

Asia

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Arvio Yhdistyneen kuningaskunnan hakemuksesta liittyä Luganon yleissopimukseen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on 4.5.2021 julkaissut tiedonannon COM(2021) 222 final. Tiedonanto sisältää arvion Yhdistyneen kuningaskunnan (UK) hakemuksesta saada liittyä tuomioistuimen kansainvälistä toimivaltaa ja ulkomaisen tuomion tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan Luganon yleissopimuksen sopimuspuoleksi. Johtopäätöksensä komissio katsoo, että Euroopan unionin ei pidä antaa suostumustaan UK:n liittymiselle yleissopimukseen. Tiedonanto on osoitettu Euroopan parlamentille ja neuvostolle, joille annetaan mahdollisuus esittää näkemyksensä tiedonannosta. Aikataulusta ja näkemysten esittämisen tavasta ei ole tarkempaa tietoa. Tämän hetkisen tiedon mukaan asiaa ei enää tulla käsittelemään nykyisen puheenjohtajamaan Portugalin kaudella. Seuraavat kaksi tulevaa puheenjohtajamaata ovat neuvoston UK-työryhmässä yhtyneet komission näkemykseen UK:n hakemuksesta.

Eurooppa-neuvoston päätelmien ja neuvoston päätöksen (2020/121) mukaisesti asiaa on käsitelty neuvostossa poliittista linjausta vaativana horisontaalisena kysymyksenä UK-työryhmässä.

Suomen kanta

Suomi korostaa Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti sitä, että EU:n on pysyttävä yhtenäisenä toimissaan UK:n kanssa. Lisäksi EU:n UK-suhteen on edelleen perustuttava oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon. Suomi on pitänyt tärkeänä, että tasapainoa arvioidaan aina sekä suhteessa EU:n jäsenvaltioihin että muihin kolmansiin maihin.

Suomi korostaa kuitenkin myös Luganon yleissopimuksen merkitystä oikeusvarmuuden ja lainkäytön ennakoitavuuden edistäjänä, ja pitää yleisesti tärkeänä, että monenvälisiä sopimusjärjestelyjä sovelletaan mahdollisimman laajasti sääntöpohjaisen järjestyksen ja multilateralismin tukemiseksi. Sopimuksella on luotu kattavat ja yhdenmukaiset säännöt tuomioistuimen kansainvälisestä toimivallasta ja ulkomaisen tuomion tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Nämä ovat kansainvälisillä markkinoilla toimivien yritysten ja rajojen yli liikkuvien kansalaisten edun mukaisia.

Suomi kiinnittää siksi huomiota siihen, että komission tiedonannossa ei ole arvioitu niitä vaikutuksia, joita aiheutuu siitä, että UK jää Luganon yleissopimuksen ulkopuolelle. Olisi tärkeää arvioida vaikutuksia sekä yritysten että kansalaisten näkökulmasta. Arviossa olisi myös huomioitava, että EU:n suostumuksen antamatta jättämisen vaikutukset ulottuvat myös Luganon sopimuksen muihin osapuoliin (Norja, Islanti, Sveitsi), koska kolmansien valtioiden liittyminen Luganon yleissopimukseen edellyttää, että sopimusosapuolet yksimielisesti suostuvat liittymiseen.

Suomi pitää tärkeänä, että EU ei tee asiassa kielteistä päätöstä, vaan asiasta jatketaan keskustelua eri vaihtoehtojen vaikutuksia arvioiden.

Pääasiallinen sisältö/tausta

Komission tiedonannon pääasiallinen sisältö

Luganon sopimus on vuonna 2007 tehty yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Sen osapuolia ovat EU, Tanska, Sveitsi, Norja ja Islanti. Unionin sisällä näitä kysymyksiä säännellään ns. Bryssel Ia -asetuksella.

