Janne Salminen 15.2.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Valtioneuvoston kirjelmä

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on Suomen perustuslain 96.2 §:n perusteella eduskunnalle lähetetty Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta sekä siihen liittyvä muistio.

2. Ehdotettu maksuviivästysasetus korvaisi nykyisen maksuviivästysdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, 2011/7/EU, kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta).

3. Maksuviivästysasetuksella pyritään parantamaan eri velallistoimijoiden (viranomaiset ja yritykset) maksukuria ja suojelemaan kaikenkokoisia yrityksiä maksuviivästysten negatiivisilta vaikutuksilta kaupallisissa toimissa. Ehdotus koskee maksuviivästysdirektiivin tavoin elinkeinonharjoittajien sekä elinkeinonharjoittajien ja hankintayksikköjen (viranomaisen) välisiä kaupallisia toimia.

Arviointia

4. Perustuslain 96.2 §:n mukaan valtioneuvoston on toimitettava eduskunnalle kirjelmällään ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan viipymättä niistä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Euroopan komissio on 12.9.2023 antanut ehdotuksen, jonka valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle 26.10.2023. Valtioneuvoston kirjelmässä on perustuslain 96.2 §:n edellyttämällä tavalla mielestäni riittävän nopeasti toimien sekä asianmukaisesti selostaen toimitettu komission ehdotuksesta tieto eduskunnalle sen kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston kanta ehdotukseen on selvitetty asianmukaisesti. Kirjelmä on kattava ja arvioni mukaan tässä vaiheessa myös riittävän perusteellinen perustuslakitarkastelujen osalta.

5. Kirjelmässä on arvioitu, että ehdotukseen sisältyvät säännökset olisivat merkityksellisiä perustuslain 3 §:n tarkoittaman toimivallanjaon, 12 §:ssä tarkoitetun julkisuusperiaatteen ja 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan sekä 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon turvaamisen näkökulmasta.

6. Sääntelyehdotuksen tavoitteisiin ei omasta mielestäni lähtökohdiltaan liity valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Niitä voidaan käsitykseni mukaan pitää hyväksyttävinä sinänsä.

7. Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artiklaa on tässä esitetty asetuksen oikeusperustaksi. Euroopan unionin oikeuden oikeusperustan arviointi ei lähtökohtaisesti kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on unionioikeudellinen kysymys. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä muun muassa, että unionin sekundäärilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (ks. esim. PeVL 61/2016 vp). Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artiklan nojalla voidaan antaa säännöksiä sisämarkkinoiden toteuttamisesta ja toiminnasta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi. Mielestäni mainittua oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä. Toissijaisuusperiaatteenkin kannalta ehdotuksella voinee ajatella olevat riittävät ja muutenkin painavat perusteet. Maksuviivästysdirektiivi, joka tässä esitetään korvattavaksi, on perustettu samoille näkökohdille kuin nyt ehdotettu asetus.

8. Siihen liittyen voinee myös katsoa, että sääntelyn suhteellisuus voisi edellyttää lisää perusteluita. Kirjelmän valossa ei ole aivan selvää, menevätkö sääntelyn velvoitteet pidemmälle kuin niiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen, koska ehdotukset ovat sääntelyn kohde huomioon ottaen suhteellisen tiukkoja. Vaikka en yleisesti ottaen pidäkään ehdotusta erityisen ongelmallisena valtiosäännön kannalta, suhteellisuusperiaatteeseenkin liittyen voi yleisesti tuoda esiin, että perustuslakivaliokunta on tällaisissa Euroopan unionin säädösehdotusten arvioinnissa kiinnittänyt myös kansalliseen liikkumavaraan. Perusoikeuksien toteuttamisen kannalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota jo valmisteluvaiheessa tähän seikkaan etenkin siltä kannalta, että sääntelyn tulisi mahdollistaa kansallisen, asetuksessa säädettyä vähimmäistasoa pidemmälle menevän sääntelyn. Se on puoltanut sitä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota riittävän kansallisen liikkumavaran määrittelyyn. Siten valtiosääntöoikeudelliseltakin kannalta voi olla perusteita sille, että valtioneuvoston kannan mukaisesti voisi myös olla tarkoituksenmukaisempaa, että sääntely sisältyisi edelleen direktiiviin. Lähtökohtaisesti direktiivi yleensä mahdollistaa laajemman kansallisen liikkumavaran, sillä tyypillisesti direktiivi jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot sen sisältämän sääntelyn toteuttamiseksi. Sinänsä on tosin tuotava esiin, että valtioneuvoston kirjelmässä ei juurikaan perusteta liikkumavaran tarvetta perusoikeuksien tason turvaamiseen, mutta siinä on eräitä siihen viittaavia elementtejä. (Vrt. esim. PeVL 4/2023 vp).

