

U 36/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*eurooppalainen tilivarojen turvaamismääräys*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä heinäkuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisen tilivarojen turvaamis-

määräyksen luomisesta rajat ylittävää velkojen perintää varten siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 2011

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöjohtaja Asko Välimaa

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
21.9.2011

EU/2011/1441

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPPALAISEN TILIVAROJEN TURVAAMISMÄÄRÄYKSEN LUOMISESTA RAJAT YLITTÄVÄÄ VELKOJEN PERINTÄÄ VARTEN SIVIILI- JA KAUPPAOIKEUDELLISISSA ASIOISSA**1 Ehdotuksen tausta**

Siviilioikeuden alalla Euroopan unionissa voimassa olevilla säännöksillä, kuten tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 44/2001 (jäljempänä Bryssel I -asetus), varmistetaan ainoastaan, että jossakin jäsenvaltiossa annettu tuomio tunnustetaan ja se on täytäntöönpanokelpoinen muissa jäsenvaltioissa. Kyseisissä säädöksissä ei kuitenkaan säädetä siitä, miten tuomio pannaan käytännössä täytäntöön. Toistaiseksi tuomion tai muun täytäntöönpanoasiakirjan täytäntöönpanoa koskevista menettelysäännöistä säädetään pelkästään kansallisessa lainsäädännössä.

Vuonna 2009 hyväksytyssä Tukholman ohjelmassa oikeuden, vapauden ja turvallisuuden varmistamiseksi kansalaisille korostetaan, että Euroopan oikeudenkäyttöalueen avulla olisi tuettava talouden toimintaa sisämarkkinoilla. Ohjelmassa pyydetään komissiota esittämään asianmukaisia ehdotuksia muun muassa tuomioiden täytäntöönpanon tehostamiseksi EU:ssa pankkitalletusten ja velallisten omaisuuden osalta.

2 Ehdotuksesta yleisesti

Euroopan komissio on 25 päivänä heinäkuuta 2011 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi eurooppalaisen tilivarojen turvaamismääräyksen luomisesta rajat ylittävää velkojen perintää varten siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa [KOM(2011) 445 lopullinen]. Ehdotus perustuu SEUT 81 artiklan 2 kohtaan. Sen nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät toimenpiteitä, joilla pyritään erityisesti si-

sämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sitä edellyttäessä varmistamaan muun muassa jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano (alakohta a), tehokas oikeussuojan saatavuus (alakohta e) sekä riita-asiaiden oikeudenkäyntien moitteetonta sujumista haittaavien esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa jäsenvaltioissa sovellettavien riita-asiaiden oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen yhteensopivuutta (alakohta f), ja näin tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroinen tunnustamisen periaatteen perusteella kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia.

Asetusehdotuksen tavoitteena on erityisesti:

- antaa velkojille mahdollisuus hankkia tilivarojen turvaamismääräys samoin edellytyksin riippumatta siitä, missä maassa toimivaltainen tuomioistuin sijaitsee;
- antaa velkojille mahdollisuus hankkia tieto velallisen pankkitilien sijainnista; sekä
- vähentää velkojille tilivarojen turvaamismääräyksen hankkimisesta ja täytäntöönpanosta rajat ylittävissä tilanteissa aiheutuvia kustannuksia sekä lyhentää turvaamismääräyksen hankkimiseen ja täytäntöönpanoon kuuluvaa aikaa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi uusi ja itsenäinen eurooppalainen tilivarojen turvaamisen menettely, jonka avulla velkoja voisi estää velallista siirtämästä tai nostamasta varoja miltä tahansa EU:ssa sijaitsevalta pankkitililtä. Menettelyyn voisivat turvautua sekä yksityiset kansalaiset että yritykset. Menettely muodostaisi vaihtoehdon

kansallisen lainsäädännön mukaisille menettelyille.

Ehdotus sisältää säännökset eurooppalaisen tilivarojen turvaamismääräyksen antamismenettelystä sekä sen toteuttamisesta siinä pankissa, jossa määräyksen kohteena oleva tili sijaitsee. Turvaamismääräys olisi tarkoitettu pelkästään varojen turvaamiseen: sillä suljettaisiin velallisen tili (määräyksessä ilmoitettuun määrään saakka), mutta sen nojalla ei voitaisi maksaa rahaa velkojalle. Turvaamismääräyksellä olisi esineoikeudellinen vaikutus, eli se koskisi vain tiettyjä tilejä, ei velallista henkilökohtaisesti.

Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin sekä siviili- että kauppaoikeudellisissa asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat valtioiden rajojen yli. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan suljettavaksi laajalti samat osa-alueet kuin Bryssel I -asetuksessa. Kuten Bryssel I -asetuksessa, asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ehdotuksen mukaan suljettaisiin maksukyvttömyysmenettelyt, sosiaaliturva ja välimiesmenettely. Bryssel I -asetuksesta poiketen asetusta sovellettaisiin kuitenkin aviovarallisuussuhteisiin, rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisiin vaikutuksiin sekä perintöasioihin heti, kun komission näillä aloilla ehdottamat säädökset on hyväksytty ja ne ovat tulleet voimaan.

Eurooppalaista tilivarojen turvaamisen menetelyä voitaisiin asetusehdotuksen mukaan soveltaa kahdentyyppisissä tilanteissa: joko 1) ennen kuin on annettu täytäntöönpanoasiakirja, joka on täytäntöönpanokelpoinen siinä jäsenvaltiossa, jossa tili sijaitsee, tai 2) myös tämän jälkeen.

Asetusehdotuksen mukaan toimivalta eurooppalaisen tilivarojen turvaamismääräyksen antamiseen olisi jäsenvaltion tuomioistuimilla, jotka ovat EU:n oikeuden tai kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisia tutkimaan pääasian. Vaihtoehtoisesti määräyksen voisivat antaa tilin sijaintivaltion tuomioistuimet. Viimeksi mainitussa tapauksessa määräyksen vaikutus rajoittuisi kuitenkin vain sen jäsenvaltion alueelle, jossa määräys on annettu, eikä määräystä tunnustettaisi tai pantaisi täytäntöön muissa jäsenvaltioissa. Jos velkojalla on jo täytäntöönpanoasiakirja, hän voisi hakea tilivarojen turvaamismääräystä joko täytäntöönpanoasiakirjan antaneelta

tuomioistuimelta tai pankkitilin sijaintivaltion täytäntöönpanoviranomaiselta.

Turvaamismääräyksen myöntämisen edellytyksenä asetusehdotuksen mukaan olisi 1) se, että velkoja osoittaa hänellä olevan hyvät mahdollisuudet voittaa pääasiaa koskeva oikeudenkäynti, eli että hänen vaatimuksensa on lähtökohtaisesti hyvin perusteltu, sekä 2) se, että velkoja osoittaa, että on olemassa riski siitä, että myöhemmin annettavaa tuomiota ei voida panna täytäntöön ilman turvaamismääräystä, koska velallinen saattaa siirtää tai hävittää varat. Tämän lisäksi tuomioistuin voisi vaatia velkojaa asettamaan vakuuden, jolla turvataan velalliselle mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen turvaaminen, jos määräys myöhemmin kumotaan aiheettomana. Siinä tapauksessa, että velkojalla on jo täytäntöönpanoasiakirja, turvaamismääräyksen antamiseen ehdotetaan sovellettavan edellä mainittuja vähemmän tiukkoja edellytyksiä.

Asetusehdotuksen mukaan turvaamismääräys annettaisiin ex parte -menettelyssä, eli velallista ei kuultaisi ennen määräyksen antamista. Tämän tarkoituksena on estää turvaamismääräyksen vaarantuminen.

Edellä mainitun lisäksi asetusehdotuksessa ehdotetaan velvoittamaan jäsenvaltiot ottamaan käyttöön keino, jolla voitaisiin helpottaa tietojen hankkimista velallisen tilistä tai tileistä. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi valita kahdesta mekanismista: joko 1) antamaan määräys, jolla kaikki jäsenvaltion alueella sijaitsevat pankit velvoitetaan ilmoittamaan, onko velallisella pankissa tili tai 2) antamaan täytäntöönpanoviranomaisille pääsy viranomaisten yllä pitämässä rekistereissä tai viranomaisten hallussa muuten oleviin tietoihin.

Asetusehdotuksen mukaan eurooppalaisen tilivarojen turvaamisen menettelyn mukaisesti yhdessä jäsenvaltiossa annettu tilivarojen turvaamismääräys tunnustettaisiin ja pantaisiin täytäntöön automaattisesti toisessa jäsenvaltiossa ilman eri menettelyjä.

Tilivarojen turvaamismääräys pantaisiin asetusehdotuksen mukaan täytäntöön antamalla se tiedoksi yhdelle tai useammalle pankille, jossa turvattavat tilit sijaitsevat. Tämän jälkeen pankin olisi toteutettava turvaamismääräys sulkemalla tilille määräyksessä ilmoitettu määrä. Velallisille olisi il-

moitettava heti, kun turvaamismääräys on toutettu.

Jos turvaamistoimimääräys koskee useita tilejä, asetusehdotuksen mukaan velkojan mahdollisuus takavarikoida turhan suuria määriä olisi rajoitettu velvoittamalla velkoja vapauttamaan vaatimuksen ylittävät määrät heti, kun hän on saanut tiedon niistä.

Asetusehdotuksen mukaan velallisella olisi oikeus kiistää myönnetty eurooppalainen tilivarojen turvaamismääräys sekä aineellisin että prosessuaalisin perustein. Lähtökohtaisesti velallisen olisi vastustettava turvaamismääräystä siinä tuomioistuimessa, joka on myöntänyt määräyksen. Poikkeuksen muodostaisivat eräät täytäntöönpanomenettelyyn liittyvät seikat, joita koskevat vastaväitteet olisi esitettävä täytäntöönpanevan jäsenvaltion tuomioistuimissa. Lisäksi kuluttajina, työntekijöinä ja vakuutettuina olevat velalliset voisivat vastustaa turvaamismääräystä kaikilta osin kotipaikkansa jäsenvaltion tuomioistuimissa. Jotta velallisen olisi helpompi pyytää määräyksen uudelleentarkastelua toisen jäsenvaltion tuomioistuimissa, ehdotus sisältää vakiolomakkeet kaikilla unionin kielillä.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asetusehdotuksessa ehdotetaan perustettavaksi uusi ja itsenäinen tilivarojen turvaamismenettely, joka muodostaisi vaihtoehdon kansallisen lainsäädännön mukaisille menettelyille. Tähän nähden ehdotus ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksen täytäntöönpano saat-
taa sen sijaan edellyttää täydentävien säännösten antamista.

5 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Asetusehdotus perustuu SEUT 81 artiklan 2 kohdan a, e ja f alakohtaan. Sen mukaan ehdotus käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että Euroopan parlamentti osallistuu päätöksentekomenettelyyn ja että ehdotuksen hyväksymiseen tarvitaan määränemmistö neuvostossa.

Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaatteen osalta valtioneuvosto katsoo, että eurooppalaisen tilivarojen turvaamismenettelyn luominen ei ole järjestettävissä yksittäisen jäsenvaltion tasolla toteutettavin toimenpitein.

6 Ehdotuksen vaikutukset

Asetusehdotuksen mukaisesta eurooppalaisen tilivarojen turvaamismääräyksen antamismenettelystä sekä sen toteuttamisesta aiheutuisi niin tuomioistuimille, täytäntöönpanoviranomaisille kuin pankeillekin lisätyötä ja kustannuksia. Ehdotuksen suoranaisia taloudellisia, organisatorisia tai muita säädösvalmistelussa huomioon otettavia vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Toisaalta asetusehdotuksella voitaisiin parantaa jäsenvaltioiden välisen yhteistyön mahdollisuuksia velkojen aseman kehittämiseksi rajat ylittävissä tilanteissa. Ehdotetut toimet vähentäisivät velkojille tilivarojen turvaamismääräyksen hankkimisesta ja täytäntöönpanosta rajat ylittävissä tilanteissa aiheutuvia kustannuksia sekä lyhentävät turvaamismääräyksen hankkimiseen ja täytäntöönpanoon kuluva-aikaa.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunto valtiovarainministeriöltä, Helsingin hovioikeudelta, Helsingin käräjäoikeudelta, Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirastolta, Finanssialan Keskusliitto ry:ltä, Keskuskaupparilalta ja Suomen Asianajajaliitolta. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle on varattu tilaisuus antaa lausunto ehdotuksesta.

Asetusehdotus on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (jaosto 35) kirjallisesti.

Komissio on esitellyt asetusehdotuksen neuvoston työryhmässä 9.9.2011.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti käsillä olevaan asetusehdotukseen ja sen tavoitteisiin. Valtioneuvoston tavoitteena on, että mahdollisesti luotava uusi

ja itsenäinen eurooppalainen tilivarojen turvaamismenettely on käytännössä toimiva. Tässä suhteessa asetusehdotus on jo lainsäädäntöteknisesti varsin monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Edelleen valtioneuvoston tavoitteena on, että mahdollisesti luotava tilivarojen turvaamismenettely ottaa riittävällä tavalla huomioon myös velallisten oikeusturvankohdat.