevat huomioituksi.

Sääntelyinstrumentin valinnan osalta valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetus ei automaattisesti johda säännösten tehokkaampaan soveltamiseen jäsenvaltioissa, elleivät säännökset ole riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Asetus ei mahdollista myöskään säännösten mukauttamista muuhun kansalliseen sääntelyyn eikä säännösten merkityksen tarkempaa selvittämistä lain esitöissä. Epäkohtana voidaan pitää myös sitä, että maksuviivästyksiä koskeva sääntely sisältyisi jatkossa osittain asetukseen ja osittain ehdotuksen täytäntöön panemiseksi annettavaan kansalliseen lakiin. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisempaan sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi, että asetusehdotukseen sisältyvä sääntely annettaisiin jatkossakin direktiivinä.

Valtioneuvosto ei kannata sitä, että kaikissa kaupallisissa toimissa maksuajan ja hyväksymis- tai tarkistusmenettelyn kestoksi asetettaisiin enintään 30 päivää ilman mahdollisuutta missään tilanteessa sopia pidemmästä enimmäismaksuajasta. Neuvottelujen kuluessa tulee myös selvittää tarve säätää jäsenvaltioille mahdollisuus poikkeustilanteissa väliaikaisesti säätää asetuksessa säädettyä pidemmästä enimmäismaksuajasta.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti myös ehdotuksiin siitä, että viivästyskoron ja vakiokorvauksen maksaminen olisi automaattista siinä merkityksessä, että velallisen tulisi oma-aloitteisesti tai ilman velkojan nimenomaista vaatimusta suorittaa ne, ja ettei velkoja voisi missään olosuhteissa luopua oikeudestaan niihin. Ehdotus poikkeaa tältä osin voimassa olevasta maksuviivästysdirektiivistä, ja sillä puututtaisiin merkittävästi osapuolten sopimusvapauteen ja määräämisoikeuteen. Jos automaattisuuteen päädytään, neuvotteluissa on varmistettava, että velalliset saavat riittävät tiedot viivästyskoron ja vakiokorvauksen suorittamiseksi, sillä velallisten ei voida olettaa olevan tietoisia sääntelyn yksityiskohtaisesta sisällöstä tai omaavan riittävää osaamista viivästyskoron laskemiseksi. Tarpeen on myös selvittää ehdotusta viivästyskoron ja vakiokorvauksen vanhentumisen suhteen.

Yksi keskeisimmistä uudistuksista olisi, että jäsenvaltioiden tulisi asetusehdotuksen mukaan nimetä viranomainen valvomaan ehdotettujen säännösten noudattamista ja että valvontaviranomaisella tulisi olla laajat toimivaltuudet tutkia ja puuttua epäilyihin loukkauksiin. On hyvin poikkeuksellista, että viranomainen asetetaan valvomaan yritysten välisiä sopimussuhteita. Neuvottelujen kuluessa on arvioitava tarkemmin viranomaisen asettamisesta saatavaa hyötyä suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin, joiden edellä todetun mukaisesti arvioidaan Suomessa olevan vuosittain vähintään 500 000 euroa. Jos valvontaviranomaisen asettamista tullaan edellyttämään, valtioneuvosto katsoo, että valvontaviranomaisen tehtävänä ei tulisi olla asetuksen noudattamisen valvonta esimerkiksi silloin, kun velkojana on suuryritys ja velallisena pk-yritys taikka kun velallisena on viranomainen.

Valvontaviranomaiselta edellyttävien toimivaltuuksien osalta ongelmallista on etenkin se, että viranomaisen tulisi voida velvoittaa velallinen maksamaan velkojalle asetuksen mukainen viivästyskorko, vakiokorvaus ja muut perintäkulut. Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta tältä osin. Neuvotteluissa on myös tärkeää varmistaa, että jäsenvaltioille jää riittävästi liikkumavaraa asetuksen säännösten rikkomisesta säädettävien seuraamusten sovittamisessa kansalliseen oikeusjärjestykseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2024 vp