Yleissopimukseen voivat liittyä EFTA:n jäsenet ja EU:n jäsenvaltiot tiettyjen Euroopan ulkopuolisten alueiden osalta. Yleissopimuksen mukaan muiden valtioiden, jotka haluavat liittyä sopimukseen, on esitettävä tätä koskeva hakemus. Uuden maan liittyminen sopimukseen on mahdollista vain, jos kaikki olemassa olevat sopimusvaltiot ovat antaneet yksimielisen suostumuksensa. EU:n jäsenvaltioilla ei ole asiassa toimivaltaa, vaan asia kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan.

UK on 8.4.2020 hakenut lupaa liittyä Luganon sopimukseen.

Komissio toteaa tiedonannossaan Luganon yleissopimuksen liittyvän läheisesti Euroopan talousalueeseen ja sisämarkkinoihin. Norja ja Islanti ovat ETA-valtioita ja Sveitsi on EFTA-valtio. Sveitsin kanssa EU on lisäksi tehnyt useita kahdenvälisiä sopimuksia, joissa Sveitsi on sisämarkkinoille pääsemiseksi vastaavasti sitoutunut EU:n lainsäädäntöön. Lugano-valtiot ovat yhdentäneet sääntelyään unionin kanssa erityisen tiiviisti ja niiden suhde unioniin on siten selvästi läheisempi kuin muiden kolmansien valtioiden. Komission mukaan Luganon sopimus on yhteisen oikeusalueen olennainen osa ja liitännäistoimenpide, joka täydentää EU:n taloussuhteita EFTA- ja ETA-valtioihin.

Edelleen komissio toteaa, että UK ei ole unionin kanssa tekemässään kaupp- ja yhteistyösopimuksessa miltään osin sitoutunut sisämarkkinoihin. UK halusi nimenomaisesti perustaa EU-suhteensa tavalliselle vapaakauppasopimukselle, joka ei kata henkilöiden, tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta. Lähentymisen sijasta UK ja sen kansallinen lainsäädäntö pyrkivät edelleen etäännyttämään unionista. Perusteita sille, että UK:ta tulisi kohdella toisin kuin muita vastaavia kolmansia valtioita, ei ole.

Oikeudellinen yhteistyö EU:n ja UK:n välillä on jätetty monenvälisten yleissopimusten varaan. Siviilioikeudellisen yhteistyön saralla tämä tarkoittaa Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin puitteissa tehtyjä yleissopimuksia, ei Luganon yleissopimusta.

Edellä sanotuista syistä komissio esittää tiedonannossa näkemyksensä, ettei EU:n tule antaa suostumustaan UK:n liittymiselle Luganon yleissopimukseen.

Tausta

Luganon yleissopimus on alun perin tehty vuonna 1988. Sopimuspuolia olivat EY:n silloiset jäsenvaltiot sekä EFTA-valtiot Sveitsi, Norja, Islanti, Suomi, Ruotsi ja Itävalta. Sittenkin myös Puola liittyi Luganon yleissopimukseen osana EU-jäsenyysprosessiaan. Vuonna 2007 Luganon yleissopimus uudistettiin tekemällä uusi yleissopimus. EU:n jäsenvaltioilla ei enää Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan ollut toimivaltaa tehdä uutta Luganon yleissopimusta, vaan uuden yleissopimuksen sopimuspuolena on EU. Tanska on edelleen Luganon yleissopimuksen sopimuspuoli, koska se on jättäytynyt EU:n siviilioikeudellisen yhteistyön ulkopuolelle Amsterdamin sopimuksen tekemisen yhteydessä.

Yleissopimuksen tekemisellä on pyritty edistämään oikeusvarmuutta ja lainkäytön ennakoitavuutta sopimusvaltioiden välisissä suhteissa siviili- ja kauppaoikeuden alaan kuuluvissa asioissa. Yleissopimuksen tekemistä on pidetty tarpeellisena yleisen kansainvälistymisen ja rajat ylittävän kaupan lisääntymisen vuoksi.

Luganon yleissopimuksessa määrätään tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Siinä on järjestelmä, jonka mukaan tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta määräytyy kansainvälisluonteisissa siviili- ja kauppaoikeudellisissa riita-asioissa sopimuspuolien kesken. Lisäksi siinä on määräykset siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa annettujen tuomioiden rajat ylittävistä tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Yleissopimuksesta seuraa, että tuomioistuimen kansainvälinen toimivalta määräytyy sopimusvaltioissa yhdenmukaisten sääntöjen mukaan, ja vastaavasti että sopimuspuolten tuomioistuimissa annetut ratkaisut saavat oikeusvoiman kaikissa sopimusvaltioissa, ja ovat myös kaikissa valtioissa täytäntöönpanokelpoisia. EU:ssa näistä asioista säädetään Bryssel Ia –asetuksessa.

Luganon yleissopimus ja Bryssel Ia –asetus ovat rinnakkaisia välineitä. Vaikka Luganon yleissopimus on voimassa EU:n, EFTA:n jäsenvaltioiden (Liechtensteinia lukuun ottamatta) ja Tanskan välillä, voi myös EFTA:n ulkopuolinen valtio liittyä Luganon yleissopimukseen. Tämä kuitenkin edellyttää, että sanotun valtion tuomioistuimet ovat riippumattomia ja että valtion oikeusjärjestelmä ja lainkäyttö täyttävät oikeusvaltiolle asetetut vaatimukset.

Luganon yleissopimuksen 72 artiklassa määrätään menettelystä, jota noudatetaan silloin, kun valtio, joka ei ole EFTA:n jäsen, haluaa tulla yleissopimuksen sopimuspuoleksi. Saatuaan hakijavaltiolta yleissopimuksen edellyttämät tiedot tallettaja toimittaa ne muille sopimuspuolille esittäen kutsun suostumuksen antamiselle. Sopimuspuolten on pyrittävä antamaan suostumuksensa viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun tallettaja on esittänyt kutsun. Tallettaja voi kutsua kolmannen valtion liittymään yleissopimukseen vain, jos kaikki sopimuspuolet yksimielisesti suostuvat siihen. Suostumus on annettava nimenomaisesti, vaikeneminen ei ole suostumus.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ei ole tehnyt asiassa SEUT 218 artiklan mukaista päätösehdotusta. Se on ainoastaan antanut tiedonannolla kantansa tiedoksi Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on pitänyt menettelyä asianmukaisena, sillä komissiota ei voida velvoittaa tekemään asiassa minkäänlaista ehdotusta.

Neuvosto voisi SEUT 241 artiklan mukaisesti yksinkertaisella enemmistöllä pyytää komissiota tekemään sille ehdotuksen. Pyyntö ei sido komissiota. Sen olisi ainoastaan ilmoitettava neuvostolle perustelunsa, jos se päättäisi edelleen olla tekemättä asiassa ehdotusta.

Neuvosto voisi reagoida asiaan myös päätelmillä, mutta niiden hyväksymiseksi tarvittavaa jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ei ole tällä hetkellä saavutettavissa.

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, eikä se oikeuta komissiota ilmoittamaan sopimuksen tallettajalle EU:n kielteistä kantaa asiaan. Mikäli EU:lla ei ole neuvoston nimenomaisesti hyväksymää kielteistä tai myönteistä kantaa, komissio voi ilmoittaa tallettajalle ainoastaan, että EU:lla ei ole asiaan lopullista kantaa.

Mikäli komissio lopulta tekisi päätösehdotuksen, sen substanssioikeusperustana olisi todennäköisesti SEUT 81 artiklan 2 kohta. Mikäli komission ehdotus olisi negatiivinen (suostumusta ei tulisi antaa), voisi neuvosto SEUT 293 artiklan mukaisesti muuttaa ehdotuksen positiiviseksi (suostumus tulisi antaa) vain yksimielisellä päätöksellä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Tiedonannossa todetaan, että Euroopan parlamentille annetaan mahdollisuus esittää asiasta näkemyksensä. UK:n liittyminen Luganon yleissopimukseen edellyttäisi SEUT 218 artiklan 6 kohdan mukaista parlamentin hyväksyntää.

Kansallinen valmistelu

Oikeudelliset asiat (EU35) –jaoston kirjallinen menettely 11-14.6.2021

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suomessa ei tunnusteta eikä panna täytäntöön vieraassa valtiossa annettua tuomiota ilman, että asiasta on sovittu valtioiden välisellä sopimuksella. Vieraassa valtiossa annettu tuomio ei saa oikeusvoimaa Suomessa, eikä vieraassa valtiossa vireillä oleva oikeudenkäynti estä samanaikaista oikeudenkäyntiä samasta asiasta Suomessa. Jotta vieraassa valtiossa annettu tuomio saisi oikeusvaikutuksia Suomessa, edellyttäisi se uutta oikeudenkäyntiä Suomessa. Tässä prosessissa asianosainen voi vedota vieraassa valtiossa annettuun tuomioon todisteena. Tuomioistuin arvioi ulkomaisen tuomion todistusvaikutuksia vapaan todistusharkinnan mukaan.

Suomen ja UK:n välillä ei ole kahdenvälistä sopimusta tuomioistuinten toimivallasta riita-asioissa tai riita-asiassa annettujen tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Jos Luganon yleissopimus ei tule voimaan Suomen ja UK:n välille, UK:n tuomioistuimen kansainvälinen toimivalta määräytyy UK:n kansallisen lain mukaan. Suomen tuomioistuimen antaman tuomion tunnustaminen ja täytäntöönpano UK:ssa tapahtuu UK:n kansallisen lain mukaisesti.

UK:n erottua EU:sta suomalaiset yritykset ja yksityishenkilöt enää voi ennakoida tuomioistuimen toimivallan määräytymistä asiassa, jolla on liittymä UK:hon. Vaikka UK:ssa on Suomesta poiketen kansallista lainsäädäntöä vieraassa valtiossa annettun

tuomion tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta, kyseinen lainsäädäntö sisältää vastavuoroisuusvaatimuksen. Koska Suomi ei tunnusta eikä pane täytäntöön vieraassa valtiossa annettuja tuomioita, vastavuoroisuutta ei ole. Suomen tuomioistuimen tuomioita ei näin ollen tunnustettaisi tai pantaisi täytäntöön UK:ssa.

Suomi ei voi tehdä tuomioistuimen toimivaltaa eikä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevaa kahdenvälistä sopimusta UK:n kanssa, koska toimivalta tehdä tällaisia sopimuksia on siirtynyt EU:lle.

Lainkäyttö ja vieraassa valtiossa annetun tuomion tunnustaminen ja täytäntöönpano kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtion lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Yhteisen tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa ja tuomion tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan oikeudellisen kehikon puuttuminen voi vaikuttaa kielteisesti suomalaisten yritysten asemaan ja kilpailukykyyn UK:ssa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Neuvosto ei ole asiassa yksimielinen. Komission kielteinen kanta on saanut muutamien jäsenvaltioiden selkeän tuen. Suurin osa jäsenvaltioista on kuitenkin suhtautunut varauksellisesti komission näkemykseen ja toimintatapaan. Nämä jäsenvaltiot ovat pitäneet tärkeänä, että EU ei sulkisi ovea UK:n mahdolliselle liittymiselle lopullisesti. Asiaan pitäisi voida palata vielä myöhemmin uudestaan, ja liittymisen edut ja haitat pitäisi käydä vielä tarkemmin läpi.

Eurooppa-neuvosto on 24.-25.5.2021 pidetyssä kokouksessa antanut päätelmät, joissa todetaan, että EU pysyy yhtenäisenä toimissaan Yhdistyneen Kuningaskunnan kanssa. Päätelmissä myös muistutetaan, että EU:n ulkopuolisella maalla ei voi olla samoja etuja kuin jäsenvaltioilla ja että suhteen on perustuttava oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon.

Asiakirjat

COM(2021) 222 final (komission tiedonanto)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Maarit Leppänen, oikeusministeriö, maarit.leppanen@om.fi, p. 0503687091 (laatija)

Katja Arenmaa, oikeusministeriö, katja.arenmaa@om.fi, p. 0295150504

Johannes Leppo, valtioneuvoston kanslia, johannes.leppo@vnk.fi, p. 0295160335

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
