Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
18 päivänä kesäkuuta 2020[1]

Asia C-540/19

WV
vastaan
Landkreis Harburg

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesgerichtshof (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Toimivalta elatusvelvoitteita koskevissa asioissa – Elatusvelkojan asuinpaikka – Elatusvelkojan saatavan siirtyminen julkisyhteisölle suoraan lain nojalla

1. Bundesgerichtshof (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa) tiedustelee unionin tuomioistuimelta, ovatko Saksan tuomioistuimet asetuksen (EY) N:o 4/2009[2] mukaan toimivaltaisia ratkaisemaan saksalaisen julkisyhteisön, jolle elatusvelkojan saatava on siirtynyt suoraan lain nojalla, Itävallassa asuvaa elatusvelvollista vastaan esittämän vaatimuksen.

2. Ensi näkemältä voitaisiin ajatella, että unionin tuomioistuin ratkaisi jo tämän kysymyksen vuonna 2004 toiseen hyvin samankaltaiseen ennakkoratkaisukysymykseen antamallaan vastauksella. Tuomiossa Blijdenstein[3] nimittäin todettiin, että julkisyhteisö, jolle elatussaatava oli siirtynyt, ei voinut vaatia kyseistä saatavaa siinä tuomioistuimessa, jonka alueella elatusvelkojalla oli asuinpaikka. Tuolloin sovellettava normi oli vuoden 1968 Brysselin yleissopimuksen[4] 5 artiklan 2 kohta.

3. Vaikka tuomiossa Blijdenstein ja asetuksen N:o 4/2009 3 artiklan b alakohdassa tarkastellut toimivaltaperusteet ovatkin muodollisesti samat, on olemassa syitä, jotka nykyään johtavat niiden toisenlaiseen tulkintaan.

4. Vuoden 1968 Brysselin yleissopimus (ja sitä seurannut asetus (EY) N:o 44/2001[5]) on nimittäin korvattu asetuksella N:o 4/2009, joka ei ole suinkaan pelkkää aikaisempien säädösten toistoa. Jotta samat tavoitteet voitaisiin saavuttaa entistä tehokkaammin, uudella asetuksella mukautettiin jäsenvaltioiden välillä sovellettavia tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevia sääntöjä, joten tämä uusi säädöskehys on otettava huomioon niiden tulkinnassa.

5. Näin unionin tuomioistuimelle tarjoutuu tilaisuus tarkistaa aiempaa oikeuskäytäntöään siltä osin kuin se ei ole yhteensopivaa voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa 18.12.2008 annettu neuvoston asetus (EUVL 2009, L 7, s. 1).

3 Tuomio 15.1.2004 (C-433/01, EU:C:2004:21; jäljempänä tuomio Blijdenstein).

4 Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla 27.9.1968 tehty yleissopimus (EYVL 1972, L 299, s. 32; jäljempänä vuoden 1968 Brysselin yleissopimus tai vuoden 1968 yleissopimus).

5 Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 22.12.2000 annettu neuvoston asetus (EUVL 2001, L 12, s. 1).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus: asetus N:o 4/2009

6. Asetuksen N:o 4/2009 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta voidaan suojata elatusvelkojien edut ja edistää hyvää oikeudenkäyttöä Euroopan unionissa, olisi asetuksesta (EY) N:o 44/2001 johtuvia toimivaltasääntöjä mukautettava. Se seikka, että vastaajan asuinpaikka on kolmannessa valtiossa, ei saisi enää olla syynä jättää soveltamatta yhteisön toimivaltasääntöjä, eikä viittausta kansallisen lainsäädännön toimivaltasääntöihin olisi enää sallittava. Tässä asetuksessa olisi siten määritettävä ne tapaukset, joissa jäsenvaltion tuomioistuin voi käyttää toissijaista toimivaltaa.”

7. Asetuksen N:o 4/2009 johdanto-osan 44 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tällä asetuksella olisi muutettava asetusta (EY) N:o 44/2001 korvaamalla sen elatusvelvoitteita koskevat säännökset. – –”

8. Asetuksen N:o 4/2009 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

10) ’velkojalla’ luonnollista henkilöä, jolla on oikeus tai jolla väitetään olevan oikeus saada elatusapua;

– –”

9. Asetuksen N:o 4/2009 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Elatusvelvoitteita koskevissa asioissa ovat jäsenvaltioissa toimivaltaisia:

a) vastaajan asuinpaikan tuomioistuin, tai

b) velkojan asuinpaikan tuomioistuin, tai

c) tuomioistuin, jolla siihen sovellettavan lainsäädännön mukaisesti on toimivalta ratkaista henkilön oikeudellista asemaa koskeva kanne, jos elatusta koskeva vaatimus on liitännäinen tähän kanteeseen nähden, paitsi jos tämä toimivalta perustuu yksinomaan osapuolen kansalaisuuteen, tai

d) tuomioistuin, jolla siihen sovellettavan lainsäädännön mukaisesti on toimivalta ratkaista vanhempainvastuuta koskeva kanne, jos elatusta koskeva vaatimus on liitännäinen tähän kanteeseen nähden, paitsi jos tämä toimivalta perustuu yksinomaan osapuolen kansalaisuuteen.”

10. Asetuksen N:o 4/2009 64 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanokelpoisiksi julistamista tai täytäntöönpanoa koskevassa hakemuksessa ilmaisu ’velkoja’ käsittää julkisyhteisön, joka toimii elatusapuun oikeutetun luonnollisen henkilön sijasta, tai yhteisön, jolla on oikeus saada korvausta elatusavun sijasta maksetusta suorituksesta.

– –

3. Julkisyhteisö voi pyytää tunnustamista ja täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista tai täytäntöönpanoa, kun kyse on seuraavista:

a) korvausta elatusavun sijasta maksetusta suorituksesta vaativan julkisyhteisön hakemuksesta velallista vastaan tehty päätös;

_ _”

B Saksan oikeus

11. Saksan siviililain[6] 1601 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Sukulaiset suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa ovat velvollisia huolehtimaan toistensa elatuksesta.”

12. Saksan sosiaaliturvalain[7] 12. osan 94 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Jos etuuksiin oikeutetulla on ajalta, jolta etuuksia maksetaan, siviilioikeudellinen elatusta koskeva oikeus, se siirtyy maksettujen kustannusten määrään asti sosiaalihuoltolaitokselle samalla kun tälle siirtyy oikeus saada tietoja elatusta koskevan lainsäädännön mukaisesti.”

13. SGB XII:n 94 §:n 5 momentin kolmannessa virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Edellä 1–4 momentissa tarkoitetuista oikeuksista päätetään siviilioikeudellisessa menettelyssä.”

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

14. WV:n vuonna 1948 syntynyt äiti on vuodesta 2009 lähtien asunut vanhainkodissa Kölnissä (Saksa). Koska hänen omat tulonsa ja varallisuutensa eivät täysin riitä kattamaan laitoshoidosta aiheutuvia kustannuksia, hän saa SGB XII:n nojalla pysyvästi sosiaalihuoltoetuuksia Landkreis Harburgilta (Harburgin piirikunta).

15. WV, joka on äitiinsä nähden elatusvelvollinen, asuu Wienissä (Itävalta).

16. Landkreis Harburg vaatii WV:tä suorittamaan huhtikuun 2017 ja huhtikuun 2018 väliseltä ajalta maksamattomat ja erääntyneet elatusavut sekä maksamaan pysyvää elatusapua toukokuusta 2018 lähtien.

17. Julkisyhteisö Amtsgericht Kölnissä (Kölnin alioikeus, Saksa) vaatimuksen, jonka mukaan WV:n äidin oikeus periä elatussaatavaa WV:ltä oli siirtynyt sille SGB XII:n 94 §:n 1 momentin nojalla. Se lisäsi, että se oli kyseisenä ajanjaksona maksanut WV:n äidille sosiaalihuoltoetuuksia, joiden määrä ylittää selvästi perittävän elatusavun määrän.

18. WV väitti, ettei Saksan tuomioistuimilla ole kansainvälistä toimivaltaa.

19. Amtsgericht Köln totesi, ettei se ole kansainvälisesti toimivaltainen, ja jätti vaatimuksen tutkimatta. Se katsoi, että asetuksen N:o 4/2009 3 artiklan b alakohdassa tarkoitettu ”velkoja” voi olla vain elatusapuun oikeutettu itse eikä julkisyhteisö, jolle elatussaatava on siirtynyt.

6 Bürgerliches Gesetzbuch (jäljempänä BGB).

7 Sozialgesetzbuch (jäljempänä SGB XII).

20. Kantajana ollut julkisyhteisö valitti ratkaisusta Oberlandesgerichtiin (osavaltion ylioikeus, Saksa), joka kumosi riidanalaisen päätöksen ja palautti asian ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

21. Oberlandesgericht totesi, että Saksan tuomioistuimet ovat kansainvälisesti toimivaltaisia, koska elatusvelkoja voi asetuksen N:o 4/2009 3 artiklan a ja b alakohdan mukaan valita, periikö hän elatussaatavia oman asuinpaikkansa (Saksan) vai vastaajan asuinpaikan (käsiteltävässä asiassa Itävallan) toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Se katsoi, että sama valinnanmahdollisuus kuuluu myös julkisyhteisölle, jolle elatussaatava on siirtynyt.

22. WV valitti ratkaisusta Bundesgerichtshofiin (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa), joka on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Voiko julkisyhteisö, joka on tarjonnut elatusvelkojalle julkisoikeudellisten sääntöjen mukaisia sosiaalihuoltoetuuksia, vedota asetuksen 3 artiklan b alakohdan mukaiseen elatusvelkojan asuinpaikan tuomioistuimen toimivaltaan, kun se vetoaa suhteessa elatusvelvolliseen takautumisoikeutensa nojalla sosiaalihuoltoetuuksien myöntämisen perusteella sille suoraan lain nojalla siirtyneeseen siviilioikeudelliseen elatusta koskevaan oikeuteen?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

23. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 16.7.2019.

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Saksan liittotasavallan ja Espanjan hallitukset sekä Euroopan komissio.

25. Suullista käsittelyä ei pidetty tarpeellisena.

IV Asian tarkastelu

A Alustava huomautus

26. Elatusvaateiden tehokkaan ja nopean perinnän varmistaminen on välttämätöntä lukuisten Euroopan kansalaisten hyvinvoinnille.[8] Jo vuoden 1968 Brysselin yleissopimukseen sisältyi erityinen tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskeva määräys, jolla pyrittiin tehostamaan perintää rajat ylittävissä tilanteissa.[9] Kyseisen määräyksen (yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohta) mukaan elatusvelkoja voi nostaa kanteen joko sen jäsenvaltion toimivaltaisessa tuomioistuimessa, jossa elatusvelvollisella oli kotipaikka, tai sen jäsenvaltion toimivaltaisessa tuomioistuimessa, jossa elatusvelkojalla itsellään oli kotipaikka tai asuinpaikka. Tämä sääntö otettiin asetukseen N:o 44/2001.

27. Tampereella 15. ja 16.10.1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa laatimaan komission ehdotusten perusteella yhteiset menettelysäännöt sellaisia yksinkertaistettuja ja nopeutettuja valtioiden rajat ylittäviä riita-asioita varten, jotka koskevat elatusvelvoitteita. Näiden sääntöjen laatimista vauhdittivat Haagin ohjelma ja sen mukainen toimintasuunnitelma,[10] jotka johtivat nykyään voimassa olevan asetuksen N:o 4/2009 antamiseen kyseisellä alalla.

8 Näin todettiin tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamista siviili- ja kauppaoikeuden alalla koskevassa toimenpideohjelmassa (EYVL 2001, C 12, s. 1), joka antoi alkusysäyksen uuden lainsäädännön valmistelulle yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa.

9 Kuten vuoden 1968 yleissopimusta koskevasta Jenardin selitysmuistiosta (EYVL 1979, C 59, s. 1) ilmenee, se oli jatkoa lasten elatusapupäätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta 15.4.1958 tehdylle Haagin yleissopimukselle.

10 Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa (EUVL 2005, C 53, s. 1).

28. Jotta voitaisiin suojata elatusvelkojien edut ja edistää hyvää oikeudenkäyttöä Euroopan unionissa, asetuksella N:o 4/2009 mukautettiin jo voimassa olleita tuomioistuinten toimivaltaa koskevia sääntöjä. Asetukseen sisältyy elatusvaateita koskevia erityissäännöksiä, joilla – vaikka ne ovatkin läheistä sukua muille yksityisoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön välineille – on omat tavoitteensa ja myös oma systematiikkansa.

29. Kuten jäljempänä selitän, näiden seikkojen pitäisi ohjata (uuden) säädöksen tulkintaa, mikä osaltaan auttaisi varmistamaan sen yhtenäisen soveltamisen, ja sitä on sovellettava itsenäisesti.

B Yhteenveto tilanteesta: aikaisempi oikeuskäytäntö

30. Euroopan unionin tuomioistuimelle on asetuksen N:o 4/2009 voimaantulosta [11] lähtien esitetty useitakin ennakkoratkaisupyyntöjä, joissa sitä on pyydetty tulkitsemaan joko kyseisen asetuksen 3 artiklaa [12] tai erityisesti sen a alakohtaa, [13] vaikkakin hieman eri kannoilta kuin nyt käsiteltävässä asiassa.

31. Asetuksesta N:o 4/2009 ei saada suoraa vastausta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, ja oikeuskirjallisuudessa onkin tuotu esiin, että asetus ei tässä kohden ole täysin selkeä. [14]

32. Mielestäni asetuksesta kuitenkin löytyvät riittävät perusteet sille, että ennakkoratkaisukysymykseen voidaan vastata myöntävästi. Selvitän jäljempänä, miksi julkisyhteisö, joka on maksanut elatusvelkojalle sosiaalihuoltoetuuksia, voi vedota suhteessa elatusvelvolliseen sille suoraan lain nojalla siirtyneeseen elatusta koskevaan oikeuteen [15] sen paikkakunnan tuomioistuimissa, jossa elatusvelkojalla on asuinpaikka.

33. Tämä vastaus edellyttää poikkeamista tuomiosta Blijdenstein, jossa, kuten jo mainitsin, todettiin, että vuoden 1968 Brysselin yleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan elatusvelkoja voi nostaa kanteen oman asuinpaikkansa tuomioistuimessa vain, jos hän on ”itse kantajana”. [16]

34. Kyseisessä tuomiossa

– muistutettiin aluksi, että sääntöjä, joilla poiketaan tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevasta yhteisestä periaatteesta, jonka mukaan toimivaltaisia ovat sen valtion tuomioistuimet, jossa vastaajalla on kotipaikka, on tulkittava suppeasti ja että vuoden 1968 yleissopimuksessa *suhtaudutaan kielteisesti* kantajan kotipaikan tuomioistuinten toimivallan hyväksymiseen, [17] ja luonnehdittiin sitten elatusvelkojaa elatussaatavan perintämenettelyn ”heikommaksi asianosaiseksi”;

11 Ks. 76 artikla. Asetus tuli voimaan 30.1.2009; sitä alettiin soveltaa täysimääräisesti 18.6.2011, jolloin alkoi elatusvelvoitteisiin sovellettavasta laista vuonna 2007 tehdyn Haagin pöytäkirjan tilapäinen soveltaminen.

12 Tuomio 16.7.2015, A (C-184/14, EU:C:2015:479); tuomio 15.2.2017, W ja V (C-499/15, EU:C:2017:118) ja tuomio 5.9.2019, R (Toimivalta vanhempainvastuuta ja elatusvelvollisuutta koskevissa asioissa) (C-468/18, EU:C:2019:666; jäljempänä tuomio R). Ks. myös määräys 16.1.2018, PM (C-604/17, EU:C:2018:10) ja määräys 3.10.2019, OF (C-759/18, EU:C:2019:816).

13 Tuomio 18.12.2014, Sanders ja Huber (C-400/13 ja C-408/13, EU:C:2014:2461; jäljempänä tuomio Sanders ja Huber).

14 Lipp, V., ”Vorbemerkung zu Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EG-UntVO)”, Münchener Kommentar FamFG, nide 2, 3. painos, 2019, 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

15 Julkisyhteisö ei voisi vedota asetuksessa N:o 4/2009 annettuihin toimivaltasääntöihin vaatiakseen korvausta suorituksista, joita ei ole maksettu elatusavun sijasta.

16 Tuomio Blijdenstein, 28 kohta ja – vaikkakin hieman eri sanoin – tuomiolauselma.

17 Ibidem, 25 kohta.

– tämän perusteella katsottiin, että ”julkisoikeudellinen elin, joka on nostanut takautumiskanteen elatusvelvollista vastaan, ei ole viimeksi mainittua heikommassa asemassa”; [18]

– selitettiin, että elatusvelvollisen kannalta vuoden 1968 yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen (jossa vahvistetaan pääsäännöksi, että toimivaltaisia ovat sen valtion tuomioistuimet, jossa vastaajalla kotipaikka) tarkoituksena on ”vastaajan suojeleminen, sillä tämä on yleensä heikompi asianosainen sen vuoksi, että kantaja on nostanut kanteen häntä vastaan”; [19]

– ja lopuksi vahvistettiin, että vastaajan kotipaikan tuomioistuimella ”on parhaat mahdollisuudet arvioida viimeksi mainitun varallisuutta”. [20]

35. Myöhemmissä, jo asetuksen N:o 4/2009 3 artiklaan liittyneissä tuomioissaan unionin tuomioistuin on todennut aikaisemmasta oikeuskäytännöstään seuraavaa:

– se on edelleen merkityksellistä uuden asetuksen säännösten arvioimiseksi sikäli kuin niillä on korvattu asetuksen N:o 44/2001 säännökset; [21]

– elatusvelkojalle annettu valinnanmahdollisuus (asetuksen N:o 4/2009 3 artikla) perustuu siihen, että häntä pidetään ”heikompana osapuolena”, kun hän on oikeudenkäynnissä kantajana. [22]

C Oikeuskäytännön muuttamista puoltavia perusteita

36. Selitän jäljempänä syyt, jotka yhdessä tarkasteltuina [23] voisivat oikeuttaa luopumaan tuomiossa Blijdenstein vahvistetusta toimivaltaperusteesta, kun sitä tarkastellaan uuden lainsäädännön (asetus N:o 4/2009) valossa. Olen näiltä osin samaa mieltä kuin Saksan ja Espanjan hallitukset sekä komissio, jotka esittävät tätä samaa ratkaisua.

1. Tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevien sääntöjen uusi järjestelmä

a) Täysin kattava järjestelmä

37. Toisiaan seuraavien oikeudellisten instrumenttien jatkuvuutta koskeva periaate ei ensinnäkään ole absoluuttinen eikä automaattinen. [24] Aiempaa oikeuskäytäntöä on edelleen järkevää noudattaa, jos lainsäädäntöön ei ole tehty muutoksia. Asetuksessa N:o 4/2009 niitä on tehty, vaikkakaan ne eivät käy ilmi lukemalla pelkästään sovellettavaa säännöstä eli 3 artiklan b alakohtaa.

38. Brysselin yleissopimuksesta ja asetuksesta N:o 44/2001 poiketen asetuksessa N:o 4/2009 ei aseteta tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevien sääntöjen soveltamisen edellytykseksi sitä, että vastaajan kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa. [25]

18 Ibidem, 30 kohta. Tuomiossa täsmennettiin, että ”lisäksi sellainen elatusapuun oikeutettu, jonka elatukseen tämä julkisoikeudellinen oikeushenkilö on osallistunut, ei enää ole taloudellisesti turvattomassa asemassa”. Siitä, olisiko tästä käsityksestä jo aiheellista luopua, ks. jäljempänä 69 kohta.

19 Ibidem, 29 kohta.

20 Ibidem, 31 kohta.

21 Tuomio Sanders ja Huber, 23 kohta.

22 Tuomio Sanders ja Huber, 27 kohta ja tuomio R, 30 kohta. Kummassakin viitataan tuomion Blijdensteinin 29 kohtaan.

23 Erikseen tarkasteltuina jotkin niistä eivät välttämättä riittäisi perusteiksi oikeuskäytännön muuttamiseen.

24 Näin totesi julkisasiamies Jääskinen 4.9.2014 esittämässään ratkaisuehdotuksessa Sanders ja Huber (C-400/13 ja C-408/13, EU:C:2014:2171), 37 ja 41 kohta: aikaisempia säädöksiä koskevaan oikeuskäytäntöön perustuvia periaatteita ei pidä soveltaa mekaanisesti.

25 Asetuksen N:o 4/2009 johdanto-osan 15 perustelukappaleessa viitataan juurikin tähän muutokseen ja tarkastellaan sen vaikutuksia toimivaltaperusteisiin: koska ei ole enää täydentäviä kansallisia järjestelmiä, on välttämätöntä, että asetuksella säädetään suljetusta tuomioistuinten toimivaltaa koskevasta säännöstöstä ja toissijaisista toimivaltaperusteista (6 ja 7 artikla).

39. Tästä normatiivisesta seikasta voidaan johtaa ensimmäinen peruste, joka puoltaa sitä, että julkisyhteisöjen, joille elatussaatava on suoraan lain nojalla siirtynyt, on voitava nostaa kanne sen valtion tuomioistuimessa, jossa velkojalla on asuinpaikka: velkojan oikeuksien suojaaminen. [26]

40. Kuten komissio nimittäin tuo esiin, [27] jos elatusvelvollisen kotipaikka on kolmannessa valtiossa, se, että julkisyhteisö, jolle elatussaatava on siirtynyt, ei voisi nostaa kannetta sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa velkojalla on asuinpaikka, pakottaisi sen hyvin todennäköisesti perimään elatussaatavaa unionin ulkopuolella.

41. Tällaisen tilanteen välttäminen edellyttäisi sitä, että tehtäisiin oikeuspaikkasopimus, jossa oikeuspaikaksi valittaisiin jonkin jäsenvaltion tuomioistuin (4 artikla), että vastaaja hyväksyisi hiljaisesti jonkin jäsenvaltion tuomioistuimen toimivallan (5 artikla) tai että vastaajalla ja julkisyhteisöllä olisi kummallakin saman jäsenvaltion kansalaisuus (6 artikla). Asetuksen 7 artiklassa tarkoitettuun forum necessitatisiin voidaan turvautua ainoastaan poikkeustapauksissa, kuten kyseisestä artiklasta ilmenee.

42. Julkisyhteisö, joka pakotetaan perimään saataviaan unionin ulkopuolisessa valtiossa, kohtaisi ylimääräisiä vaikeuksia paitsi pääasiamenettelyssä [28] myös todennäköisesti sen jälkeen, jos se joutuisi hakemaan toisessa valtiossa annetun tuomion tunnustamista tai täytäntöönpanoa. Siinä tapauksessa ei enää voitaisi soveltaa mitään asetuksessa N:o 4/2009 tarkoitetuista järjestelyistä, vaan joko (monen- tai kahdenväliseen) sopimukseen perustuvaa järjestelyä tai sen lainkäyttöalueen järjestelyä, jossa tunnustamista tai täytäntöönpanoa on haettava. [29]

b) Järjestelmä, jossa sovelletaan tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa koskevia vaihtoehtoisia perusteita [30]

43. Asetuksella N:o 4/2009 paitsi kumottiin edellytys, jonka mukaan asetuksen sääntöjä sovelletaan vain, jos vastaajalla on kotipaikka jossakin jäsenvaltiossa, myös luovuttiin vuoden 1968 Brysselin yleissopimuksessa ja asetuksessa N:o 44/2001 noudatetusta sääntö-poikkeus-järjestelmästä, jossa etusija annettiin vastaajan kotipaikan tuomioistuimelle ja joka edellytti muiden toimivaltasääntöjen suppeaa tulkintaa etenkin, kun kyseessä olivat säännöt toimivallan määräytymisestä riita-asian kohteen mukaan.

44. Asetuksessa N:o 4/2009 vastaajan asuinpaikka on toki järjestyksessä ensimmäinen 3 artiklassa mainittu toimivaltaperuste, mutta järjestyksessä seuraavat toimivaltaperusteet on tarkoitettu sen vaihtoehdoiksi. [31]

45. Kaikkien 3 artiklassa mainittujen toimivaltaperusteiden asettaminen samalle viivalle mahdollistaa sen, että uudessa normatiivisessa kontekstissa voidaan poiketa unionin tuomioistuimen aikaisemmista päätelmistä, jotka perustuvat *kielteiseen suhtautumiseen* kantajan kotipaikan tuomioistuinten toimivallan hyväksymiseen ja elatusvelkojan pitämiseen yleisesti ”heikompana asianosaisena”. [32]

26 Hankaluudet tämän suojan saannissa voivat vuorostaan vaikuttaa kielteisesti itse asetuksen tavoitteisiin: ks. jäljempänä 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

27 Komission kirjalliset huomautukset, 20 kohta. Ks. oikeuskirjallisuudesta edellä alaviitteessä 14 mainittu teos Lipp, V. (s. 32).

28 Niiden oikeuden käymiseen ulkomailla liittyvien esteiden lisäksi, jotka ovat yhteisiä kaikille kantajille, julkisyhteisöt voivat kohdata esteitä, jotka johtuvat erityisesti niiden julkisoikeudellisesta luonteesta.

29 Tämä tarkoittaa, että tuomion täytäntöönpano edellyttää pääsääntöisesti sen täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista (eksekvatuuri), jonka edellytyksinä ovat yleensä tuomion antaneen tuomioistuimen toimivallan tutkiminen, puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen, yhteensopivuus aikaisempien tuomioiden kanssa, se, ettei kyseisessä tuomioistuimessa ole vireillä toista tai liitännäistä menettelyä samassa asiassa ja että tuomio ei ole vastoin tuomioistuinvaltion oikeusjärjestyksen perusteita, ja toisinaan myös asiakysymykseen sovellettavan lain tutkiminen.

30 Viittaan tässä yksinomaan asetuksen N:o 4/2009 3 artiklassa tarkoitettujen oikeuspaikkojen väliseen suhteeseen.

31 Julkisasiamies Jääskinen toi esiin tämän asetuksen N:o 4/2009 erityispiirteen jo ratkaisuehdotuksessaan Sanders ja Huber (C-400/13 ja C-408/13, EU:C:2014:2171), 62 kohta.

32 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

2. ”Velkoja” ei rinnastu ”kantajaan”

46. Tuomiossa R unionin tuomioistuin totesi, että elatusvelkojalla, joka on oikeudenkäynnissä kantajana, on käytettävissään useita eri toimivaltaisia tuomioistuimia; tätä se perusteli elatusvelkojan asemalla ”heikompana asianosaisena” ja sillä, että asetuksen N:o 4/2009 tavoitteena on suojata elatusvelkojan edut. [33]

47. Nämä toteamukset eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että millään muilla kantajilla ei ole samanlaista mahdollisuutta valita vapaasti asetuksen N:o 4/2009 3 artiklassa mainittujen tuomioistuinten joukosta. Tosiasiallisesti tuomion R perustelut vastasivat sen riita-asian olosuhteita, jossa tämä ratkaisu annettiin, joten kyseistä tuomiota (ja näin myöskään itse asetusta N:o 4/2009) ei pidä tulkita siten, että 3 artiklan toimivaltaperusteet on rajattu koskemaan pelkästään menettelyjä, jotka ”heikompi asianosainen” on *itse* pannut vireille.

48. Asetuksessa N:o 4/2009 ei rinnasteta toisiinsa ”velkojaa” ja ”kantajaa” [34] eikä ”elatusvelvollista” ja ”vastaajaa”. Itse asiassa 8 artiklan 1 kohdassa kuvataan tilanne, jossa kantajana on elatusvelvollinen, ja säädetään, että tällä on mahdollisuus nostaa kanne vain siinä jäsenvaltiossa, jossa velkojan asuinpaikka on (tietyin edellytyksin).

49. Asetuksen N:o 4/2009 2 artiklassa annettu velkojan – kuten velallisenkin – määritelmä koskee ainoastaan *luonnollisia henkilöitä*, mutta, kuten äsken totesin, ”velkoja” ja ”kantaja” eivät välttämättä ole sama henkilö.

50. Toisin sanoen asetuksen N:o 4/2009 2 artiklan 1 kohdan 10 alakohdasta ei ilmene, että julkisyhteisöillä, joille elatusvelkojan saatava on siirtynyt, ei ole käytettävissään mitään muita oikeuspaikkoja kuin vastaajan kotipaikan tuomioistuin. Julkisyhteisöjen jättäminen 2 artiklan 1 kohdan 10 alakohdan määritelmän ulkopuolelle tarkoittaa vain sitä, että se, että *julkisyhteisön* asuinpaikka (tai kotipaikka) on tietyssä jäsenvaltiossa, ei oikeuta antamaan kansainvälistä toimivaltaa kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimille 3 artiklan b alakohdan nojalla. [35]

51. Lainsäädäntömenettelyssä harkittiin jossain vaiheessa mahdollisuutta rajoittaa julkisyhteisöjen valittavana olevia toimivaltaperusteita, mutta tätä ei näy lopullisessa asiakirjassa. Parlamentti ehdotti 13.12.2007 antamassaan lainsäädäntöpäätöslauselmassa [36] kahta käsiteltävän asian kannalta merkityksellistä tekstilisäystä, joissa a) sisällytettiin julkisyhteisöt 2 artiklan 1 kohdan 9 alakohdassa annettuun elatusvelvollisen käsitteeseen ja b) lisättiin uusi 2 a artikla, jossa säädettiin, että julkisyhteisöt eivät voi nostaa kannetta muussa kuin vastaajan asuinpaikan tuomioistuimessa. Kumpikin ehdotus poistettiin myöhemmin. [37]

33 Tuomion 28–33 kohta, erityisesti 30 kohta.

34 Sitä ei tehdä myöskään Brysselin yleissopimuksessa eikä asetuksessa N:o 44/2001. Yleissopimusta koskevassa Jenardin selitysmuistiossa viitataan ”kantajaan” eikä ”velkojaan” (s. 25).

35 Ks. oikeuskirjallisuudesta esim. edellä alaviitteessä 14 mainittu teos Lipp, V. (s. 30).

36 Euroopan parlamentin 13.12.2007 antama lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa (KOM(2005)0649 – C6-0079/2006 – 2005/0259(CNS)), P6_TA(2007)0620, komission ehdotukseen esitetyt tarkistukset 19 ja 21.

37 Ks. 22.10.2008 päivätty asiakirja 14066/08 (Add. 1), joka sisältää 4.12.2008 annetulla parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselmalla P6_TA(2008)0574 hyväksytyn neuvoston ehdotuksen.

52. Ehdottamani tulkinta saa lisätukea asetuksen N:o 4/2009 64 artiklasta, jossa viitataan julkisyhteisöihin, jotka vaativat korvausta elatusavun sijasta maksetusta suorituksesta:

– sen 1 kohdassa [38] velkojan käsitteeseen sisällytetään johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaisesti julkisyhteisöt, jotka voivat hakea tunnustamista tai täytäntöönpanoa tai tapauksen mukaan täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista; [39]

– tällä perusteella sen 3 kohdassa säädetään, että tällaisia hyväksyntöjä voidaan antaa kahdenlaisille päätöksille, joista on tässä mainittava ”velkojan ja velallisen välillä tehty päätös siltä osin kuin velkojalle on maksettu suorituksia elatusavun sijasta”. Koska päätöksen tunnustamista, täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanokelpoisiksi julistamista koskeva hakemus esitetään normaalitilanteessa siinä valtiossa, jossa vastaajalla on asuinpaikka, kyseessä oleva päätös on lähtökohtaisesti annettu jossakin toisessa valtiossa.

53. Asetuksessa N:o 4/2009 siis sallitaan – vaikkakin implisiittisesti – se, että julkisyhteisöt saattavat asian muuhun kuin elatusvelvollisen asuinpaikan toimivaltaiseen tuomioistuimeen.

3. Asetuksen N:o 4/2009 tavoitteet

54. Kuten jo edellä korostin, asetuksen N:o 4/2009 yleisenä tavoitteena on suojata elatusvelkojaa. Tämä ilmenee sen johdanto-osan 15 perustelukappaleesta, jossa kyseinen tavoite liitetään pyrkimykseen taata elatussaatavien tehokas perintä rajatylittävissä tilanteissa. [40]

55. Tätä pyrkimystä vastaisi parhaiten se, että julkisyhteisöt, joille elatusvelkojan saatava on suoraan lain nojalla siirtynyt, voisivat nostaa takautumiskanteen elatusvelkojan asuinpaikassa. Näin helpotettaisiin elatussaatavien perintää, sillä elatusvelkojan asuinpaikka on usein sama kuin julkisyhteisön kotipaikka. [41]

56. Voitaisiin väittää, ettei tällaisen kanneoikeuden antamisesta julkisyhteisöille ole mitään etua itse velkojille; ja ettei myöskään ole todennäköistä, että se kannustaisi julkisyhteisöjä maksamaan velkojille heidän elatusapusaataviinsa perustuvia suorituksia. Muistutan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin väitti näin asiassa Blijdenstein ja että yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen korostaen, että julkisyhteisöt maksavat suoritukset vain pannakseen täytäntöön lakiin perustuvan velvollisuutensa. [42]

57. Asetuksessa N:o 4/2009 tosin viitataan velkojaan ensisijaisesti luonnollisena henkilönä, mutta tämä ei välttämättä tarkoita, että tavoite elatussaatavien perinnän varmistamisesta (rajatylittävissä tilanteissa) rajattaisiin koskemaan pelkästään velkojan saatavia, jos ne ovat suoraan lain nojalla siirtyneet julkisyhteisölle.

38 ”Päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanokelpoisiksi julistamista tai täytäntöönpanoa koskevassa hakemuksessa ilmaisu ’velkoja’ käsittää julkisyhteisön, joka toimii elatusapuun oikeutetun luonnollisen henkilön sijasta, tai yhteisön, jolla on oikeus saada korvausta elatusavun sijasta maksetusta suorituksesta.”

39 64 artikla perustuu suoraan lasten ja muiden perheenjäsenten elatusavun kansainvälisestä perinnästä 23.11.2007 tehdyn Haagin yleissopimuksen 36 artiklaan: ks. edellä alaviitteessä 37 mainitsemani, neuvoston ehdotuksen sisältävä asiakirja 14066/08 (Add. 1), 21.10.2008, joka koskee 47 b artiklaa (nykyistä 64 artiklaa). Edellä mainitussa Haagin yleissopimuksen artiklassa puolestaan toistetaan (pienin muutoksin) elatusapua koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta 2.10.1973 tehdyn Haagin yleissopimuksen 18 ja 19 artiklat. Julkisyhteisöjen määrittelemisellä ”velkojiksi” pyritään tässä yhteydessä oikeuttamaan niiden toimiminen keskusviranomaisten välityksellä.

