

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisestä eurooppalaisesta kauppalaista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 2 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisestä eurooppalaisesta kauppalaista (U 56/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen ja tutkija Laura Määttänen, oikeusministeriö

- johtaja Anja Peltonen ja ylitarkastaja Satu Toepfer, Kuluttajavirasto
- varatoimitusjohtaja Leena Linnainmaa, Keskuskauppakamari
- asiantuntija Niina Harjunheimo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Janne Makkula, Suomen Yrittäjät ry
- professori Lena Sisula-Tulokas.

Viitetiedot

Valiokunta on antanut aiemmin lausunnon valtioneuvoston selvityksestä eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisestä (LaVL 17/2010 vp — E 120/2010 vp).

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

Komissio on 11.10.2011 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisestä eurooppalaisesta kauppalaista (KOM(2011) 635 lopullinen).

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toteutumista ja toimintaa helpottamalla rajat ylittävän liiketoiminnan lisäämistä yritysten kannalta ja rajat ylittävien ostos-

ten tekemistä kuluttajien kannalta. Tavoite voidaan komission näkemyksen mukaan saavuttaa ottamalla kaikissa EU:n jäsenvaltioissa käyttöön itsenäiset, yhdenmukaiset sopimusoikeuden säännöt eli yhteinen eurooppalainen kauppalaki. Se olisi valinnainen sopimusoikeuden järjestelmä kunkin jäsenvaltion kansallisen lain rinnalla.

Ehdotuksen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että sisämarkkinoiden mahdollisuuksia pyritään hyödyntämään nykyistä paremmin. Kilpailukyvyyn ja kasvun kannalta on keskeistä panostaa erityisesti niihin sisämarkkinoiden sektoreihin, joissa kasvumahdollisuudet ovat suurimmat, kuten digitaalisiin sisämarkkinoihin. Ensisijaisesti tulee keskittyä toimiin, joilla nykyistä tehokkaammin kehitetään sisämarkkinoiden toimintaa ja parannetaan sekä yritysten toimintaedellytyksiä että kuluttajien luottamusta rajat ylittävän kaupankäynnin turvallisuuteen. Tärkeää on, että valmisteltavat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisesti kohdennettuja ja realistisesti toteutuskelpoisia.

Kansallisten lainsäädäntöjen erot epäilemättä haittaavat osaltaan sisämarkkinoiden toimintaa, kuten komissio asetusehdotuksessaan toteaa. Kuluttajien ja yritysten haluttomuus tehdä rajat ylittäviä sopimuksia johtuu kuitenkin myös monista käytännön esteistä, kuten kielestä, maantieteellisistä seikoista sekä kuluttajien tottumuksista ja mieltymyksistä. Siitä, mikä on näiden ja muiden sisämarkkinoiden toimintaa haittaavien seikkojen keskinäinen merkitys, on eri suuntiin vieviä tutkimustuloksia.

Valtioneuvosto katsoo, että sisämarkkinoiden todennettuihin ongelmiin tulisi myös sopimusoikeuden alalla ensisijaisesti puuttua tarkaan harkituilla ja hyvin kohdennetuilla toimenpiteillä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi harmonisointidirektiivien avulla, kuten viimeksi etäkaupan osalta on kuluttajan oikeuksia koskevalla direktiivillä tehtykin. Asetusehdotuksen tyyppinen valinnainen ja kansalliselle sopimusoikeudelle rinnakkainen sääntely on nimittäin lähtökohtaisesti ongelmallista erityisesti kuluttajansuojan, lainsäädännön selkeyden ja yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta.

Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi selvittää, vaarantaisivatko asetuksen sisältämät säännökset toteutuessaan korkeaa kuluttajansuojatasoa. Asetusehdotukseen sisältyy yhtäältä yksittäisiä säännöksiä, jotka toteutuessaan heikentäisivät kuluttajansuojan tasoa Suomessa.

Toisaalta eräät säännöksistä antaisivat kuluttajalle nykyolainsäädäntöä paremman suojan. Kuluttajansuojan kannalta periaatteellisesti ongelmallisinta on kuitenkin se, että pakottava kansallinen kuluttajansuojasääntely syrjäytyisi, jos elinkeinonharjoittaja ja kuluttaja sopisivat yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltamisesta. Käytännössä kuluttajan olisi hyvin vaikeaa arvioida sitä, miten yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltaminen sopimukseen vaikuttaisi hänen oikeusasemaansa verrattuna siihen, että sopimukseen sovellettaisiin pakottavaa kansallista kuluttajansuojasääntelyä. Yritykset voisivat myös esimerkiksi tarjota yhteistä eurooppalaista kauppalakia sovellettavaksi vain maissa, joissa kansallinen kuluttajansuojan taso on yhteisen eurooppalaisen kauppalaan ilmentämää tasoa korkeampi.

Kansallisen sopimusoikeussääntelyn selkeyttä ehdotettu asetusta heikentäisi erityisesti siksi, että valinnainen sääntely tulisi sopimusperusteisesti sovellettavaksi jo olemassa olevien kansallisten ja kansainvälisten sääntelykokonaisuuksien rinnalle. Kuluttajan tai pienyrityksen olisi vaikea hahmottaa eri sääntelykokonaisuuksien eroja ja sitä kautta valinnan vaikutusta oikeusasemaansa. Tätä vaikeuttaisi entisestään se, että yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltamisalan ulkopuolelle jääviin kysymyksiin sovellettaisiin joka tapauksessa lainvalintasääntöjen perusteella sovellettavaksi tulevaa kansallista sääntelyä.

Asetusehdotuksen hyväksymisen myötä rajat ylittävää kuluttajakauppaa käyvät yritykset voisivat halutessaan sivuuttaa kotimaisen kuluttajansuojalainsäädännön edellyttämällä yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltamista. Kotimaista kauppaa harjoittavilla yrityksillä vastaavaa mahdollisuutta ei lähtökohtaisesti olisi. Tämä tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta ongelmallinen tilanne saattaisi joissain tilanteissa johtaa siihen epätoivottavaan ilmiöön, että korkeamman kuluttajansuojan tason maassa toimiva yritys sijoittautuisi toiseen jäsenvaltioon ainoastaan mahdollistaakseen rajat ylittävissä sopimuksissa käytettävän yhteisen

eurooppalaisen kauppalaan soveltumisen kauppasopimuksiinsa.

Valtioneuvosto pitää epävarmana, voitaisiinko valinnaisella eurooppalaisella kauppalailla edistää sisämarkkinoiden tehokkuutta niin merkittävästi, että asetusehdotuksen hyödyt olisivat edellä mainittuja ongelmia suuremmat. Tämän vuoksi valtioneuvosto suhtautuu asetusehdotuksen jatkovalmisteluun varauksellisesti.

Jos asetusehdotuksen valmistelua jatketaan, neuvotteluille tulee valtioneuvoston näkemyksen mukaan asettaa seuraavat yleiset tavoitteet. Asetuksen soveltamisalasääntelyä on pyrittävä selkeyttämään. Tässä yhteydessä on syytä harkita myös valinnaisen sääntelyn käyttöalan ra-

jaamista vain verkkokauppaan. On myös pohdittava, voidaanko elinkeinonharjoittajien välistä rajat ylittävää kauppaa käytännössä tehokkaasti edistää ehdotetulla sääntelyllä. Kuluttajan-suojan osalta tavoitteena on se, että valinnaisen sääntelyn suojataso vastaa kokonaisuutena arvioiden Suomen voimassa olevan kuluttajansuojalainsäädännön suojatasoa. Lisäksi on pyrittävä siihen, että valmistettava sääntely on peruslähtökohdiltaan ja systematiikaltaan mahdollisimman yhdenmukaista kansallisen sopimus-oikeudellisen perussääntelyn kanssa.

Lisäselvitystä vaativiin kysymyksiin valtioneuvosto palaa tarkemmin asetuksen valmistelun edettyä neuvostossa pidemmälle.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yhteisessä eurooppalaisessa kauppalaissa on kyse valinnaisesta ja vapaaehtoisesta sopimus-oikeuden järjestelmästä, joka tulisi jäsenvaltioiden kansallisten sopimusoikeusjärjestelmien rinnalle. Yhteistä eurooppalaista kauppalakia koskeva asetusehdotus liitteineen sisältää noin 200 artiklaa, joista osa koskisi kuluttajasopimuksia ja osa yritysten välisiä sopimuksia.

Eurooppalaista sopimusoikeutta on pyritty kehittämään viimeiset kymmenen vuotta. Komissio on katsonut, että erot jäsenvaltioiden sopimusoikeudessa voivat aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta ja siten haluttomuutta rajat ylittävien sopimusten tekemiseen. Komissio on aiemmin julkaissut Vihreän kirjan, jossa esiteltiin vaihtoehtoisia tapoja edetä eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisessä. Yhtenä vaihtoehtona oli valinnainen eurooppalaisen sopimusoikeuden väline, johon nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus perustuu.

Lakivaliokunta toteaa, että asetusehdotuksen tavoitteet parantaa sisämarkkinoiden toimintaa, helpottaa rajat ylittävien ostosten tekemistä ja yksinkertaistaa rajat ylittävää kauppaa käyvien yritysten toimintaa ovat sinällään kannatettavia. Aiemmassa Vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa (LaVL 21/2010 vp) valiokunta kiin-

nitti huomiota kuitenkin siihen, että kuluttajien ja yritysten haluttomuus tehdä rajat ylittäviä sopimuksia voi johtua paitsi lainsäädännön eroista myös monista käytännön esteistä, kuten kielestä, maantieteellisistä seikoista ja kuluttajien mieltymyksistä. Valiokunta suhtautui tuolloin valinnaiseen eurooppalaisen sopimusoikeuden välineeseen varauksellisesti, koska valiokunnan mielestä siihen sisältyi erityisesti kuluttajan kannalta riskejä ja avoimia kysymyksiä.

Saamansa selvityksen valossa valiokunta ei tässäkään yhteydessä ole vakuuttunut siitä, että nyt käsillä oleva ehdotus olisi perusteltu ja tarkoituksenmukainen tapa pyrkiä tehostamaan sisämarkkinoiden toimintaa. Kun kyse ei ole jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisoinnista, ehdotettua sääntelytapaa voidaan unionin sisämarkkinasääntelyssä pitää myös poikkeuksellisenä. Valiokunta katsookin, että ehdotuksen hyötyjä ja haittoja on harkittava huolella sekä kuluttajien että yritysten samoin kuin oikeusjärjestelmän selkeyden kannalta.

Yhtenäistä eurooppalaista kauppalakia on erityisen merkityksellistä arvioida kuluttajien kannalta, koska kuluttajaa suojataan kaikissa jäsenvaltioissa pakottavalla lainsäädännöllä, josta ei voida sopia toisin. Rajat ylittävissä kuluttajasopimuksissa lainsäädännön eroilla on siten

merkitystä. Saadun selvityksen mukaan tämän hetkinen asetusehdotus vaikuttaa eräissä kysymyksissä heikentävän kuluttajansuojaa ja toisissa parantavan sitä. Kysymys kuluttajansuojan tasosta on sinällään tärkeä, mutta lakivaliokunta pitää kuluttajan kannalta erityisen ongelmallisena sitä, että valitsemalla eurooppalaisen kauppalaan kuluttaja luopuu kansallisen pakottavan kuluttajansuojalainsäädännön turvasta. Valiokunta ei ole vakuuttunut siitä, että kuluttajat kykenisivät käytännössä arvioimaan tällaisen valinnan vaikutuksia. Tällainen valinta tulisi sallia vain, jos voidaan olla vakuuttuneita siitä, että kuluttaja on tehnyt valinnan tietoisena sen vaikutuksista.

Rajat ylittävää kuluttajakauppaa käyvän yrityksen kannalta yhteisen eurooppalaisen kauppalaan vapaaehtoisuus ja valinnaisuus voi olla epävarmuustekijä, koska valinnaisuuden vuoksi yritys ei voi olla varma siitä, kuinka monessa tapauksessa sopimuskumppani suostuu yhteisen eurooppalaisen kauppalaan soveltamiseen. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan rajat ylittävää kauppaa käyvä yritys joutuu siten joka tapauksessa varautumaan siihen, että osa sopimuskumppaneista ei suostu valinnaisen instrumentin soveltamiseen, minkä vuoksi yrityksen on jatkossakin selvitettävä eri jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen sisältö ja varauduttava niiden soveltamiseen. Lisäksi yhteisen eurooppalaisen kauppalaan laajuudesta huolimatta laki ei koske kaikkia sopimussuhteeseen liittyviä kysymyksiä. Tämä merkitsee sitä, että osaan sopimussuhteeseen liittyvistä kysymyksistä tulisi yhteisen eurooppalaisen kauppalaan valinnasta huolimatta soveltaa kansallista lainsäädäntöä. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi voidaan pitää epävarmana, poistaako tai vähentääkö asetusehdotus rajat ylittävän kaupan oikeudellisia hankaluuksia ja liiketoimintakustannuksia yritysten kannalta. Ehdotuksella voi olla vaikutuksia myös yritysten kilpailukykyyn, koska kansallisesti toimiva kuluttajakauppaa käyvä yritys joutuu toimimaan eri ehdoin kuin rajat ylittävää kauppaa käyvä yritys.

Lisäksi on otettava huomioon, että yritysten välisissä sopimuksissa yritykset voivat jo nykyi-

sin sopia vapaasti sopimukseen sovellettavasta laista. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen eroilla ei siten ole merkitystä yritysten välisissä sopimuksissa. Valiokunnan mielestä on tärkeää analysoida myös sitä, missä määrin asetusehdotuksen tavoite suojata heikompa osapuolta toteutuu, sillä valinnaisesta instrumentista huolimatta pk-yritys saattaa jatkossakin joutua hyväksymään sen, että sopimus tehdään isomman yrityksen ehdoin. Lisäksi on huomattava, että yhteiseen eurooppalaiseen kauppalakiin sisältyvät heikomman osapuolen suojaksi tarkoitetut artiklat voidaan käytännössä sivuuttaa nimeämällä sopimus joksikin muuksi kuin mainitun kauppalaan nojalla tehdyksi sopimukseksi. On myös epävarmaa, tuoko ehdotus lisäarvoa rajat ylittävää kauppaa käyville pk-yrityksille. Saadun selvityksen mukaan pk-yritysten välistä rajat ylittävää kauppaa voitaisiin helpottaa muulla tavoin, esimerkiksi luomalla erilaisia tilanteita varten mallisopimuksia. Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää perusteltuna sen arvioimista, että yritysten väliset sopimukset jätetään ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Valiokunnan näkemyksen mukaan asetusehdotus voi myös entisestään monimutkaistaa lainsäädäntöä ja vaikeuttaa sen hahmottamista, koska yhteinen eurooppalainen kauppalaki tuo kansallisten hajanaisten sopimusoikeusjärjestelmien rinnalle uuden vaihtoehtoisen sääntelyjärjestelmän, jonka soveltaminen ei kuitenkaan ole itsessään riittävää. Myöskään se, että asetusehdotuksessa säädetään sekä kuluttajasopimuksista että yritysten välisistä sopimuksista, ei selkeytä sääntelyä.

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota asetusehdotuksen oikeusperustaan (sisämarkkinat), joka valtioneuvoston alustavan arvion mukaan on asianmukainen. Valiokunta toteaa, että aiemmista sisämarkkinasäädöksistä poiketen nyt käsillä olevassa ehdotuksessa ei ole kyse jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämisestä, vaan rinnakkaisen sääntelyjärjestelmän luomisesta kansallisten lainsäädäntöjen rinnalle. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että ehdotuksen oikeusperustaan kiinnitetään jatkoneuvotteluissa vielä huomiota.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston
kantaan edellä esitetyin huomioin.*

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Aino-Kaisa Pekonen /vas
jäs.	James Hirvisaari /ps	Kristiina Salonen /sd
	Johanna Jurva /ps	Jani Toivola /vihr
	Suna Kymäläinen /sd	Kari Tolvanen /kok
	Antti Lindtman /sd	Ari Torniainen /kesk
	Markku Mäntymaa /kok	Kaj Turunen /ps
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.