Juha Karhu
Velvoiteoikeuden professori (emeritus)
Lapin yliopisto

Asia: U 62/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta kirjelmä eduskunnalle

Lisälausunto 14.11.2023

Tämä lisälausunto koskee ehdotuksen 13, 14 ja 15 artikloja ja niissä tarkoitettua valvontaviranomaista. Näkökulmana on erityisesti valvontaviranomaiselle ehdotetun toimivallan suhde yleisten tuomioistuinten yleistoimivaltaan yksityisoikeudellisissa riita-asioissa.

1. Asian tausta

Ehdotuksen 13 ja 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi asetettava asetuksen täytäntöönpanosta vastaava kansallinen viranomainen tai kansalliset viranomaiset (valvontaviranomainen). Valvontaviranomaisen olisi tarpeen vaatiessa toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asetettuja maksumääräaikoja noudatetaan. Valvontaviranomaisen tulisi tehdä yhteistyötä komission ja muiden valvontaviranomaisten kanssa sekä avustaa näitä rajat ylittävissä tapauksissa ja lisäksi koordinoida toimintansa (ml. tiedonvaihto) muiden viranomaisten kanssa. Valvontaviranomaisella olisi oltava tarvittavat resurssit ja asiantuntemus tehtäviensä hoitamiseksi.

Ehdotuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi myönnettävä valvontaviranomaiselle toimivalta a) panna vireille ja suorittaa tutkimuksia omasta aloitteestaan tai valituksen perusteella; b) vaatia velkojia ja velallisia esittämään kaikki tarvittavat tiedot kaupallisten toimien maksuviivästyksiä koskevien tutkimusten suorittamiseksi; c) suorittaa paikan päällä tapahtuvia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia osana tutkimuksiaan; *d) velvoittaa velallinen suorittamaan viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai suorittamaan 8 artiklan mukaiset korvaukset;* e) määrätä sakkoja ja muita seuraamuksia sekä välitoimia tai käynnistää menettelyt sakkojen ja muiden seuraamuksien sekä välitoimien määräämiseksi rikkojille; *f) vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen;* ja g) julkaista d, e ja f alakohdan mukaisesti tehdyt päätöksensä. (korostukset JK)

Valvontaviranomaisen velvollisuus vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen mainitaan myös ehdotuksen 15 artiklassa. Siinä vahvistettaisiin edellytykset, joiden täyttyessä velkojat voivat valittaa maksuviivästyksistä. Valitus voitaisiin osoittaa joko sen jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, johon velkoja on sijoittautunut, tai sen jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, johon velallinen on sijoittautunut. Silloin, kun kyse on asiasta, joka kuuluu ehdotuksen 13 artiklassa tarkoitetulle valvontaviranomaiselle, olisi myös järjestöillä, jotka on virallisesti tunnustettu velkojien edustajiksi tai joiden etua asia koskee, oltava oikeus tehdä valitus yhden tai useamman jäsenensä pyynnöstä tai tarvittaessa jäsenorganisaatioidensa yhden tai useamman jäsenen pyynnöstä, jos kyseiset jäsenet katsovat, että asetuksen loukkaus on vaikuttanut niihin. Valvontaviranomaisen olisi

valituksen tekijän pyynnöstä ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin suojatakseen asianmukaisesti valituksen tekijän henkilöllisyys. Valituksen tekijän olisi kuitenkin yksilöitävä tiedot, joita se pyytää käsiteltävän luottamuksellisesti. (ehdotuksen 15 artiklan 3 kohta) Jos valvontaviranomainen katsoisi, että valituksen tutkimiseen on riittävät perusteet, sen olisi pantava vireille, suoritettava ja saatettava päätökseen valituksen tutkinta kohtuullisessa ajassa, ja *jos valvontaviranomainen toteaisi, että velallinen on syyllistynyt asetuksessa tarkoitettuun loukkaukseen, sen olisi vaadittava velallista lopettamaan loukkaus*. (ehdotuksen 15 artiklan 4–7 kohta; korostus JK).

Jäsenvaltioiden olisi säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraamukset pannaan täytäntöön. Seuraamusten olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kuten valtioneuvoston kannassa on korostettu, artiklan 14 kohdan 1 alakohdista c ja e puuttuvat kuitenkin viittaukset kansallisiin sääntöihin ja menettelyihin (vrt. UTP-direktiivin 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta, joihin on sisällytetty ehdotuksen kanssa vastaavaa sääntelyä ja joissa todetaan ”in accordance with national rules and procedures”).

2. Arviointia

U-kirjelmässä todetaan, että ”(v)alvontaviranomaiselta edellytettävien 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.”

Suomen tuomioistuinlaitos on ”kaksilinjainen” eli yleiset tuomioistuimet ja hallintotuomioistuimet. Tuomioistuinlinjojen toimivaltuuksien perusjaon mukaisesti elinkeinonharjoittajien väliset sopimusriidat ja myös julkisten hankintojen sopimusoikeudellisia vaateita koskevat kysymykset kuuluvat yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Siten yleinen tuomioistuin voi velkojan suorituskanteesta velvoittaa velallisen maksamaan erääntyneen velkapääoman ja mahdollisten perintäkulujen ohella myös viivästyskorkoa ja laillisen viivästysmaksun. Lisäksi yleiseltä tuomioistuimelta voi hakea vahvistuskanteella tuomiota siitä, että velallinen rikkoo maksamista koskevia pakottavia säännöksiä, jollainen maksuviivästysasetus olisi. Lisäksi on mahdollista, että väliaikaisena turvaamistoimena voidaan vaatia velallisen omaisuutta sillä tavoin määräämisrajoitusten piiriin, että kysymys on tosiasiassa velallisen estämisestä loukkaamasta pakottavaa oikeutta. Näin ajatellen päällekkäisyys valvontaviranomaiselle ehdotetun toimivallan kanssa on merkittävä.