Valtioneuvosto pitää riidattomien velkomusasioiden joutuisaa käsittelyä tärkeänä tavoitteena, mutta suhtautuu kielteisesti siihen, että asetusehdotuksen alaan kuuluvissa summaarisissa velkomusasioissa ratkaisu olisi aina annettava 90 kalenteripäivän kuluessa. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ratkaisu tulisi yleensä antaa 90 kalenteripäivän kuluessa, mikä vastaisi voimassa olevan maksuviivästysdirektiivin sääntelyä. Neuvotteluissa on myös varmistettava, että asetuksesta ei seuraa jäsenvaltioille velvoitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään maksuviivästyksiin liittyviä erimielisyyksiä.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että ehdotuksen täytäntöönpano- ja siirtymäaikojen olisi oltava riittävät. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että asetuksen voimaantulon ja soveltamisen välinen siirtymäaika on vähintään 24 kuukautta. Neuvottelujen kuluessa on siirtymäsäännösten osalta tarkasteltava myös sitä, onko kaikkia ehdotettuja säännöksiä asianmukaista soveltaa sopimuksiin, jotka on tehty ennen asetuksen soveltamisen alkamista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimitissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta (jäljempänä myös maksuviivästysasetus). Maksuviivästysasetuksella on tarkoitus korvata voimassa oleva maksuviivästysdirektiivi.

(2) Valtioneuvoston kirjelmässä asetusehdotusta tarkastellaan muun muassa kotirauhaa koskevan perustuslain 10 §:n, omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n ja oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n sääntelyn kannalta.

Sopimusvapaus

(3) Asetusehdotuksen 3 artiklan mukaan maksuajan ja hyväksymis- tai tarkistusmenettelyn kesto on kaikissa tilanteissa enintään 30 päivää. Kansallisesti voidaan säätää tätä lyhyemmistä maksuajoista tai hyväksymis- tai tarkistusmenettelyn kestosta. Asetuksen 5—7 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi viivästyskorosta ja 8 artiklassa perintäkulujen korvaamisesta. Ehdotuksen 9 artiklassa on lueteltu sopimusehdot ja -käytännöt, joita on pidettävä asetuksen nojalla kaikissa tilanteissa tehottomina. Ehdotuksen mukaan tehoton sopimusehto tai -käytäntö on esimerkiksi se, että maksuaika asetetaan ehdotetun 3 artiklan vastaisesti tai että velkojan oikeutta saada viivästyskorokoa tai perintäkuluja jollakin tapaa rajoitetaan.

(4) Sopimusvapautta ei sinänsä ole nimenomaisesti suojattu perustuslaissa, mutta se saa tietyssä määrin suojaa omaisuutta turvaavan perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kautta (ks. PeVL 15/2004 vp, s. 4/II, HE 309/1993 vp, s. 62/II). Sopimusvapautteen puuttuvaa sääntelyä on tarkasteltu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 28/2012 vp).

(5) Valtioneuvoston kirjelmän mukaan asetusehdotuksella pyritään muun ohella takaamaan kaupallisten toimien oikeudenmukaisuus. Ehdotetun sääntelyn voidaan kirjelmän mukaan arvioida edistävän sitä, että yritykset ja viranomaiset suorittavat maksuvelvoitteensa oikea-aikaisesti. Sääntelylle on siten osoitettavissa hyväksyttävä tarkoitus. Kysymys ei myöskään ole erityisen sy-

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2024 vp

vällekäyvästä puuttumisesta sopimusvapauteen, eikä sääntely muodostu ristiriitaiseksi perustuslain kanssa.

(6) Ottaen kuitenkin huomioon erityisesti asetuksen laajan soveltamisalan ja ehdotetun sääntelyn eräiden sopimusehtojen tehottomuudesta perustuslakivaliokunta pitää oikeasuhtaisuuden kannalta perusteltuina kirjelmässä (s. 14) esitettyjä kriittisiä kannanottoja enimmäismaksuajan ehdottomuuteen ja ehdotukseen siitä, että viivästyskoron ja vakiokorvauksen maksaminen olisi automaattista.

(7) Maksuviivästysasetusta ehdotetaan sovellettavaksi kaupallisiin toimiin, jotka suoritetaan asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen. Asetuksen säännökset koskevat valtioneuvoston kirjelmän mukaan siten myös sellaisia kaupallisia toimia, joita koskeva sopimus on tehty ennen asetuksen soveltamisen alkamispäivää.

(8) Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puutua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I).

(9) Ehdotettu sääntelyn taannehtivuus ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi (ks. myös PeVL 5/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston tavoin huomiota asetusehdotuksen siirtymäaikoihin.

Valvontaviranomaisen toimivalta

(10) Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion tulee nimetä valvontaviranomainen valvomaan asetuksen noudattamista. Ehdotuksessa on muun muassa säännöksiä viranomaisen oikeudesta saada tietoja, tehdä tarkastuksia ja toimivallasta käyttää hallinnollisia sanktioita asetusta rikkovaa kohtaan (13—15 artikla). Valvontaviranomainen voi ehdotuksen mukaan hallinnollisen sanktion lisäksi velvoittaa sopimusosapuolen suorittamaan viivästyskoron ja vakiokorvauksen riippumatta siitä, ovatko osapuolet sopineet tällaisista seuraamuksista.

(11) Valvontaviranomaiselle ehdotetut toimivaltuudet ovat osin epätyypillisiä. Valvontaviranomaisen toimivalta tehdä päätös, jossa velallista vaaditaan maksamaan viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai maksamaan velkojalle korvaus 8 artiklan mukaisesti, vaikuttaa perustavan viranomaisille toimivallan tehdä yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevia päätöksiä, jotka normaalisti kuuluvat riita-asioina yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Sääntely on tältä kannalta merkityksellistä myös perustuslain ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevan 99 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2024 vp

(12) Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta siitä, että valvontaviranomaisen tulee voida velvoittaa velallinen maksamaan velkojalle asetuksen mukainen viivästyskorko, vakiokorvaus ja muut perintäkulut. Perustuslakivaliokunta pitää kantaa perusteltuna myös perustuslain näkökulmasta.

(13) Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion on myönnettävä valvontaviranomaiselle toimivalta panna vireille ja suorittaa tutkimuksia omasta aloitteestaan tai valituksen perusteella ja toimivalta suorittaa paikan päällä tapahtuvia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia osana tutkimuksiaan.

(14) Ehdotettu säännös on varsin väljä. Vaikuttaa siltä, ettei tarkastusoikeutta koskeva sääntely ole vaikeuksista sovitettavissa yhteen perustuslain 10 §:n 3 momentissa kotirauhan suojan rajoittamisesta säädetyn kanssa. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 4/2023 vp, kappale 6, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitattut lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp). Valiokunta pitää siten perusteltuna, että asetusehdotuksen valmistelussa pyritään perustuslain kanssa sopusoinnussa oleviin lainsäädäntöratkaisuihin.

(15) Perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemminkin kiinnittänyt huomiota siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 4, PeVL 39/2016 vp, s. 6). Valiokunta on perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevien rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Valiokunta on sittemmin kiirehtinyt selvitystyön aloittamista (PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 6). Valiokunta pitää perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (ks. myös PeVL 5/2023 vp, kappale 9).

Määräaika ratkaisun antamiselle

(16) Kirjelmässä todetaan valtioneuvoston pitävän riidattomien velkomusasioiden joutuisaa käsitteilyä tärkeänä tavoitteena, mutta suhtautuvan kielteisesti siihen, että asetusehdotuksen alaan kuuluvissa summaarisissa velkomusasioissa ratkaisu olisi aina annettava 90 kalenteripäivän kuluessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä kirjelmässä ilmaistu pyrkimys siihen, ettei määräaika olisi ehdoton, on nyt ehdotettua sääntelyä paremmin sopusoinnussa perustuslain 3 §:ssä turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa (PeVL 15/2021 vp, kappale 11, PeVL 4/2004 vp, s. 12).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se kiinnittää huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2024 vp

Helsingissä 20.2.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd (osittain)
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Hanna Räsänen kesk
varajäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala