Juha Karhu
Velvoiteoikeuden professori (emeritus)
Lapin yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.2.2024 klo 10.00

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

1. Ehdotuksen keskeinen sisältö

Ehdotuksessa nykyisin voimassa oleva ja kaikissa jäsenvaltioissa implementoitu maksuviivästysdirektiivi (2011/7/EU) korvattaisiin asetuksella. Asetusehdotus noudattaa sisällöltään pitkälti direktiivin sääntelyä täydentäen sitä EU-tuomioistuimen tuomioissaan tekemillä tarkentavilla tulkinnoilla. Asetusehdotus kuitenkin tiukentaisi direktiiviä muun muassa säätämällä hyödykkeen vastaanottaneelle elinkeinonharjoittajalle ja julkisyhteisölle sitovia enimmäisaikoja hyödykkeen laadun ja sopimuksenmukaisuuden tarkistamis- ja hyväksymisajalle sekä muuttaisi tiettyjen viivästysseuraamuksien maksamisen automaattisiksi. Ehdotuksella ei edelleenkään puututtaisi sellaiseen myös maksuviivästyksiä koskevaan erityissääntelyyn, jota on voimassa muun muassa maataloustuotteiden osalta (ns. UTP-direktiivi).

Kuten maksuviivästysdirektiivi asetuskin koskisi vain maksuja, jotka suoritetaan vastikkeena tavarasta tai palvelusta. Siten se koskisi myös vuokra- ja leasingmaksuja mutta ei esimerkiksi hinnanalennusta. Kuten direktiiviä myöskään asetusta ei sovellettaisi kuluttajasuhteisiin eli tilanteisiin, joissa elinkeinonharjoittajat tarjoavat ja myyvät yksityishenkilöille tavaroita tai palveluksia käytettäväksi pääasiassa ostajan yksityiseen käyttöön. Sen sijaan, kuten direktiivi, asetus koskisi yritysten välisten kaupallisten toimien ohella myös julkisyhteisöjä erityisesti niiden tekemien julkisten hankintojen osalta. Tältä osin ehdotus sisältäisi erityissääntelyä erityisesti julkisten hankintojen toimittajan alihankkijoiden suojan vahvistamisen suuntaan.

Taustaltaan ehdotus liittyy useisiin muihin toimenpiteisiin, joilla pyritään helpottamaan pk-yritysten toimintaa yhteismarkkinoilla. Maksuviivästyksiin puuttumisen tiukentamisella katsotaan myös olevan myönteisiä yleisiä vaikutuksia EU:n yhteismarkkinoiden toimintaan, koska maksuaikojen noudattaminen yleisesti edistää kilpailullisuutta markkinoilla. Myönteisenä vaikutuksena pidetään myös sitä, että direktiivin muuttaminen keskeisiltä osiltaan asetukseksi selkeyttää sääntelyä ja yhdenmukaistaa sen soveltamista eli muutos toteuttaa tässä mielessä myös EU:n paremman sääntelyn ohjelmaa. Konkreettisesti selkeyttävä muutos näkyy esimerkiksi ehdotuksen 9 artiklassa: direktiivissä maksuja koskevien sopimusehtojen tehottomuus olisi harkittava sen perusteella, ovatko ne sopimattomia tai hyvän kauppatavan vastaisia, asetuksessa sen sijaan säädettäisiin suoraan, millaiset maksuehdot ovat mitättömiä.

2. Asetusehdotuksen velvoiteoikeudellinen tausta

Velkojan suoja on velvoiteoikeuden normisysteemin keskeinen lähtökohta. Hyödykkeiden kaupassa tämä ilmenee tavaran tai palvelun toimittaneelle myyjälle annettavana vahvana oikeussuojana kauppahintasaatavalleen. Kun hyödykkeen tilaaja tai ostaja on saanut tavaran tai palvelun haltuunsa, tulee tilaajasta tai ostajasta kauppahintavelallinen myyjään nähden, josta puolestaan tulee kauppahintavelkoja. Niin Suomen kuin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden velvoiteoikeuden lähtökohta on varmistaa se, että myyjävelkojan oikeus kauppahintaan toteutuu. Käytännössä tämä tarkoittaa hyödykkeen tilaajalle tai ostajalle asetettuja maksuvelvollisuuden toteutumisen varmistavia oikeussääntöjä. Viime kädessä on myös kysymys sopimusten molemminpuolisen sitovuuden turvaamisesta tilanteessa, jossa hyödykkeen myyjä on jo tehnyt oman suorituksensa.