9. Ehdotukseen sisältyy määräyksiä, joilla on merkitystä viranomaistoiminnan julkisuuden kannalta. Kirjelmässä on tuotu esiin ehdotukseen sisältyvä säännös (ehdotuksen 15(3) artikla), jonka mukaan valvontaviranomaisen olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet valituksen tekijän henkilöllisyyden suojaamiseksi asianmukaisesti, jos valituksen tekijä sitä pyytää. Tältä osin kirjelmässä on tuotu esiin, että perustuslain 12 §:ssä on säädetty siitä, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu, sekä lisäksi perustuslain 21 §:ssä tarkoitetaan säätää yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lailla voidaan säätää sellaisia rajoituksia julkisuudelle, joita voidaan pitää perustuslaissa

tarkoitetulla tavalla välttämättöminä. Ehdotettu sääntely edellyttäisi salassapitoa, jolle voidaan mielestäni katsoa olevan lähinnä elinkeinovapauteen ja osin myös omaisuudensuojaan palautuvat välttämättömät perusteet. Kotimaiseen sääntelyyn sisältyy nykyisellään samantyyppistä sääntelyä. Ainakin julkisuuslain 11.2 §:n 7 kohdan mukaan ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden salassapito on mahdollista myös asianosaiselta. Tämä tosin liittyy erityiseen tilanteeseen. Samoin Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun lain 32 § sisältää vastaavan kaltaisen ja varsin laajan salassapitosääntelyn. Kun vastaavantyyppisiä sääntelyjä jo on voimassa olevassa lainsäädännössä, en pidä vastaavantyyppisen vaatimuksen sisältävää ehdotusta tässäkään tilanteessa problemaattisena perustuslain kannalta. Tässä salassapidon intrsessiä on mahdolista arvioida myös toisin.

10. Asetusehdotus koskee kaupallista toimintaa ja puuttuu sopimusvapauteen kaupallista toimintaa harjoittavien yksityisten välillä ja yksityisen ja julkisyhteisön välillä. Asetus tulisi sovellettavaksi kaupallisiin toimiin, jotka suoritetaan asetuksen voimaantulon ja soveltamisajankohdasta lukien jälkeen. Siten säännökset koskisivat myös sellaisia kaupallisia toimia, joita koskeva sopimus on tehty ennen asetuksen voimaantuloa ja soveltamista näiltä osin. Lisäksi maksuehdoista säädettäisiin pakottavasti. Näin ollen sääntelyllä puututtaisiin sellaisiin sopimussuhteisiin, joissa maksuehdoista on sovittu asetuksessa kielletyllä tavalla. Myös tämä on tuotu esiin kirjelmässä.

11. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Lähtökohtaisesti sopimusoikeuden sääntely kuuluu tavallisen lainsäädännön alaan. Sopimusvapaus saa kuitenkin suojaa jossain määrin omaisuudensuojaa koskevan perustuslain 15 §:ään sisältyvän yleislausekkeen kautta. Samoin se voi liittyä perustuslain 18 §:n tarkoittamaan elinkeinovapauteen. Yhteiskunnallisesti huomattavan paljon akuutimmassa tilanteessa pakottavaa sääntelyä on arvioitu on arvioitu esimerkiksi pikaluottojen korkokattosääntelyn yhteydessä (PeVL 28/2012 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, PeVL 2/2014 vp, ja PeVL 36/2010 vp). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu 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. Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta. (Ks. esim. PeVL 2/2014 vp.)