Yksityisoikeudellisiin sopimuksiin kohdistuu jo nyt erityistilanteissa viranomaisvalvontaa. Näin on esimerkiksi kilpailuoikeudessa, jossa erityinen viranomainen ottaa kantaa erilaisiin epäasianmukaisen kilpailun toimiin kuten kartelleihin tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Viranomaisen toimivaltaan kuuluu tällöin erityisen seuraamusmaksun asettaminen. Sen sijaan korvausta kilpailuvahingoista haetaan yleisistä tuomioistuimista. Myös kuluttaja-asiamiehellä on yksityisoikeudellisten sopimusten valvontaan liittyvää toimivaltaa. Kuluttaja-asiamies voi väliaikaisesti kieltää elinkeinonharjoittajaa käyttämästä kohtuuttomia sopimusehtoja. Kuluttaja-asiamies voi myös hakea kohtuuttomien sopimusehtojen käytön (pysyvää) kieltoa markkinaoikeudelta. Sen sijaan kuluttaja-asiamies ei markkinaoikeudessa ajamassaan jutussa voi vaatia vahingonkorvauksia sellaisille kuluttajille, joiden kanssa on solmittu

ao. kohtuuttomia ehtoja sisältäviä sopimuksia. Jos kuluttaja-asiamies katsoo tarkoituksenmukaiseksi saada suurelle joukolle yksittäisiä kuluttajia oikeussuojaa korvauksien muodossa, hän voi nostaa ryhmäkanteen. Ryhmäkanne käsitellään yleisessä tuomioistuimessa.

Erityistilanteena voidaan pitää myös syyttäjän oikeutta ajaa rikosasian yhteydessä asianomistajan vahingonkorvausvaatimusta. Sen suhteen on huomattava, että syyttäjällä ei kuitenkaan ole ehdotonta velvollisuutta tällaiseen. Nyt arvioitavan tilanteen kannalta on myös huomionarvoista se, että tästä syyttäjän toiminnasta on erikseen säädetty laissa ja että sitä koskevat valtakunnansyyttäjäviraston antamat tarkemmat ohjeistukset. Tärkeää on myös tuomioistuinlinjoja ajatellen se, että pääsääntöisesti sama (yleinen) tuomioistuin ratkaisee sekä rangaistusvaatimuksen että vahingonkorvausvaatimuksen.

Kansallinen prosessiautonomia on EU-oikeuden lähtökohtia. Toisaalta EU-asetus on suoraan velvoittavaa oikeutta ja siten myös kansallista oikeuttamme. Nähdäkseni asetusehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa olisi syytä virittää keskustelua kahdesta näkökulmasta.

Päänäkökulmana olisi syytä korostaa tarvetta säilyttää Suomen tuomioistuinlinjojen välinen toimivallanjako selkeänä. Tällä selkeydellä on keskeinen merkitys sekä ennakoitavuudelle että oikeusvarmuudelle, jotka molemmat näkökohdat ovat tärkeitä asetusehdotuksen piiriin kuuluvien kaupallisten suhteiden kannalta. Suomen kannalta toimivinta olisi, jos valvontaviranomaisen toimivaltuuksia supistettaisiin vastaamaan kilpailu- ja kuluttajaviranomaisilla olevia valtuuksia. Tämä tarkoittaisi konkreettisesti sitä, että 14 artiklan kohta d) *”velvoittaa velallinen suorittamaan viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai suorittamaan 8 artiklan mukaiset korvaukset”* **poistettaisiin** ja kohtaa f) ”*vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen”* **muutettaisiin** niin, että ”vaatia” sijasta olisi esimerkiksi ”kiinnittää velallisen huomio siihen, että velallinen toiminnallaan rikkoo asetusta”. Lisäargumenttina voisi valtioneuvoston kannassa mainitulla tavalla viitata UTP-direktiivissä omaksuttuun järjestelyyn.

Siltä varalta, että Suomen päävaihtoehto ei saa riittävästi kannatusta, olisi syytä varautua esittämään sellaisia muutoksia, joiden kautta valvontaviranomaisen toimivalta rinnastuisi yksityisoikeudellisia sopimuksia koskevilta osilta mahdollisimman pitkälle kilpailuviranomaisen toimivaltaan. Tällöin korostettaisiin toimivaa työnjakoa siten, että valvontaviranomaisella olisi kilpailuviranomaisen tapaan ensivaiheen harkinta siitä, rikotaanko asetusta vai ei. Jos asetuksen rikkominen todetaan, elinkeinonharjoittajavelkoja voisi sen pohjalta nostaa yleisessä tuomioistuimessa vahingonkorvauskanteen. Yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan olisi sidottu valvontaviranomaisen kantaan, vaan harkitsisi korvausperusteen käsillä olon itsenäisesti. Tällöin 14 artiklan kohta d) *”velvoittaa velallinen suorittamaan viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai suorittamaan 8 artiklan mukaiset korvaukset”* **muutettaisiin** kuulumaan ”todeta velallisen velvollisuus suorittaa viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai velvollisuus suorittaa 8 artiklan mukaiset korvaukset”. Vastaavasti 14 artiklan kohta f) ”*vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen”* **muutettaisiin** kuulumaan ”todeta yleisten tunnusmerkkien perusteella, että on merkittävä riski siitä, että velallinen toiminnallaan rikkoo asetusta”.

Lumijoki, 14.11.2023

Juha Karhu
Professori (emeritus), Lapin yliopisto