Olli Mäenpää
14.11.2023

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta (U 62/2023 vp)

Oikeusperusta sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen

Asetusehdotuksen oikeusperustana olisi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artikla, jonka perusteella voidaan antaa säännöksiä sisämarkkinoiden toteuttamisesta ja toiminnasta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi. Oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä.

Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen kannalta voidaan pitää riittävän painavana ja asianmukaisena arviota, jonka mukaan maksuviivästyksiä koskevat yksittäiset kansalliset ratkaisut johtaisivat todennäköisesti yhtenäisten sääntöjen puuttumiseen, yhtenäismarkkinoiden pirstoutumiseen ja korkeampiin kustannuksiin yrityksille, jotka käyvät rajat ylittävää kauppaa. Myös voimassa oleva maksuviivästysdirektiivi perustuu tähän näkökohtaan, joka on edelleen perusteltu.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että EU-lainsäädäntöön sisältyvät uudet velvoitteet eivät mene pidemmälle kuin niiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tosiasiassa tarpeen. Tältä osin sääntelyä voidaan pitää osittain tarpeettoman tiukkana ja verraten pitkälle menevänä. Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota riittävän kansallisen liikkumavaran määrittelyyn. Valtioneuvoston kannan mukaisesti voisi myös olla tarkoituksenmukaisempaa, että sääntely sisältyisi edelleen direktiiviin. Direktiivimuoto yleensä sallii laajemman kansallisen liikkumavaran, sillä direktiivi jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot (SEUT 288 art.) sen sisältämän sääntelyn toteuttamiseksi. Mahdollisia ovat tosin myös täysharmonisoivat direktiivit, joiden ero välittömästi sovellettaviin asetuksiin ei käytännössä ole suuri.

Maksuaika (3 art.)

Maksuaikaa koskeva säännös 3 artiklassa olisi tiukempi kuin nykyisen direktiivin 3 ja 4 artikla, koska siinä rajoitettaisiin maksuajan kesto enintään 30 päivään ja poistettaisiin viittaukset selvästi sopimattomien menettelyjen ja kohtuuttomien ehtojen käsitteeseen. Artiklasta poikkeava maksuaikaehto sopimuksessa olisi suoraan 9(1) artiklan nojalla pätemätön. Kyseessä on sopimusvapauden rajoitus, jolle on kuitenkin esitettävissä hyväksyttäviä ja painavia perusteita.

Maksuajan säädännäisen määrittelyn ehdotetulla tavalla voidaan arvioida parantavan heikossa neuvotteluasemassa olevien, lähinnä pienten tai keskisuurten yritysten taloudellista asemaa. Sopimusvapauden laajentaminen puolestaan tukisi vahvassa neuvotteluasemassa olevien yritysten asemaa. Käytännössä voisi joustavuuden vuoksi olla perusteita sallia poikkeaminen säädännäisestä 30 päivän maksuajasta velallisen nimenomaiseen suostumukseen perustuen.

Valvontaviranomaisten valtuudet (14 art.)

Asetusehdotuksen sisältämä uusi sääntely edellyttäisi jäsenvaltion perustamaan valvontaviranomaisen. Viranomaisen toimivalta määräytyisi 14 artiklan varsin yleisesti määrittelemissä puitteissa. Jäsenvaltion valvontaviranomaisen toimintavaltuuksien määrittely vastaa sinänsä sisällöllisesti toimivaltuuksia, joita EU:n asetuksentasoissa sääntelyssä yleensä määritellään kansalliselle valvontaviranomaiselle markkinasääntelyn yhteydessä. Toimivaltuuksien käytön ja perusteiden määrittely asetusehdotuksessa on kuitenkin varsin väljää ja yleisluonteista, joten sen täsmentäminen asetusta edelleen valmisteltaessa olisi tarpeen.

Ehdotetunkaltainen toimivaltuuksien sääntely edellyttää välttämättä täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, jossa on otettava huomioon myös perusoikeuksiin ja jäsenvaltion hallinnolliseen autonomiaan liittyvät näkökohdat. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei kuitenkaan saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (asia 34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, asia 50/76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, 33 kohta). Tämän vuoksi asetukseen olisi välttämätöntä lisätä nimenomaisen säännös toimivaltuuksien sisällön ja toteuttamisen tarkemmasta määrittelystä kansallisella lainsäädännöllä.

Sääntely perustaisi valvontaviranomaiselle toimivallan puuttua maksuviivästysten seuraamuksiin yksittäisessä sopimussuhteessa. Viranomainen voisi myös määrätä velallisen täyttämään sopimussuhteesta johtuvat velvoitteensa velkojalle. Täysin uudenluonteisista tai markkinatoimijoille vieraista toimivaltuuksista ei olisi kuitenkaan kysymys, sillä hallinnollisilla valvontaviranomaisilla on jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella samansisältöisiä, sopimussuhteisiin merkittävästi kohdistuvia toimivaltuuksia muun muassa kilpailulainsäädännön ja informaatiomarkkinoita koskevan sääntelyn perusteella.

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. Tämänsisältöiselle soveltamisalaa koskevalle täsmennykselle voidaan sinänsä esittää perusteita, jotka liittyvät keskeisesti näiden sopimussuhteiden rakenteelliseen epätasa-arvoisuuteen. Valvontatoimivallan rajoittaminen kyseisellä tavalla olisi kuitenkin ongelmallista yritysten tasapuolisen kohtelun kannalta.

Valitukset (15 art.)

Asetusehdotuksen 15 artiklan mukaan velkojat voivat osoittaa valitukset jäsenvaltion valvontaviranomaiselle. Ehdotettu sääntely on ongelmallisen yleisluonteista, koska siinä ei lainkaan määritellä valituksen kohdetta eikä perusteita. Tässä suhteessa sääntelyn väljyys on ongelmallista myös siltä kannalta, että 14(1) artiklan a alakohdan mukaan valitus määrittelisi valvontaviranomaisen toimivallan. Sääntelyä olisi tältä osin välttämättä täsmennettävä myös valvontaviranomaisen toimivallan alan osalta.

Julkisuuden rajoittaminen

Jos valituksen tekijä sitä pyytää, valvontaviranomaisen olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet valituksen tekijän henkilöllisyyden suojaamiseksi asianmukaisesti (15(3) art.). Sääntely edellyttäisi salassapitoa, jolle voidaan tällaisessa tilanteessa katsoa olevan välttämättömät perusteet. Vastaavantyyppinen sääntely sisältyy tältä osin julkisuuslain 11.2 §:n 7 kohtaan, joka mahdollistaa ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salassapidon myös asianosaiselta. Myös ilmoittajansuojelulain (L Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, 2022) 32 § sisältää samantapaisen salassapitosäänteIyn.