12. Sääntely kohdistuu maksuviivästyksiin. Arvioni mukaan niiden sääntely ei omaisuuden perustuslain suojan kannalta perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön perusteella olisi yleisesti ottaen ongelmallista sinänsä. Ehdotettu sääntely tuskin muodostuu omaisuudensuojan tai esimerkiksi elinkeinovapauden merkittäväksi rajoitukseksi. Kysymys ei ehdotuksen perusteella arvioituna pääosin ole sopimuksen kannalta keskeisestä seikasta eikä keskeisistä sopimusehdoista. Sopimuksen osapuolten on mielestäni jo nykyisen lainsäädännön valossa tullut ymmärtää, että maksuviivästyksillä voi olla tietyt seuraukset sikäli taannehtivuus ei mielestäni olisi ongelmallista. Tässä sääntelylle sinänsä esitetyt perusteet ovat hyväksyttävät. Joiltakin osin sääntelyn suhteellisuutta voidaan kyseenalaistaa kuten olen jo yllä tuonut

esiin. Pakottava sääntely esimerkiksi maksuajan osalta (ehdotuksen 3 art. ja siihen liittyvä pätemättömyys 9 art. mukaan) vaikuttaa varsin pitkällemenevältä tavoiteeseen nähden. Omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen kohdistuvan rajoituksen tulisi myös olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (ks. esim. PeVL 28/2012 vp). Sääntelyn olisi tarkoitus kohdistua asetelmiin, joissa sopimussuhteissa on epätasapainoa, mutta sääntely vaikuttaa ehdotuksen perusteella kattavammalta ja pakottavat sääntelyt ainakin tältä osin edellyttäisivät lisäperusteluja. Mahdollinen taannehtivuus myös tulisi ottaa tältä osin tarkastella myös osana rajoituksen oikeasuhtaisuuden arviointia (vrt. esim. PeVL 5/2002 vp).

13. Perustuslain kannalta on kuitenkin mielestäni keskeisintä mainitun aikaisemman käytännön valossa, että asetuksen voimaantulon ja soveltamisen välisen siirtymäajan pituuteen kiinnitetään huomiota. Ehdotukseen sisältyvien taannehtivien elementtien vuoksi sen tulee olla riittävän pitkä. Tähän myös valtioneuvoston kirjelmässä on kiinnitetty huomiota.

14. Ehdotukseen sisältyy määräyksiä siitä, että jäsenvaltion tasolle tulisi perustaa valvontaviranomainen asetuksessa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Ehdotuksen säännökset valvontaviranomaisen toimivallasta edellyttävät vielä täsmentämistä. Tämä koskee esimerkiksi tarkastustoimivaltaa. Lisäksi valtioneuvoston kanta siitä, että viranomaisen toimivaltaa tulisi rajoittaa esimerkiksi siltä osin kuin velallisena on viranomainen, on perustelematta mielestäni asianmukaisesti. Samoin jatkovalmistelussa olisi vielä kiinnitettävä huomiota siihen mahdolliseen ongelmaan suhteessa yleisiin tuomioistuimiin, joka niin ikään juontuu valvontaviranomaiselle ehdotettuun toimivaltaan. Ehdotuksen mukaan valvontaviranomaisen tulisi voida velvoittaa velallinen suorittamaan viivästyskorkoa tai perintäkulut sekä vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen. Maksuviivästys sinänsä koskee yksityisoikeudelliseen velvoitteeseen perustuvaa saatavaa. Tällöin periaatteessa asia voisi olla Euroopan unionin velvoitteen rikkomisen perusteella valvontaviranomaisen tai sen päätöksestä tehdyn valituksen johdosta hallintotuomioistuimen käsiteltävänä ja samaan myös yleisen tuomioistuimen käsiteltävänä. Käsitykseni mukaan valvontaviranomaisen ratkaisu ei ole esteenä sille, että asia tulee vireille myös yleisessä tuomioistuimessa, joten en pidä tätä valtiosäännön kannalta sinänsä ongelmallisena tilanteena. Toki tehokkaan oikeusturvan kannalta tämä ei välttämättä ole perusteltua eikä prosessuaalisesti tai prosessiekonomian kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu.