

**LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO
17/2010 vp**

Valtioneuvoston selvitys eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 10 päivänä joulukuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisestä (E 120/2010 vp) lakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuomo Antila, oikeusministeriö
- lakimies Riitta Kokko-Herrala, Kuluttajavirasto
- asiantuntija Niina Harjunheimo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakimies Raisa Harju, Keskuskauppakamari.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan yhteisöjen komissio on 1.7.2010 julkaissut vihreän kirjan toimintavaihtoehtoista etenemiseksi kohti kuluttajia ja yrityksiä hyödyttävää eurooppalaista sopimusoikeutta (KOM(2010)348 lopullinen). Vihreässä kirjassa todetaan, että sisämarkkinat perustuvat monenlaisiin sopimuksiin, joihin sovelletaan montaa erilaista kansallista sopimusoikeutta. Komission mukaan erot kansallisen sopimusoikeuden sisällössä voivat merkitä yrityksille ylimääräisiä liiketoimintakustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta sekä johtaa siihen, etteivät kuluttajat luota sisämarkkinoihin. Osittain näistä syistä kuluttajat ja yritykset saattavat olla haluttomia ryhtymään rajat ylittäviin liiketoimiin. Tällainen vastahakoisuus vaikeuttaa rajat ylittävää kilpailua.

Vihreässä kirjassa katsotaan, että unionin on toimittava tarmokkaammin rajat ylittävien liiketoimien helpottamiseksi. Eurooppalaista sopimusoikeutta koskevan välineen avulla olisi pystyttävä ratkaisemaan jäsenvaltioiden sopimusoikeuden erilaisuuden aiheuttamia ongelmia ilman että lisätään kuluttajien tai yritysten rasitteita tai monimutkaistetaan tilannetta. Lisäksi sen yhteydessä olisi varmistettava korkeatasoinen kuluttajansuoja.

Vihreän kirjan tarkoituksena on esitellä vaihtoehtoisia tapoja edetä eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisessä ja käynnistää julkinen keskustelu. Eurooppalaista sopimusoikeutta koskevan välineen oikeudellisen luonteen osalta esitetään seitsemän vaihtoehtoa seuraavasti:

1. komission asettaman asiantuntijaryhmän työn tulosten julkistaminen;

2. eurooppalaista sopimusoikeutta koskeva yhteinen viitekehys eli "työkalupakki", jota lainsäätäjä voisi käyttää apunaan uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa ja voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkistettaessa;

3. eurooppalaista sopimusoikeutta koskeva komission suositus;

4. asetus, jolla luotaisiin valinnainen eurooppalaisen sopimusoikeuden väline, jota pidettäisiin kussakin jäsenvaltiossa "toisena järjestelmänä" ja joka antaisi osapuolille mahdollisuuden valita kahden sopimusoikeusjärjestelmän välillä;

5. eurooppalaista sopimusoikeutta koskeva direktiivi;

6. asetus eurooppalaisen sopimusoikeuden luomisesta;

7. asetus Euroopan yksityisoikeuden säännösten luomisesta eli eurooppalainen siviililakikirja, joka kattaisi muutakin kuin sopimusoikeuden.

Vihreässä kirjassa esitetään myös kysymyksiä eurooppalaista sopimusoikeutta koskevan välineen soveltamisalasta. Yhtäältä pohditaan sitä, olisiko välineen katettava sekä yritysten ja kuluttajien että yritysten väliset sopimukset. Toisaalta esitetään kysymys, olisiko välineen katettava sekä rajat ylittävät että kotimaiset sopimukset. Lisäksi vihreässä kirjassa esitetään erilaisia vaihtoehtoja eurooppalaista sopimusoikeutta koskevan välineen aineellisesta soveltamisalasta.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämistä koskevasta aloitteesta on käyty keskustelua vuosikymmenen ajan. Tähänastisena saavutuksena on suuri määrä tutkimusryhmien tuottamia luonnoksia sopimusoikeudellisiksi säännöksiksi. Nämä eivät sinänsä edistä sisämarkkinoiden toimintaa, mutta luonnoksia ja niihin liittyvää mitattavaa tausta-aineistoa voidaan käyttää apuna sopimusoikeuden alaan kuuluvaa unionin lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisessä on perusteltua omaksua hyvin käytännönläheinen linja. On analysoitava, miltä osin rajat ylittävän kaupan hankaluudet, jotka sinänsä ovat ongelmallisia sekä elinkeinonharjoittajien että kuluttajien kannalta, todella johtuvat eroista jäsenvaltioiden sopimusoikeudellisessa lainsäädännössä. Vihreässä kirjassa viitataan yksittäisiin selvityksiin, mutta perusteellista analyysiä ei ole tehty. Jos todellisia ongelmia havaitaan, niihin on puututtava tarkkaan harkitulla ja hyvin kohdennetulla harmonisoinnilla.

Vihreän kirjan keskeisenä ongelmana valtioneuvosto pitää sitä, että siinä on analysoitu puutteellisesti eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämistä koskevan aloitteen suhdetta kuluttajan oikeuksia koskevaan direktiiviin, jota koskevia neuvotteluja on käyty vuodesta 2008 lähtien. Esimerkiksi ongelmia, jotka johtuvat etäkauppaan sovellettavien säännösten erilaisuudesta eri jäsenvaltioissa, pyritään ratkaisemaan jo direktiivin yhteydessä. Neuvotteluissa on laajaa kannatusta sille, että etäkaupan erityiskysymyksiä koskevien säännösten osalta tulee pyrkiä täysharmonisointiin. Valtioneuvoston mielestä on ehdottomasti vältettävä sitä, että tehdään päällekkäistä työtä yhtäältä direktiivineuvotteluissa ja toisaalta pyrittäessä kehittämään eurooppalaista sopimusoikeutta.

Mahdollisuuksia luoda eurooppalaista sopimusoikeutta koskeva väline tulee valtioneuvoston mielestä arvioida realistisesti suhteessa siihen, miten hitaasti ja vaikeasti neuvottelut ehdotuksesta kuluttajan oikeuksia koskevaksi direktiiviksi ovat edenneet. Rajalliset voimavarat tulisi kohdentaa ennen kaikkea siihen, että direktiivi saadaan hyväksytyksi. Vasta sen jälkeen on aika pohtia, mitä unionin lainsäätäjä mahdollisesti voi lisäksi tehdä rajat ylittävän kaupan oikeudellisten esteiden poistamiseksi.

Vihreässä kirjassa esitettyjen toimintavaihtoehtojen arviointia

Vihreässä kirjassa esitetyistä toimintavaihtoehdoista valtioneuvosto tukee vaihtoehtoa 1 eli asiantuntijaryhmän työn tulosten julkistamista.

Näin turvataan se, että työn tuloksia voidaan jatkokssa hyödyntää sopimusoikeudellista lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Vaihtoehto 2 (yhteinen viitekehys eli "työkalupakki") on hyväksytty jo Tukholman ohjelmassa. Valtioneuvosto voi edelleen kannattaa etenemistä tämän vaihtoehdon mukaisesti. Valtioneuvosto pitää kuitenkin välttämättömänä sitä, että jatkotyössä voidaan omaksua riittävän suppea ja käytännönläheinen näkökulma, jotta työn tulosten voidaan perustellusti olettaa valmistuvan kohtuullisessa ajassa ja aidosti helpottavan sitovan lainsäädännön valmistelua. Tämä puoltaisi sitä, että viitekehys julkaistaisiin komission asiakirjana ja olisi luonteeltaan komission säädösvalmistelijoille suunnattu sopimusoikeudellista sääntelyä koskeva käsikirja. Valtioneuvosto suhtautuu epäilevästi siihen, että unioni uhraa aikaa ja voimavaroja toimielinten välisiin neuvotteluihin asiakirjasta, jolla ei olisi sitovaa luonnetta.

Vaihtoehdon 3 (eurooppalaista sopimusoikeutta koskeva komission suositus) valtioneuvosto voi niin ikään hyväksyä.

Valtioneuvosto suhtautuu ainakin tässä vaiheessa erittäin varauksellisesti vaihtoehtoon 4 eli asetukseen, jolla luotaisiin valinnainen eurooppalaisen sopimusoikeuden väline. Näin siitä huolimatta, että asetus toteutuessaan epäilyksittä tehostaisi sisämarkkinoiden toimintaa. Varauksellinen suhtautuminen perustuu ensiksikin edellä esitettyihin yleisiin näkökohtiin. Lisäksi tällaisen välineen suhde pakottavaan kuluttajansuojasääntelyyn on hyvin ongelmallinen. Kan-

sallinen kuluttajansuojalainsäädäntö nimittäin syrjäytyisi kokonaisuudessaan, kun välinettä sovellettaisiin kuluttajasopimukseen. Elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan sopimuksella voitaisiin siten kiertää pakottavaksi säädettyä kansallista lainsäädäntöä, mitä ei lähtökohtaisesti voida pitää hyväksyttävänä.

Jos valinnaisen välineen soveltamisala kattaisi sekä kotimaiset että rajat ylittävät sopimukset, kansallinen kuluttajansuojasääntely todennäköisesti menettäisi ajan myötä täysin merkityksensä. Jos taas välineen soveltamisala rajoitettaisiin vain rajat ylittäviin sopimuksiin, tilannetta voitaisiin pitää ongelmallisena koti- ja ulkomaisten yritysten tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta siltä osin kuin on kyse toiminnasta Suomen markkinoilla. Valinnaiseen välineeseen liittyä valtioneuvoston mielestä vakavia ongelmia myös siinä suhteessa, että se monimutkaistaisi oikeusjärjestyksen sisältöä ja vaikeuttaisi erityisesti kuluttajien mahdollisuutta ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa sopimussuhteessa.

Kokonaisuutena arvioiden valtioneuvosto pitää edellä selostettuja ongelmia olennaisesti painavampina kuin valinnaisen instrumentin hyväksymisestä koituvia hyötyjä.

Vaihtoehtoja 5 (eurooppalaista sopimusoikeutta koskeva direktiivi), 6 (asetus eurooppalaisen sopimusoikeuden luomisesta) ja 7 (asetus Euroopan yksityisoikeuden säännösten luomisesta) valtioneuvosto pitää toissijaisuusperiaatteen vastaisina ja täysin epärealistisina.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vihreässä kirjassa esitellään vaihtoehtoisia tapoja edetä eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisessä. Vihreän kirjan mukaan erot jäsenvaltioiden sopimusoikeudessa voivat aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia ja oikeudellista epävarmuutta ja siten haluttomuutta rajat ylittävien sopimusten tekemiseen.

Lakivaliokunta suhtautuu sinällään myönteisesti vihreän kirjan tavoitteeseen lujittaa sisämarkkinoita ja pitää tärkeänä, että sisämarkkinoiden toimintaa haittaavia esteitä pyritään poistamaan. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kuluttajien ja yritysten haluttomuus tehdä rajat ylittäviä sopimuksia voi johtua paitsi lainsäädännön eroista myös monista käytännön esteistä, kuten kielestä, maantie-

teellisistä seikoista ja kuluttajien mieltymyksistä. Lisäksi jäsenvaltioiden sopimusoikeuden eroilla ei välttämättä ole merkitystä yritysten välisissä rajat ylittävissä sopimussuhteissa, sillä niissä voidaan sopimusvapauden periaatteiden mukaisesti sopia sovellettavasta lainsäädännöstä. Rajat ylittävissä kuluttajasopimuksissa lainsäädännön eroilla sen sijaan on merkitystä, sillä kuluttajasopimukseen sovelletaan yhteisöläinsäädännön nojalla yleensä kuluttajan asuinpaikan lainsäädäntöä. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että unionissa jo parhaillaan neuvotellaan kuluttajan oikeuksia koskevasta direktiiviehdotuksesta. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin ongelmallisena sitä, ettei vihreässä kirjassa ole riittävästi arvioitu eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisen suhdetta kyseiseen direktiiviehdotukseen. Valiokunnan mielestä unionin tasolla ei ole järkevää eikä taroituksenmukaista tehdä samojen ongelmien

ratkaisemiseksi päällekkäistä työtä. Tärkeintä olisikin, että tässä vaiheessa keskityttäisiin kuluttajan oikeuksia koskevan direktiivin aikaansaamiseen.

Lakivaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa vihreässä kirjassa esitetyistä vaihtoehdoista eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämiseksi harkittuna. Vaihtoehdossa 4 tarkoitettuun valinnaisen eurooppalaisen sopimusoikeuden välineeseen sisältyy valiokunnan mielestä erityisesti kuluttajan kannalta sellaisia riskejä ja avoimia kysymyksiä, että siihen on syytä valtioneuvoston tavoin suhtautua tässä vaiheessa varauksellisesti.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13 päivänä tammikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Janina Andersson /vihr
vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Kalle Jokinen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd

Jari Larikka /kok
Raimo Piirainen /sd
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /kesk
Kari Uotila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.