

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 62/2023 vp eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta.

Esitän valtiosääntöoikeudellisena asiantuntijalausuntotani kunnioittavasti seuraavan.

1. Ehdotuksen tausta

U-kirjelmä koskee komission ehdotusta korvata nykyisin voimassa oleva maksuviivästysdirektiivi (2000/35/EY) asetuksella, joka olisi sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta jäsenvaltioissa. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen soveltamisalalla ei myöskään saada antaa kansallista sääntelyä, ellei tämä perustu nimenomaiseen asetuksessa säädettyyn velvoitteeseen tai valtuuteen. Tällä asetelmalla on merkitystä erityisesti sellaisen EU-lainsäädännön kansallisen valmistelun osalta, jolla on vaikutusta perusoikeuksiin tai muihin kansallisen valtiosäännön perusratkaisuihin.

Nykyisin voimassa olevan maksuviivästysdirektiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys oli aikanaan perustuslakivaliokunnan arvioitavana (ks. PeVL 5/2002 vp). Valiokunnan tuolloisessa lausunnossa ei kuitenkaan arvioitu erikseen direktiivin valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Kun direktiivin perustuvaa kansallista lainsäädäntöä ei ole tietääkseni pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, en kuitenkaan ole tässä lausunnossa lähtenyt enemmälti arvioimaan niitä säännösehdotuksia, jotka asiallisesti vastaavat voimassa olevaa maksuviivästysdirektiiviä. Tämä johtuu siitäkin, että asetusehdotuksen 1 artiklan perusteella asetuksen soveltamisala vastaisi nykyistä maksuviivästysdirektiiviä siten, että asetusta sovellettaisiin lähinnä elinkeinonharjoittajien kaupalliseen toimintaan eikä lainkaan yksityisten henkilöiden velkasuhteisiin ja niihin liittyviin maksuviivästyksiin. Kysymys on siten erityisesti elinkeinonharjoittajien sopimusvapauteen ja osin elinkeinovapauteenkin kohdistuvasta sääntelystä.

Maksuaikaa koskeva sääntely (3 artikla)

Asetusehdotuksen 3 artiklaa koskeva maksuaikasääntely on U-kirjelmän mukaan ankarampaa kuin maksuviivästysdirektiivin 3 ja 4 artikla, sillä maksuajan ja hyväksymis- tai tarkistusmenettelyn kestoksi ehdotetaan kaikissa tilanteissa enintään 30 päivää. Kansallisesti voitaisiin säätää ainoastaan lyhyemmistä mutta ei pidemmistä hyväksymis- ja tarkistusmenettelyistä.

Ehdotus puuttuu sinänsä perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeessa tarkoitettuun omaisuudensuojaan. (Ks. sopimusvapauden merkityksestä erityisesti maksuaikataulua koskevan sääntelyn yhteydessä PeVL 102/2022 vp ja kohdassa 10 mainittu valiokunnan käytäntö) Ottaen kuitenkin huomioon asetuksen tarkoituksen suojata erityisesti niitä elinkeinonharjoittajavelkoja, jotka ovat velallistahoon nähden heikommassa asemassa sopimusvapauden rajoitukselle voidaan nähdäkseni esittää hyväksyttävät perusteet. Kysymys ei myöskään ole erityisen syvälleikävästä puuttumisesta sopimusvapauteen. Maksuaikaa koskevaa sääntelyä voidaan lisäksi pitää lähinnä täytäntöönpano-oikeudellisina normeina, jotka on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu

voitavan säätää omaisuuden suojaan kohdistuvinkin pääsääntöisesti voimaan tavallisella lailla (PeVL 9/1998 vp).

Valvontaviranomainen ja sen toimivaltuudet (13 ja 14 artikla)

Asetusehdotuksessa ehdotetaan uuden valvontaviranomaisen perustamista. Ehdotuksen 13 ja 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi asetettava asetuksen täytäntöönpanosta vastaava kansallinen viranomainen tai kansalliset viranomaiset (valvontaviranomainen). Osa viranomaiselle annettavista toimivaltuuksista on sinänsä tyypillisiä viranomaisvaltuuksia. Esimerkiksi 14(1)(a) artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi myönnettävä valvontaviranomaiselle toimivalta panna vireille ja suorittaa tutkimuksia omasta aloitteestaan tai valituksen perusteella.

Asetusehdotuksen 14(1)(d) artiklan mukaan valvontaviranomaisella olisi kuitenkin valtuudet tehdä päätöksiä, joissa todetaan asetuksen rikkominen ja vaaditaan velallista maksamaan viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai vaaditaan velallista maksamaan velkojalle korvaus 8 artiklan mukaisesti.

Viimemainitulta osin valtuudet vaikuttavat jossain määrin epätyypillisiltä. Valvontaviranomaisen toimivalta tehdä päätös, jossa velallista vaaditaan maksamaan viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai maksamaan velkojalle korvaus 8 artiklan mukaisesti näyttäisi perustuvan viranomaisille toimivallan tehdä yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevia päätöksiä, jotka normaalisti kuuluisivat riita-asioina yleisten tuomioistuinten toimivaltapiiriin.

Perustuslain 98 ja 99 §:ssä säädetään yleisistä tuomioistuimista ja hallintotuomioistuimista. Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Valvontaviranomaisen päätös velvoittaa velallinen maksamaan viivästyskorkoa taikka perintäkulujen korvausta tehtäisiin hallintolain mukaisessa menettelyssä, ja viranomaisen päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kyse olisi kuitenkin yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevasta päätöksestä, jonka oikeusvaikutukset kohdistuvat kokonaisuudessaan yksityisten välisiin oikeussuhteisiin. Sääntely ei sen vuoksi sellaisenaan rinnastu esimerkiksi kilpailuoikeudellisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn, joissa on selvästi kysymys hallinnollisesta seuraamuksesta eikä yksityisoikeudellisesta riidasta.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt mahdollmana poiketa perustuslain 98 ja 99 §:n mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta. (Ks. PeVL 32/108 vp, PeVL 23/2007 vp, PeVL 50/2006 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 54/2001 vp, PeVL 12/2001 vp ja PeVL 9/2001 vp).

