OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
LsN Jussi Päivärinne
LsN Kalle Mäenpää

Lausunto

15.2.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa.

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 12 päivänä syyskuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta (COM(2023) 533 final/2; jäljempänä asetusehdotus tai ehdotus). Kaupallisilla toimilla tarkoitetaan yritysten tai yritysten ja viranomaisten välisiä tavaroiden toimittamiseen tai palvelujen suorittamiseen korvausta vastaan johtavia liiketoimia.

Asetusehdotus korvaisi voimassa olevan maksuviivästysdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/7/EU, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta (uudelleenlaadittu); jäljempänä maksuviivästysdirektiivi tai direktiivi). Asetuksen soveltamisala vastaisi direktiiviä. Asetus koskisi siten muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkia elinkeinonharjoittajien sekä elinkeinonharjoittajan ja hankintayksikön (viranomaisen) välisiä sopimuksia, joissa tavaroita tai palveluita suoritetaan maksua vastaan.

Komission mukaan maksuviivästykset vaikuttavat negatiivisesti etenkin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yrityksiin) ja maksuviivästysten syynä on se, että pienet yritykset joutuvat epätasapainoisen neuvotteluasetelman vuoksi hyväksymään myös kohtuuttomia maksuaikaehtoja. Komissio pitää voimassa olevaa maksuviivästysdirektiiviä puutteellisena tai riittämättömänä ennaltaehkäisevien keinojen, pelotteiden ja täytäntöönpanon valvonnan osalta. Asetusehdotuksen tavoitteena on puuttua havaittuihin ongelmiin muun ohella parantamalla eri toimijoiden maksukuria, lisäämällä pk-yritysten ja toimitusketjujen resilienssiä, edistämällä digitalisaation käyttöä sekä parantamalla yrittäjien ja pk-yritysten talousosaamista.

Ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain (731/1999) 3 §:n mukaisen toimivallanjaon, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 12 §:ssä tarkoitetun julkisuusperiaatteen, 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon turvaamisen sekä 98 ja 99 §:n mukaisen tuomioistuinten tehtävienjaon kannalta.

2 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

2.1 Aluksi

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. (esim. PeVL 8/2023 vp, kohta 11 ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunta on useissa sääntely-yhteyksissä painottanut olevan tärkeää, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa (ks. esim. PeVL 2/2023 vp, 22 kohta ja siinä viitatut lausunnot).

Komission perusoikeusarvioinnin mukaan ehdotuksella tuettaisiin EU:n perusoikeuskirjan elinkeinovapautta koskevan 16 artiklan täytäntöönpanoa. Ehdotuksesta kuitenkin seuraisi myös merkittäviä rajoituksia elinkeinovapauteen. Komission esittämää perustetta ei siten voida pitää kovin kestävänä.

2.2 Omaisuuden suoja

Maksuehtoja koskevat säännökset

Vaikka sopimusvapautta ei ole sellaisenaan nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin perustuslain 15 §:n 1 momentissa olevan omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5 ja PeVL 33/1998 vp, s. 1). EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa on vastaavasti turvattu elinkeinovapaus ja 17(1) artiklassa omistusoikeus. Sääntelyä on siksi arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Asetus rajoittaisi merkittävästi osapuolten maksuehtoihin liittyvää sopimusvapautta. Asetusehdotuksen mukaan osapuolet eivät voisi missään tilanteessa poiketa 30 päivän enimmäismaksuajasta eikä velkoja voisi lainkaan luopua oikeudestaan saada viivästyskorkoa tai vakiokorvausta (ehdotuksen 3, 5, 8 ja 9 artikla). Maksuvelvollisuus voisi syntyä, vaikka velkoja ei esittäisi niiden maksamista koskevaa vaatimusta ja jopa siinä tapauksessa, että velkoja nimenomaisesti kieltäytyisi niistä.

Sopimusvapaus on korostettua etenkin yritysten välisissä oikeussuhteissa. Maksuehtoihin liittyvää sopimusvapautta on kuitenkin jo osin pakottavastikin rajoitettu maksuviivästysdirektiivillä, mutta rajoittaminen on ollut tasapainoista ja suhteellisuusperiaatteen mukaista. Ehdotetusta asetuksesta seuraavat sopimusvapauden rajoitukset olisivat huomattavasti direktiiviä pidemmälle meneviä. Keskeisistä sopimusehdoista (maksuajat, viivästyskorko ja vakiokorvaus) sopiminen suljettaisiin kokonaan pois. Jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla säännösten pakottavuus tarkoittaisi myös sitä, että viranomainen voisi määrätä sopimuksen osapuolia suorittamaan toisilleen sopimusperusteisia velvoitteita riippumatta siitä, haluaisivatko osapuolet itse vedota oikeuksiinsa.

Sopimusvapauden rajoittamista ja osapuolten määräämisoikeuteen puuttumista voidaan pitää laajuudeltaan ja ehdottomuudeltaan poikkeuksellisena. Ehdotettuja, aiempaa huomattavasti laajempia sopimusvapauden rajoituksia sekä seuraamuksia ei tulisi voida perustella sillä, että maksuehtoihin liittyvää sopimusvapautta on jo direktiivillä osin rajoitettu. Arvioinnin tulisikin kohdistua ennen kaikkea siihen, ovatko ehdotetut uudet rajoitukset hyväksyttäviä, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Komission mukaan asetuksessa tehdyillä sopimusvapauden rajoituksilla pyritään suojaamaan heikompaa sopimusosapuolta ja tehostamaan markkinoita jouduttamalla rahaliikennettä. On kuitenkin huomattava, että ehdotetut sopimusvapauden rajoittamiset kohdistuisivat kaikkiin asetuksen soveltamisalan piiriin lukeutuviin sopimussuhteisiin. Maksuaikojen lyhentäminen ehdotetulla tavalla voisi vaikuttaa negatiivisesti erityisesti sellaisiin pk-yrityksiin, joissa varaston kierto on hidasta, koska tällöin yrityksen tekemien ja sen saamien maksujen välille voi syntyä merkittävää viivettä. Sopimusvapauden rajoittamista ei tilanteissa, joissa heikommassa asemassa oleva tai molemmat osapuolet ovat tosiasiassa halukkaita sopimaan asiasta toisin, voida perustella heikomman osapuolen suojaamisella. Ehdotettu asetus ei sallisi poikkeamista siitä edes heikomman osapuolen hyväksi.

Ehdotetuilla sopimusvapauden rajoituksilla ei todennäköisesti saavutettaisi asetettuja tavoitteita, vaan pikemminkin ne voisivat johtaa haitallisiin seurauksiin monilla toimialoilla. Ehdotetut keinot ja toimenpiteet eivät suurella todennäköisyydellä ratkaise keskeistä ongelmaa, eli heikomman osapuolen pelkoa liikesuhteiden menettämisestä. Ehdotus vaikuttaa ongelmalliselta sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Ehdotetut keinot ja toimenpiteet ovat liian voimakkaita ilman riittävää selvitystä tai näyttöä niiden tehokkuudesta havaittujen ongelmien ratkaisemisessa. Ehdotettu sääntely näyttäytyy kaiken kaikkiaan perustuslain 15 §:n ja perusoikeuskirjan 16 ja 17 artiklan kannalta ongelmalliselta, sillä sopimusvapauden rajoittamisen hyväksyttävyys, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus jäävät kyseenalaisiksi.

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. Neuvottelujen kuluessa tulisi myös selvittää tarve säätää jäsenvaltioille mahdollisuus poikkeustilanteissa väliaikaisesti säätää asetuksessa säädettävää pidemmästä enimmäismaksuajasta. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti myös ehdotuksiin siitä, ettei velkoja voisi missään olosuhteissa luopua oikeudestaan viivästyskorkoon ja vakiokorvaukseen.

Takautuva soveltaminen

Ehdotettua asetusta sovellettaisiin takautuvasti asetuksen soveltamispäivän jälkeen toteutuneisiin kaupallisiin toimiin, vaikka niiden perustana oleva sopimus olisi tehty ennen kyseistä päivää (20(3) artikla). Sopimusvelallinen voisi siten joutua suorittamaan maksun 30 päivässä, vaikka osapuolet olisivat nykyisen sääntelyn sallimissa puitteissa sopineet pidemmästä maksuajasta. Sääntely puuttuisi myös sopimuksiin, jossa olisi perustellusta syystä sovittu siitä, että velallisen ei tarvitse maksaa vakiokorvausta maksun viivästyessä. Maksuviivästysdirektiivi jätti takautuvan soveltamisen jäsenvaltioiden harkintaan ja direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädetyn kaupallisten sopimusten maksuehdoista annetun lain 11 §:n 2 momentissa säädetään nimenomaisesti siitä, että lakia ei sovelleta takautuvasti.

Perustuslain 15 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukainen omaisuudensuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei yleensä voida puuttua taannehtivasti. Kielto ei kuitenkaan ole ehdoton (PeVL 17/2021 vp, s. 31, 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). Sopimuspuolilla on oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimuksiin, valiokunta on arvioinut esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 17/2021 vp, s. 31 ja PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

Komissio ei ole esittänyt tarkempia perusteluita sille, miksi asetusta olisi välttämätöntä soveltaa takautuvasti. Sen lisäksi, mitä edellä on todettu pakottavan sääntelyn hyväksyttävyydestä yleisesti, ehdotettu sääntely näyttäytyy myös takautuvan soveltamisen osalta ongelmallisena, koska omaisuudensuojan rajoittamisen hyväksyttävyys, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus jäävät kyseenalaisiksi. Muun ohella sanottujen syiden vuoksi valtioneuvosto on edellyttänyt, että neuvottelujen kuluessa arvioidaan sitä, onko ainakaan kaikkia ehdotettuja säännöksiä perusteltua soveltaa takautuvasti myös sopimuksiin, jotka on tehty ennen asetuksen soveltamisen alkamista.

2.3 Valvontaviranomaisen toimivalta

Siviilioikeudelliset riita-asiat ja julkisoikeudelliset oikeussuhteet

Ehdotetun asetuksen (13–15 artikla) myötä jäsenvaltioiden tulisi nimetä valvontaviranomainen valvomaan asetuksen noudattamista eli yritysten välisiä maksuehtoja ja yksittäisiä sopimussuhteita. Ehdotuksessa on muun muassa säännöksiä viranomaisen valtuuksista saada tietoja, tehdä tarkastuksia ja toimivallasta käyttää hallinnollisia sanktioita asetusta rikkovaa kohtaan. Valvontaviranomainen voisi hallinnollisen sanktion lisäksi velvoittaa sopimusosapuolen suorittamaan viivästyskoron ja vakiokorvauksen riippumatta siitä, ovatko osapuolet sopineet tällaisista seuraamuksista. Maksuviivästysseuraamukset voisivat siis tulla sopimusosapuolen maksettavaksi hallintoviranomaisen päätöksellä.

Eräät viranomaiset valvovat jo nykyisinkin sitä, että sopimussuhteissa noudatetaan tiettyä pakottavaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi elintarvikemarkkinavaltuutettu valvoo elintarvikemarkkinalain (1121/2018) nojalla sitä, että maataloustuotteita koskevissa sopimuksissa noudatetaan tiettyjä pakottavia säännöksiä, jotka koskevat muun ohella maksuehtoja. Markkinaoikeudella on lisäksi elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain (1062/1993) nojalla kaikkia elinkeinonharjoittajien välisiä sopimuksia koskeva toimivalta sakon uhalla määrätä elinkeinonharjoittajalle kielto käyttää kohtuuttomia sopimusehtoja. Viranomaisvalvonnalla ja sanktioilla tehostettuja sopimusvapauden rajoituksia seuraa myös kilpailulainsäädännöstä.

Ehdotettu asetus kuitenkin poikkeaa olennaisesti edellä kuvatuista toimivaltuuksista. Asetuksen myötä valvontaviranomaiselle tulisi säätää toimivalta puuttua maksuviivästysten seuraamuksiin yksittäisessä yksityisoikeudellisessa sopimussuhteessa sekä määrätä velallista täyttämään sopimussuhteesta johtuvat velvoitteensa velkojalle. Tämä olisi kokonaan uudentyyppinen toimivalta viranomaiselle. Sääntely olisi lisäksi yleissääntelyä, eikä sitä olisi rajattu koskemaan vain tiettyä sektoria. Nykyisin yleissääntelyn piiriin lukeutuvissa maksuviivästyksissä kyse on dispositiivisesta riita-asiasta, joka tulee ratkaistavaksi yleisessä tuomioistuimessa tai vapaaehtoisessa riidanratkaisumenettelyssä vain silloin, kun velkoja tai velallinen niin vaatii. Ehdotuksella siis luotaisiin yleisen tuomioistuinmenettelyn rinnalle – tai tilalle – toinen viranomaismenettely, jossa kyse olisi ilmeisesti hallintoasian käsittelystä. Valvonta-asia voisi tulla vireille joko toisen osapuolen tai viranomaisen itsensä aloitteesta.

Oikeustila maksuviivästysten käsittelyn ja luonteen osalta muuttuisi ehdotuksen myötä siten merkittävästi: tällä hetkellä yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen kuuluvasta dispositiivisesta riita-asiasta tulisi indispositiivinen julkisoikeudellinen hallintoasia. Ehdotettu sääntely merkitsisi siten poikkeusta perustuslain 3 §:n 2 ja 3 momentin mukaiseen hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten työnjakoon. Edelleen perustuslain 99 §:n mukaan riita- ja rikosasioissa ylintä tuomiovaltaa käyttää korkein oikeus ja hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus. Jos asetuksen noudattamisen valvonta ja sen rikkomisesta johtuvat seuraamukset määrättäisiin hallinnollisessa menettelyssä, tällä hetkellä riita-asiana käsiteltävät, maksuehtoja koskevat erimielisyydet ohjautuisivat hallintotuomioistuimiin.

Todettakoon vielä, että ehdotettu seuraamusmaksusääntely voisi johtaa siihen, että myös viranomaiset olisivat seuraamusmaksujen kohteena. Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara sen vuoksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille (ks. esim. PeVL 13/2023 vp, kappale 9).

Kotirauha

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää vain perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta

kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. esim. PeVL 51/2022 vp, kappale 4).

Perustuslakivaliokunta on viitannut siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 4, PeVL 39/2016 vp, s. 6).

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Suomalaisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä EU-oikeuden kanssa yhteensopiviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Ehdotuksessa jäsenvaltioiden olisi myönnettävä valvontaviranomaiselle toimivalta panna vireille ja suorittaa tutkimuksia joko omasta aloitteestaan tai valituksen perusteella sekä toimivalta suorittaa paikan päällä tapahtuvia ennalta ilmoittamattomia tutkimuksia asetuksen noudattamisen varmistamiseksi (14 artikla). Valvonnan kohteena voisivat olla kaikenlaiset yritykset, ja valvonta voisi siten ulottua esimerkiksi pienyrittäjän pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Sääntelyssä ei ole kansallista liikkumavaraa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kotirauhan suojan varsinainen ydin ei vaarannu tarkastettaessa tiloja, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp, s. 4). Kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden tulee kuitenkin välttämättömiä, jotta niistä voitaisiin säätää tavallisella lailla. Toimenpidevaltuuksia voidaan pitää välttämättöminä vain, jos toimenpiteillä tavoiteltavia tietoja tai asiantilaa ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoilla (PeVL 6/1998 vp, s. 3).

Ehdotettu sääntely vaikuttaa olevan vaikeasti yhteensovitettavissa perustuslain 10 momentin 3 § rajoitusedellytysten kanssa. EU-säännöksen jatkovalmistelussa tulisi tämän vuoksi pyrkiä huolehtimaan riittävästä kansallisesta liikkumavarasta.

Anonyymi valitusten käsittely

Asetusehdotuksen mukaan valvontaviranomaisen on valituksen tekijän pyynnöstä toteutettava tarvittavat toimenpiteet valituksen tekijän henkilöllisyyden suojaamiseksi asianmukaisesti (15 artikla). Perustuslain 12 §:n 2 momentissa on säädetty siitä, että viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.

Asetuksella on tarkoitus suojata ennen kaikkea sellaisia pienyrityksiä, jotka eivät liikesuhteiden menettämisen pelossa tai oikeudenkäynnin kuluriskin vuoksi nykyisin uskalla pyrkiä oikeuksiinsa. Valtioneuvosto onkin katsonut, että sinänsä pyrkimys suojata rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyttä voisi olla yhteensovitettavissa perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen (ml. julkisuusperiaatteen rajoituksilta edellytettävän välttämättömyysperiaatteen) kanssa. Ongelmallista olisi kuitenkin se, että jos salaaminen voisi tapahtua valituksen tekijän pyynnöstä, eikä siis laissa säädetyillä, välttämättömillä perusteilla.

Perustuslain 21 § sisältää säännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimeksiannon, jonka mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin

kuin muut hyvän hallinnon takeet on turvattava lailla. Hallinnollisten seuraamusten määrääminen edellyttää yleensä sitä, että asianosaiselle annetaan tilaisuus antaa selityksensä asian ratkaisuun vaikuttavista vaatimuksista ja selvityksistä. Valvontaviranomaisen tietoon tullut asetuksen rikkominen voi kuitenkin perustua myös sellaiseen aineistoon, josta valittajan henkilöllisyys käy vähintään epäsuorasti ilmi. Valituksen tekijän henkilöllisyys voisi paljastua esimerkiksi tiettyyn maksuun liittyvien tietojen, kuten maksun ajankohdan ja määrän perusteella. Valvontaviranomainen ei voisi antaa näitä tietoja paljastamatta ilmoittajan henkilöllisyyttä. Valvontaviranomainen ei toisaalta voisi myöskään olla ryhtymättä toimiin havaitessaan asetuksen rikkomisen. Asetus siten edellyttäisi sitä, että valvontaviranomainen määräisi seuraamuksia sellaisen aineiston perusteella, josta seuraamusten kohde ei voisi saada tietoa. Valtioneuvosto on U-kirjelmässään tuonut esiin, että tähän liittyy mahdollinen ristiriita hyvän hallinnon periaatteisiin.

Lisäksi huomioita tulee kiinnittää siihen, että jos velallinen valittaa saamastaan hallinnollisesta seuraamuksesta tuomioistuimeen, myös tuomioistuimen tulisi tehdä ratkaisunsa sellaisen aineiston perusteella, josta seuraamusten kohde ei voisi saada tietoa. Tämä puolestaan olisi ristiriidassa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten kanssa.