

LAVO Antila Tuomo

08.12.2010

EDUSKUNNAN SUURI VALIOKUNTA

Viite

OM 2902/45/2001

Asia

EU/OSA; Eurooppalainen sopimusoikeus

U/E-tunnus: E 79/2001 vp

EUTORI-numero: EU/2004/1603

Ohessa lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti 25.9.2001, 2.4.2003, 2.12.2004 ja 20.5.2009 annettuja selvityksiä täydentävä selvitys eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisestä.

Ylijohtaja

Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos

Tuomo Antila

LIITTEET Muistio 8.12.2010

Asiasanat	kuluttajansuoja, siviilioikeus, sopimukset
Hoitaa	OM, TEM, UM
Tiedoksi	EUE, STM, TH, VM, VNEUS, YM



EUROOPPALAISEN SOPIMUSOIKEUDEN KEHITTÄMINEN

1. Jatkokirjelmän tarkoitus

Jatkokirjelmän tarkoituksena on informoida eduskuntaa Euroopan komission 1.7.2010 julkaisemasta vihreästä kirjasta toimintavaihtoehtoista etenemiseksi kohti kuluttajia ja yrityksiä hyödyttävää eurooppalaista sopimusoikeutta (KOM(2010)348 lopullinen).

Eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämistä koskevan aloitteen aikaisempia vaiheita on kootusti selostettu edellisessä, 20.5.2009 päivätyssä jatkokirjelmässä.

2. Vihreän kirjan pääsisältö

Vihreässä kirjassa komissio toteaa, 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.

Komissio katsoo, että unionin on toimittava tarmokkaammin rajat ylittävien liiketoimien helpottamiseksi. Vihreän kirjan tarkoituksena on esitellä vaihtoehtoisia tapoja lujittaa sisämarkkinoita etenemällä eurooppalaisen sopimusoikeuden kehittämisessä ja käynnistää asiaa koskeva julkinen kuuleminen. Kuulemisaika päättyy 31.1.2011. Kuulemisen tulosten perusteella komissio saattaa esittää lisätoimia vuoteen 2012 mennessä.

Vihreässä kirjassa kerrotaan, että komissio on huhtikuussa 2010 perustanut asiantuntijaryhmän tarkastelemaan eurooppalaisen sopimusoikeuden alan käyttäjäystävällisen, sekä kuluttajia että yrityksiä hyödyttävän ja samalla oikeusvarmuuden tarjoavan välineen toteutettavuutta. Asiantuntijaryhmän tehtävänä on auttaa komissiota valitsemaan vuonna 2009 julkaistusta luonnoksesta Euroopan

sopimusoikeutta koskevaksi yhteiseksi viitekehykseksi relevantit osat sekä jäsenvaltioihin, tarkistamaan ja täydentämään valittuja säännöksiä.

Vihreässä kirjassa katsotaan, että 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.

Vihreässä kirjassa esitetään eurooppalaista sopimusoikeutta koskevan välineen oikeudellisen luonteen osalta seuraavat vaihtoehdot:

- 1) komission asettaman asiantuntijaryhmän työn tulosten julkistaminen;
- 2) eurooppalaista sopimusoikeutta koskeva ”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.

Lisäksi vihreässä kirjassa esitetään 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.

Vihreässä kirjassa esitetään erilaisia vaihtoehtoja myös eurooppalaista sopimusoikeutta koskevan välineen aineellisen soveltamisalan osalta.

3. Kansallinen käsittely

Oikeusministeriö on järjestänyt 19.10.2010 kuulemistilaisuuden vihreän kirjan johdosta. Kuulemistilaisuudessa olivat edustettuina kuluttajavirasto, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Finanssialan Keskusliitto, Kaupan Liitto, Keskuskauppakamari, Suomen Asiakkuusmarkkinointiliitto ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Yrittäjät ry ja Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Kuulemistilaisuuteen osallistuneiden näkemykset on otettu huomioon valtioneuvoston kantaa valmisteltaessa.

Asiaa on lisäksi käsitelty kuluttaja-asioiden jaostossa 7.12.2010 sekä sisämarkkinajaostossa kirjallisessa menettelyssä.

Oikeusministeriö valmistelee komissiolle toimitettavat kommentit vihreästä kirjasta 31.1.2011 mennessä.

4. 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 mittavaa 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 pyritäessä 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 lainsäätäjän mahdollisesti voi lisäksi tehdä rajat ylittävän kaupan oikeudellisten esteiden poistamiseksi.

Vihreässä kirjassa esitettyjen toimintavaihtoehtojen arviointia

Vihreässä kirjassa esitetyistä toimintavaihtoehtoista valtioneuvosto tukee vaihtoehtoa 1 eli asiantuntijaryhmän työn tulosten julkistamista. Näin turvataan se, että työn tuloksia voidaan jatkossa hyödyntää sopimusoikeudellista lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Vaihtoehto 2 (yhteinen viitekehys eli ”työkalupakki”) on hyväksytty jo Tukholman ohjelmassa. Valtioneuvosto voi edelleen kannattaa etenemistä tämän vaihtoehtoon 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.

Vaihtoehtoon 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. Kansallinen 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 rajattaisiin 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 liittyy 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.