Poikkeamista on pidetty mahdollisena ”perustellusta syystä”. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt mahdollisena sääntelyä, jossa kirjausta tai merkintää koskevasta Maanmittauslaitoksen hallintopäätöksestä on säädetty muutoksenhakutiekse käräjäoikeus (ks. PeVL 32/2018 vp).

Valiokunta katsoi, että kun hallituksen esityksen mukaan kyseisiin päätöksiin liittyy yksityisoikeudellista harkintaa ja niiden oikeusvaikutukset ovat yksityisoikeudellisia, oli perusteltua, että muutosta ei haeta hallintolainkäyttölain mukaisesti, vaan päätöksistä tehtävät valitukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei nämä päätöksenteon erityispiirteet huomioon ottaen ollut ongelmallinen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta. Samalla se kuitenkin totesi, että ”perustuslain kannalta ei kuitenkaan olisi estettä sillekään, että valitus tehtäisiin hallinto-oikeuteen”. Tuomioistuinlinjajako vaikutti siten perustuslain näkökulmasta joustavan molempiin suuntiin.

Edellä esitetyn valossa valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevä kriittinen kanta suhteessa valvontaviranomaiselle 14 (1) d) artiklassa ehdotettuun toimivaltaan vaikuttaa sinänsä perustellulta. Selvänä pääsääntönä tulisi perustuslainvalossa olla yksityisoikeudellisten riita-asioiden ohjaaminen yleisiin tuomioistuimiin eikä hallintoviranomaisen päätettäväksi. Myös perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun valtiollisten tehtävien jaon kannalta olisi selkeämpää, jos yksityisoikeudellisia riitoja

koskevat kysymykset ratkaistaisiin ensiasteena yleisissä tuomioistuimissa. Nämä lähtökohdat eivät ainakaan tuomioistuinten välisen linjajaon näkökulmasta kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan käytännössä olleet siten ehdottomia, ettei niistä voisi perustellusta syystä poiketa. Viranomaisten toimivaltaa määrätä suoraan erilaisia yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin liittyviä seuraamusmaksuja on sitäkin pidetty hyväksyttävänä. (ks. esim. PeVL 8/2021 vp ja PeVL 46/2021 vp). En siten pitäisi asetusehdotuksen mukaista valvontaviranomaisen toimivaltasääntelyä perustuslakivaliokunnan käytännön valossa sillä tavoin perustuslainvastaisena, ettei sitä olisi lainkaan mahdollista hyväksyä. Olennaista on, että järjestelylle esitetään perustellut syyt.

Taannehtivuus (20 artikla)

Asetusehdotuksen 20 artiklan voimaantulosäännöksen 1 kohdan mukaan asetus tulisi voimaan päivä sen jälkeen, kun se on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä. Sitä alettaisiin 2 kohdan mukaan soveltaa, kun voimaantulosta on kulunut 12 kuukautta. Voimaantulosäännöksen 3 kohdan perusteella asetuksen säännökset koskisivat myös sellaisia kaupallisia toimia, joita koskeva sopimus on tehty ennen asetuksen soveltamispäivää. Maksuehdoista säädettäisiin pakottavasti, minkä vuoksi sääntelyllä puututtaisiin taannehtivasti niihin voimassa oleviin sopimussuhteisiin, joissa maksuehdoista on sovittu asetuksessa kielletyllä tavalla.

Sopimussuhteisiin ei perustuslain 15 §:n vuoksi voida yleensä puuttua taannehtivasti. Kielto ei kuitenkaan ole ehdoton (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 kytkeytyvät 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). Silloinkin kun takautuvaa puuttumista sopimukseen, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. mm. PeVL 36/2010 vp, s. 2). Siirtymäsäännöksillä voidaan vähentää puuttumisen astetta oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta merkityksellisellä tavalla. (ks. esim. PeVL 2/2014 vp).

Asetusehdotus liittyy maksuviivästysten torjumisen. Sääntelyn taannehtivat vaikutukset kohdistuisivat erityisesti maksuaikoihin, viivästyskorkoihin ja viivästyksestä johtuviin vakiokorvauksiin. Kyse on tältä osin velan maksun viivästymisestä johtuvan sanktioluonteisen seuraamuksen määrästä eikä sopimuksen varsinaiseen ydinsisältöön kuuluvasta sellaisesta ehdosta, jonka perusteella esimerkiksi velkojan tuotto-odotukset tyypillisesti määräytyvät. Perustuslakivaliokunta on pitänyt viivästyskorkosäännöksiä lähinnä täytäntöönpano-oikeudellisina normeina, jotka voidaan saattaa omaisuuden suojaan kohdistuvinkin pääsääntöisesti voimaan tavallisella lailla (PeVL 9/1998 vp). Vastaavalla perusteella katsoisin, ettei taannehtivuus muodostuisi perustuslain kannalta tässä tapauksessa ongelmalliseksi (Ks. myös maksuviivästysdirektiivin implementointiin liittynyt PeVL 5/2002 vp). Jos taannehtivuutta pidettäisiin ongelmana, siirtymäaikaa olisi mahdollista pyrkiä kasvattamaan esimerkiksi 24 kuukauteen.

Helsingissä 14.2.2024

Juha Lavapuro

OTT, professori