Velvoiteoikeudellista taustaa vasten ehdotuksessa on siten kysymys velallisen maksuvelvollisuutta vahvistavasta sääntelystä. Tällainen pääsäännön vahvistaminen on lähtökohtaisesti yhteensopiva Suomen oikeusjärjestyksen kanssa: siinä ei tuoda aineelliseen velvoiteoikeuteen mitään olennaisesti uutta. Tämä yhteensopivuus näkyy myös siinä, että voimassa oleva laki kaupallisten sopimusten maksuehdoista (18.1.2013/30; jäljempänä maksuehtolaki) voitiin implementoida sittenkin varsin pienin (joskin lukuisin) ”täsmämuutoksin” velvoiteoikeudelliseen lainsäädäntöömme. Osaltaan implementoinnin vaivattomuuteen vaikutti myös se, että direktiivin joustavampien artiklojen suhteen voitiin maksuehtolain 9 §:ssä käyttää viittausta oikeustoimilain 36 §:n yleiseen kohtuuttomuusperusteiseen sovittelusääntöön, joka tunnusmerkistöltään avoimena on lähtökohtaisesti sovellettavissa myös kaupallisiin suhteisiin.

3. Asetusehdotuksen perusoikeusliittymät

Liikeyritysten välisen kaupallisen toiminnan perusoikeusperusta muodostuu kaupallisen toiminnanvapauden turvaamista sopimusvapaudesta ja elinkeinovapaudesta sekä omaisuudensuojan turvaamasta sopimusten sitovuudesta. Kaupallisten sopimussuhteiden sääntelyn näkökulmasta sopimusvapaudesta, elinkeinovapaudesta ja omaisuudensuojasta muodostuu toiminnallinen kokonaisuus. Asetusehdotus rajoittaisi liikeyritysten toiminnanvapautta asettamalla ehdottomia rajoituksia mahdollisuuksille sopia toisin asetuksen mukaisista tarkistus-, hyväksymis- ja maksuajoista. Lisäksi asetus tulisi taannehtivasti voimaan siten, että sillä puututtaisiin sellaisiin voimassa oleviin ja aikanaan pätevästi solmittujen liikesopimusten sisältämiin tarkistus- ja maksuaikajärjestelyihin, jotka poikkeavat asetuksen sääntelystä.

Asetusehdotuksella on perusoikeusliittymiä kolmeen eri normijärjestelmään. Ensinnäkin ja tärkeimmin ehdotusta on arvioitava perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan ja 18 §:n turvaaman elinkeinovapauden kannalta. Toiseksi asetusehdotus kiinnittyy EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklaan elinkeinovapaudesta ja 17 artiklaan omistusoikeuden turvasta. Kolmanneksi merkityksellinen on asetusehdotuksen suhde Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa turvattuun omaisuuden suojaan.

Tässä lausunnossa omaksutaan näiden kolmen perusoikeusnormiston välisen suhteen osalta ns. dialogimalli.[1] Dialogimalli tarkoittaa konkreettisesti sitä, että Suomen perusoikeusjärjestelmä

[1] Dialogisuuden vaihtoehtona olisi sektorikohtainen ja siiloutunut työnjako, jossa kunkin normijärjestelmän rajojen ylläpito sekä kutakin oikeutta koskevat toimivalta- ja käsitemäärittelykysymykset nousisivat ensisijaisiksi.

nähdään osana yhteistä eurooppalaista valtiosääntöperinnettä. *Dialogisuus on kuitenkin tässä lausunnossa painottunut siten, että tarkastelujen näkökulmana on kansallisten perusoikeuksiemme turvaaminen asetusehdotuksen sisältöä koskevissa jatkoneuvotteluissa.*

Perusoikeusjuridisessa argumentaatiossa dialogisuus ilmenee konkreettisesti vertailuna perusoikeuksien rajoittamisedellytysten välillä. Rajoitusedellytysten merkityksen taustana taas on eurooppalainen tapa nähdä perusoikeudet yleisinä ja laajasti merkityksellisinä oikeudellisina periaatteina, joita kuitenkin voidaan ja joudutaan jatkuvasti sovittamaan yhteen muuttuvien yhteiskunnallisten tarpeiden ja tavoitteiden sekä muiden perusoikeuksien kanssa.[2]

Vaikka erityistä säännöstä perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä ei tullutkaan perustuslakiimme, rajoitusedellytyksiä koskee vakiintunut perustuslakivaliokunnan käytäntö.[3] Euroopan perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita ja tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen omaisuuden suojan turvaavassa artiklassa taas todetaan, ettei suoja kuitenkaan saa millään tavalla heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä.

Perusoikeuksien rajoitusperusteet voidaan tarkemmin jäsentää muodollis-menettelyllisiin ja sisällöllisiin edellytyksiin. Yhteisenä muodollisena rajoitusperusteena kaikissa kolmessa normijärjestelmässä on esimerkiksi lailla säätämisen vaatimus. Tässä lausunnossa keskitytään tarkastelemaan sisällöllisiä rajoitusperusteita, ennen kaikkea suhteellisuusperiaatetta (oikeasuhtaisuuden vaatimusta) ja siihen liittyviä hyväksyttävän syyn ja välttämättömyyden vaatimuksia sekä perusoikeuden ns. ydinalueen suojaa.

3.1. Sopimusvapauden kaventumisen merkitys

Ehdotuksessa kansallinen lakimme kaupallisten sopimusten maksuehdoista kumottaisiin ja sen sääntely korvautuisi EU-asetuksella. Velvoiteoikeuden järjestelmämme kannalta merkittävin periaatteellinen muutos olisi kaupallisten sopimusten osapuolten sopimusvapauden kaventuminen entisestään. Myös valtioneuvoston kannassa on huomautettu kaventuvasta sopimusvapaudesta (s. 13–15).

Valtioneuvoston kannassa on tästä problematiikasta tuotu esiin kaksi tilannetta:

> ”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*.” (s. 14, korostus JK)

[2] Perusoikeuksien yhdysvaltalaisessa mallissa taas korostuvat perusoikeussuojan säännönkaltainen ehdottomuus ja siitä johtuva jatkuva tarve vetää rajoja toisaalta sellaisten tilanteiden välille, joissa perusoikeus ajankohtaistuu ja toisaalta sellaisten, joissa se ei ajankohtaistu.

[3] Ks. esim. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. 2001.

> ”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.” (s. 14, korostus JK)

Taustaltaan ehdotus liittyy useisiin muihin toimenpiteisiin, joilla helpotetaan pk-yritysten toimintaa. Maksuviivästyksiin puuttumisen tiukentamisella katsotaan myös olevan myönteisiä yleisiä vaikutuksia EU:n yhteismarkkinoiden toimintaan, koska maksuaikojen noudattamisella edistetään kilpailullisuutta markkinoilla. Vihdoin myönteisenä vaikutuksena pidetään myös sitä, että direktiivin muuttaminen asetukseksi keskeisiltä osiltaan selkeyttää sääntelyä ja yhdenmukaistaa sen soveltamista. Näitä sääntelyn tarkoituksia voidaan myös Suomen oikeuden kannalta pitää hyväksyttävinä. Niistä muodostuu yhdessä *tärkeä yhteiskunnallinen syy* eli hyväksyttävä rajoitusperuste sopimusvapauden kaventamiselle.

Rajoituksen *välttämättömyysvaatimus* kytkeytyy asetusehdotuksessa siihen, että sitä edeltäneellä ja edelleen voimassa olevalla maksuviivästysdirektiivillä ei saavutettu edellä mainittuja tavoitteita riittävän tehokkaasti. Asetusehdotuksessa esitettyjä vaikutusarviointeja voidaan pitää ainakin melko todennäköisinä, vaikka tällainen arvio ei voikaan perustua suoraan asetusehdotuksessa tavoitteina esitetyille prosenttiluvuille. Tausta-aineistoon ei myöskään sisälly maakohtaisia lukuja maksuviivästyksistä. Silti on selviä viitteitä siitä, että myös Suomessa olisi käytössä vähäistä merkittävämpi määrä direktiivin tavoiteajoista poikkeavia maksuaikoja.[4] Itse asiassa koko maksuvelvollisuutta koskevan sääntelyn yhtenä juurisyynä pidetään sitä, että kaupallisissa tilanteissa vallitsee osapuolten välillä usein voimaepätasapaino erityisesti silloin, kun hyödykkeen toimittaja on pienyritys ja ostaja suuryritys. Tällaisessa tilanteessa on olemassa systeeminen riski siitä, että ostajayritys käyttää tätä epätasapainoa hyödykseen ja viivyttelee hyödykkeen saatuaan oman maksuvelvollisuutensa täyttämisessä.

Suhteellisuusperiaatteen eli oikeasuhtaisuuden kannalta keskeinen on arviointi siitä, miten merkittävä on sopimusvapauden kaventuminen aineellisen oikeuden kannalta. Tämän arvion lähtökohtana voidaan pitää EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan vaatimusta siitä, että kunnioitetaan oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä. Nähdäkseni sopimusvapauden olennainen sisältö ei kuitenkaan tarkoita jotain pysyvää ydinaluetta (esimerkiksi sopimusvapauden välttämätöntä minimimäärää), vaan sopimusvapaudelle kontekstuaalisesti kulloinkin muotoutuvaa merkitystä.[5] Tässä tapauksessa arvio konkretisoituu siihen, miten intensiivisesti sopimusvapauteen puututaan. Seuraaville seikoille on annettava merkitystä puuttumisen intensiivisyyttä koskevassa perusoikeusarvioinnissa.

(i) Sopimusvapaudella on asetusehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa moniulotteinen asema. Yhtäältä koko kaupallinen suhde muodostuu osapuolten omilla päätöksillään tekemän ja keskenään sopiman sopimuksen

[4] U-kirjelmässä (s. 8) viitataan Suomen Yrittäjät ry:n yritysgallupeihin, joissa vuosina 2018–2023 vastanneista pk-yrityksistä kolmasosa on ilmoittanut asiakasyrityksen pidentäneen laskujen maksuaikoja. Suurin osa tällaisista asiakasyrityksistä oli suuryrityksiä.

[5] Ks. teemasta laajemmin Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. 2002.

varaan. Tätä perustavanlaatuista sopimusvapautta ei keskeisiltä osiltaan (sopimuskumppanin valintavapaus, hyödykkeen laadusta ja hinnasta sopiminen, jne.) rajoiteta. Kaupallisen sopimuksen yhtenä olennaisena ainesosana on ostajan maksuvelvollisuus. Jos ostajalla ei olisi maksuvelvollisuutta tai ostaja voisi itse täysin päättää, maksaako se saamistaan hyödykkeistä, kysymys ei enää olisi kaupasta sopimustyyppinä. Toisaalta esimerkiksi kansallinen kauppalakimme on liikesuhteissa täysin tahdonvarainen eli dispositiivinen: kaupallisen sopimuksen osapuolet voivat sopia toisin myös kauppalakiin sisältyvistä maksuehtoja koskevista säännöksistä.[6] Tämä sopimusvapaus ulottuu paitsi maksuehdoista sopimiseen myös tilanteisiin, joissa maksu on viivästynyt sovitusta. Juuri tätä osaa sopimusvapaudesta asetusehdotus rajoittaisi.

(ii) Omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden yhdessä turvaama yleinen kaupallinen sopimusvapaus tukeutuu osaltaan perusteltujen odotusten suojaan. Kun jo maksuviivästysdirektiivi kavensi olennaisesti kaupallisten sopimusten osapuolten sopimusvapautta sopia hyväksymis-, tarkastus- ja erityisesti maksuajoista, asetusehdotukseen sisältyvät lisärajoitukset eivät periaatteellisesti enää ole yhtä merkittäviä kuin jo direktiivillä aikanaan toteutetut rajoitukset.

(iii) Korkein oikeus on viivästyskorkoa koskevassa ratkaisussaan KKO 2023:68 käynyt rajaa maksuehtolain 8 §:n 1 momentissa suoraan tehottomaksi tarkoitettujen sopimuskäytäntöjen ja maksuehtolain 9 §:n mukaisten sinänsä pätevien mutta kohtuuttomina soviteltavissa olevien sopimuskäytäntöjen välillä. Korkeimman oikeuden tekemä linjaratkaisu tarkoittaa, että suoran tehottomuuden ala on laajempi kuin mistä maksuehtolakia säädettäessä lähdettiin (ks. HE 57/2012 vp s. 7).

(iv) Asetusehdotus ei siten kokonaisuutena arvioiden toisi aineelliseen velvoiteoikeuteemme mitään merkittävää uutta sääntelyä vaan tiukentaisi jo voimassa olevaa sääntelyä.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta asetusehdotus näyttäisi siten täyttävän sääntelyn *oikeasuhtaisuuden* vaatimuksen. Silti valtioneuvoston kannassa mainituissa kahdessa tilanteessa – pitemmistä maksuajoista sopimisen rajoittaminen ja viivästysseuraamuksista luopumisen tekeminen mahdottomaksi – sopimusvapauden rajoittaminen näyttäisi osaltaan perustuvan erityisesti yhteismarkkinoiden toimintaa tehostavaan tavoitteeseen. Jatkoneuvotteluissa voisi tässä suhteessa nostaa esiin kysymykseen siitä, miten varmalle pohjalle rakentuu käsitys siitä, että tavoiteltu muutos todella tehokkaasti tulee tapahtumaan. Valtioneuvoston kannassa (s. 9) onkin esitetty mahdollisuus siitä, että suuryritykset siirtävät maksujensa viivästymisaikojen lyhentymisestä saamatta jäävän hyödyn maksamiinsa hintoihin. Ehdotuksen vaikutuksellisuuden arvioinnin kriteereissä (COM(2023) 533 final s. 9) taas on keskitytty varsin rajallisesti siihen, mikä olisi ehdotuksen vaikutus maksuviivästysten määrään (tavoite laskea maksuviivästyksiä yleisesti kolmanneksella ja ongelmalliseksi eri aloilla koettuja maksuviivästyksiä 40–47 %:sta 26–31 %:iin). Tältä pohjalta pidän perusteltuna sitä, että valtioneuvoston kantaan liittyvälle kysymykselle sääntelyn tiukennuksen laajemmista vaikutuksista

[6] Sama tahdonvaltaisuus koskee myös ns. kansainvälistä kauppalakia (CISG).

annettaisiin ehdotusta koskevissa jatkokeskusteluissa enemmän merkitystä myös perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kysymyksenä.

3.2. Taannehtiva puuttuminen kaupallisiin sopimussuhteisiin

Asetusehdotuksen mukaan se tulisi voimaan taannehtivana. Tältä osin valtioneuvoston kannassa (s. 13 ylhäällä) on perustuslakivaliokunnan linjauksiin perustuen tuotu selkeästi esiin kysymys, missä määrin tällainen taannehtivuus on omaisuudensuojana turvatun sopimusten sitovuuden kannalta mahdollista. Myös EU-oikeudessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisessa omaisuudensuojassa noudatetaan taannehtivan sääntelyn kieltoa. Taannehtivan lainsäädännön kiellosta voidaan kuitenkin poiketa, jos taannehtivuudella ei syrjäytetä sääntelyn kohteena olevien oikeutettuja odotuksia.[7] Näkökulmana on myös se, tukeutuuko asianomainen henkilö kohtuullisen perustellusti oikeustoimeen, jolla on vahva oikeudellinen perusta ja joka vaikuttaa omaisuudensuojaan.

Perusteltujen odotusten näkökulmasta merkitystä saa myös se, että nyt on kysymys taloudellisten organisaatioiden eikä yksityishenkilöiden omaisuudensuojasta. Kaupallisten sopimusten osapuolten voidaan edellyttää olevan tietoisia maksuehtoja koskevan EU-sääntelyn tavoitteista. Erityisesti sellaiset yritykset, jotka ovat hyödyntäneet ”jäljellä jäänyttä” sopimusvapauttaan pidentämällä maksuaikoja direktiivin mukaisista (tai säilyttämällä aikaisempia vastaavia käytäntöjään), on ollut syytä varautua siihen, että sääntelyä saatetaan tulevaisuudessa myös tiukentaa. Kaupallisen toimijan odotusta siitä, ettei sääntely enää tiukentuisi, ei voitane pitää erityisen painavana vastanäkökohta taannehtivalle puuttumiselle.

Nyt käsillä oleva tilanne vaikuttaa myös vähäisemmältä taannehtivalta puuttumiselta vallitsevaan kansalliseen oikeustilaan kuin perustuslakivaliokunnan aikaisemmin arvioimassa EU:n tilatukijärjestelmää koskevien asetusten voimaantulossa.[8] Velallisyrityksiä koskeva vaatimus päivittää maksuehtonsa asetuksen mukaisesti aiheuttaisi useimmille yrityksille vain kertakustannuksen. Kun ehtojen päivittämisessä kysymys olisi velallisyritysten kaupallisina sopimuskumppaneina olevista pk-yrityksistä, on oletettavaa, että päivittäminen voitaisiin joustavasti ulottaa koskemaan myös jo solmittuja sopimuksia koskevaksi. Toisin kuin aiemmin mainitussa EU:n tilatukijärjestelmää koskevien asetusten tilanteessa, taannehtiva muutos ei nyt johtaisi oikeudenmenetyksiin eikä muutoinkaan merkittävästi poikkeamaan vallitsevasta oikeustilasta.

Asetuksen voimaantulo ehdotetussa muodossaan tarkoittaisi sitä, että kaikista asetuksen rajoituksista poikkeavista sekä nimenomaan sovituista että kenties pitkäänkin noudatetuista kaupallisista käytännöistä tulisi mitättömiä. Edellä esitetyistä vastanäkökohdista huolimatta valtioneuvoston kantaa tavoitella vuoden siirtymäajan sijaan vähintään kahden vuoden siirtymäaikaa voidaan pitää perusteltuna.

---

[7] Ks. esim. C-331/88, tuomion kohta 45.

[8] Ks. PeVL 25/2005 vp, PeVL 4/2008 vp ja PeVL 18/2008 vp. Ks. myös Tuomas Ojanen, Räppänä raollaan Eurooppaan – Euroopan unionin perusoikeudet Suomen oikeudessa, teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen (2012), s. 247–259, erityisesti s. 256–258

3.3. Access to contract – pk-yritysten elinkeinovapauden edistäminen

Modernissa velvoiteoikeudessa on alettu kiinnittää kasvavaa huomiota myös sopimuspuolen mahdollisuuksiin päästä sopimuksen mukaisiin oikeuksiinsa (*access to contract*). Tässä suhteessa ehdotus sisältää velvoiteoikeudellisesti arvioiden uusia mielenkiintoisia avauksia. Ehdotuksen artikla 17 edellyttää jäsenvaltioiden, siinä määrin kuin se on mahdollista, käyttävän digitaalisia työkaluja. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että pk-yritysten saatavilla on luotonhallinta- ja talousosaamiskoulutusta, mukaan lukien koulutusta digitaalisten välineiden käytöstä maksujen suorittamiseksi ajallaan. Artikla 16 puolestaan edellyttäisi jäsenvaltioiden edistävän tehokkaiden ja riippumattomien vaihtoehtoisten riidanratkaisumekanismien vapaaehtoista käyttöä ratkaistaessa velkojien ja velallisten välisiä riitoja. Lisäksi maksuviivästysriitojen vaihtoehtoisten riidanratkaisumekanismien olisi kannustettava riidan osapuolia löytämään ratkaisu itse, ja tällaisten mekanismien olisi oltava nopeita, tehokkaita ja kustannustehokkaita säilyttäen samalla kuitenkin osapuolten välinen luottamus. Pidän näitä ehdotuksia perusteltuina pitäen silmällä erityisesti pk-yritysten elinkeinovapauden edistämistä.

3.4. Uusi valvontaviranomainen ja sen toimivalta

Valtioneuvoston kannassa todetaan (s. 14), 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.”

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 perustuslain 3 §:ssä säädettyjen valtiovallan tehtävien jaon näkökulmasta ja korostaa tarvetta säilyttää valtiojärjestyksemme perusteisiin kuuluva tuomioistuinten ja hallintotoiminnan 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 asetusehdotuksen 14 artiklan kohta d) *”velvoittaa velallinen suorittamaan viivästyskorkoa 5 artiklan mukaisesti tai suorittamaan 8 artiklan mukaiset korvaukset”* esitettäisiin poistettavaksi ja kohtaa f) ”*vaatia velallista lopettamaan asetuksen rikkominen”* esitettäisiin muutettavaksi niin, että ilmaisun ”vaatia” sijasta käytettäisiin esimerkiksi ilmaisua ”kiinnittää velallisen huomio siihen, että velallinen toiminnallaan rikkoo asetusta”. Lisäargumenttina näille muutosesityksille voisi valtioneuvoston kannassa mainitulla tavalla viitata UTP-direktiivissä omaksuttuun järjestelyyn.

4. Yhteenveto

Hankkeessa on kysymys elinkeinoharjoittajien välisen hyödykekaupan maksuaikoja koskevan EU-sääntelyinstrumentin muuttamisesta direktiivistä asetukseksi. Asetusehdotuksen taustana olevien

selvitysten mukaan aikaisempi kansallisen liikkumavaran sisältänyt direktiivi ei ole johtanut siihen, että pk-yritysten taloutta rasittavat maksuviivästykset olisivat olennaisesti vähentyneet. Muutoksen tarkoitus on siten pääosin vain vahvistaa direktiivin mukaisen sääntelyn toteutumista erityisesti sellaisissa kaupallisissa suhteissa, joissa pk-yritys toimittaa hyödykkeen suuryritykselle tai julkisyhteisölle.

Kun maksuviivästysdirektiivi implementoitiin vuonna 2013 maksuaikalailla, säilytettiin tuossa laissa mahdollisuus siitä, että kaupallisen sopimuksen osapuolet keskenään sopien voivat tietyissä rajoissa poiketa maksuaikalain säännöksistä. Poikkeamisen juridinen kontrolli kohtuuttomuuksia vastaan tapahtuisi Suomessa oikeustoimilain 36 §:n yleisen sovittelusäännöksen nojalla. Korkein oikeus on kahdessa tuoreessa ennakkoratkaisussaan (KKO 2023:39 ja KKO 2023:68) käynyt rajaa maksuehtojen suoran tehottomuuden ja sopimuksen sovittelulla toteutetun puuttumisen välillä. Ratkaisuissa on maksuehtolain mukaista sääntelyä tiukennettu laajentamalla suoran soveltamisen alaa suhteessa maksujärjestelyihin tapahtuvaan jälkikäteiseen puuttumiseen.

Asetusehdotus rajoittaisi tätä jäljelle jäänyttä osapuolten sopimusvapauden alaa entisestään maksuviivästystilanteissa. Vastaanotetun hyödykkeen hyväksymis- ja tarkistusmenettelyn kestolle asetettaisiin ehdottomaksi ylärajaksi 30 päivää. Lisäksi viivästyneen maksun oikeusseuraamukset eli viivästyskorko ja seuraamusmaksu muutettaisiin automaattisiksi. EU-asetuksena ehdotettu sääntely ei enää sisältäisi minkäänlaista kansallista liikkumavaraa. Nämä muutokset vähentäisivät kaupallisten sopimusten osapuolten mahdollisuutta myös viivästystilanteissa sopia keskenään asioista ja siksi kaupallisten sopimusten osapuolten sopimusvapaus rajoittuisi entisestään. Ottaen huomioon direktiivin jo edellyttämä sääntely ja korkeimman oikeuden linjaratkaisut aineelliseen velvoiteoikeuteemme ei asetuksella kuitenkaan tuotaisi mitään olennaisesti uutta eikä sillä myöskään merkittävästi puututtaisi kaupallisten sopimusten osapuolten sopimusvapauden ydinalueeseen (kuten oikeuteen vapaasti valita sopimuskumppani ja määrittää hyödykkeen hinta).

Asetusehdotuksen perusoikeusarviointi kohdistuu siten erityisesti *suhteellisuusperiaatteeseen* eli oikeasuhtaisuuteen ja käytetyn keinon eli asetukseksi muuttamisen välttämättömyyteen. Sopimusvapauden rajoitusten avulla saavutettavien etujen merkitystä verrattuna rajoituksilla aiheutettuun haittaan joustavuudelle on siksi syytä jatkokeskusteluissa, kuten valtioneuvoston kannassa esitetään (s. 6–7), arvioida erityisesti suhteellisuusperiaatteen ja siihen kytkeytyvän välttämättömyyden näkökulmista. Myös EU-oikeudessa tämäntapaisten rajoitusten hyväksyttävyyttä tarkastellaan sen suhteen, ovatko ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömiä ja vastaavatko ne tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Siten jatkokeskusteluissa voi viitata muutosehdotusten tueksi myös EU:n perusoikeuskirjaan.

Asetusehdotuksen mukainen uusi pakottava sääntely tulisi voimaan *taannehtivana* ja koskisi siten myös jo ennen sen voimaantuloa solmittuja sopimuksia. Ehdotuksessa siirtymäajaksi on esitetty yhtä vuotta. Sopimusten sitovuus on Suomessa turvattu yhtenä omaisuudensuojan muotona. Taannehtivalle puuttumiselle on perusoikeusarvioinnissa asetettu erityisiä harkinnan kiinnekohtia. Näitä on asianmukaisesti kuvattu valtioneuvoston kirjelmän sivulla 13. Samalta pohjalta on myös arvioitu kansallisessa lainsäädännössä taannehtivaksi esitettyihin muutoksiin liittyviä siirtymäaikoja. Perustuslakivaliokunta on maataloustukijärjestelmän muutosta koskevissa kannanotoissaan linjannut, että myös EU-hankkeiden osalta taannehtivuustilanteissa voi omaisuudensuojan takia olla tarpeen kohtuullinen siirtymäaika tai muita sopimusten sitovuuden

(sellaisina kuin ne solmittiin) turvaavia minimijärjestelyjä. Samansuuntaista harkintaa on tehty myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisissa omaisuudensuojalinjauksissa. Vedottaessa kaupallisten sopimusten velallisosapuolella oleviin perusteltuihin odotuksiin sääntelypuitteen muuttumattomuudesta on kuitenkin syytä ottaa huomioon vastanäkökohdat. Ensinnäkin Suomessa direktiivin implementoineen maksuehtolain tulkintaa on korkeimman oikeuden prejudikaateilla tiukennettu. Toiseksi kysymys on kaupallisten organisaatioista, joilta voidaan edellyttää varautumista myös lainsäädännön muutoksiin laajemmin kuin yksityishenkilöiltä. Vastanäkökohdista huolimatta pidän perusteltuna valtioneuvoston kannassa esitettyä tavoitetta siirtymäajan pidentämisestä 24 kuukauteen.

Lumijoki, 13.2.2024

Juha Karhu
Velvoiteoikeuden professori (emeritus)
Lapin yliopisto