40 Ks. johdanto-osan 45 perustelukappale; sitä edeltävissä johdanto-osan perustelukappaleissa, kuten 22 tai 31 perustelukappaleessa, sama tavoite kytketään tiettyihin asetuksella tehtyihin ratkaisuihin tai tiettyihin asetuksen osiin.

41 Tätä toteamusta, joka ilmenee myös Saksan hallituksen huomautuksista (20 kohta), on ehkä syytä lieventää, kun otetaan huomioon, että velallisen omaisuus on useinkin toisessa valtiossa. Julkisyhteisön – tai minkä tahansa muun kantajan –, jolla on oikeus nostaa kanne oman kotipaikkansa tuomioistuimessa, on joka tapauksessa helpompi hankkia täytäntöönpanoperuste, jos sen kotipaikka on sama kuin velkojan asuinpaikka.

42 Tuomio Blijdenstein, 33 kohta.

58. Ehdottamani tulkinta sitä paitsi vahvistaisi velkojan suojaa, koska se antaisi asetuksessa N:o 4/2009 annetuille tuomioistuinten toimivaltaa koskeville säännöille tietyn ehkäisevän vaikutuksen suhteessa elatusvelvolliseen, joka olisi tietoinen siitä, että häntä vastaan voidaan nostaa kanne hänen asuinpaikkansa ulkopuolella ja että kantajana voi olla myös julkisyhteisö.

59. Aikaisempi tilanne, jota tarkasteltiin tuomiossa Blijdenstein, on siis muuttunut laadullisesti. Vaikka julkisyhteisö kyseisessä tilanteessa maksoi avustukset elatusvelkojalle, oikeuspaikka määräytyi elatusvelvollisen eduksi (joka oli oikeudenkäynnissä vastaajana, koska hän ei ollut maksanut elatusapua). Tämä epäsuhta voidaan ja se pitääkin korjata.

60. Kuten tuomion Blijdenstein kommentaareissa [43] on jo tuotu esiin ja kuten osapuolet huomautuksissaan muistuttavat, se, että julkisyhteisöä estetään nostamasta kannetta elatusvelkojan asuinpaikassa, voi vähentää elatusvelvollisen halukkuutta täyttää velvoitteensa vapaaehtoisesti. [44]

4. Muita perusteluja

61. Ehdottamaani ratkaisua puoltaa eräs toinenkin syy, jonka teoreettinen merkitys on kenties vähäinen mutta jolla kuitenkin on käytännössä vaikutusta: huolehtiminen siitä, että tuomioistuin voi mahdollisuuksien mukaan soveltaa omaa lakiaan.

62. Myös asian Blijdenstein yhteydessä viitattiin tähän perusteluun, [45] mutta yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt sitä, koska elatusvelvoitteisiin sovellettavasta laista ei ollut vielä tuolloin olemassa mitään jäsenvaltioiden yhteistä säädöstä. [46]

63. Nykyään jäsenvaltiot (Tanskaa lukuun ottamatta) ovat liittyneet unionin hyväksymään elatusvelvoitteisiin sovellettavasta laista tehtyyn Haagin pöytäkirjaan, jonka 3 artiklassa vahvistetaan yleissääntönä, että sovellettava laki on sen valtion laki, jossa elatusvelkojan asuinpaikka on. [47]

64. Sen salliminen, että julkisyhteisö voi nostaa kanteen elatusvelkojan asuinpaikassa, vastaavasti mahdollistaa sen, että forum ja ius ovat samat, sillä – kuten jo edellä esitin – velkojan asuinpaikka on tavallisesti sama kuin julkisyhteisön kotipaikka. Muistutan, että asetuksen N:o 4/2009 64 artiklan 2 kohdan mukaan ”julkisyhteisön oikeuteen toimia elatusapuun oikeutetun luonnollisen henkilön sijasta tai vaatia korvausta velkojalle elatusavun sijasta maksetusta suorituksesta sovelletaan lakia, jonka alainen tämä yhteisö on”.

65. Niin elatusvelkojan kuin elatusvelvollisenkin asuinpaikan hyväksymistä toimivaltaperusteeksi voidaan näissä tapauksissa perustella aivan samoilla läheisyyteen ja hyvään oikeudenkäyttöön liittyvillä menettelyllisillä syillä: ne ovat keskenään vaihtoehtoisia. Nämä syyt eivät katoa minnekään, kun kantajana ei ole velkoja itse vaan toinen (julkisoikeudellinen) henkilö, jolle velkojan oikeudet ovat siirtyneet.

43 Ks. Álvarez González, S., ”Acción de regreso alimenticio y competencia judicial internacional: un nuevo paso en la progresiva delimitación del artículo 5.2 del Convenio de Bruselas”, La Ley-Unión Europea, vuosi XXV, nro 6116, 5 kohta muine viitteineen.

44 Komission kirjalliset huomautukset, 25 kohta, ja Espanjan hallituksen kirjalliset huomautukset, 26 kohta.

45 Julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus 10.4.2003, Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2003:231), 28 ja 29 kohta. Hän itse luonnehti tätä perustelua ”toissijaiseksi”.

46 Elatusapua koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta 2.10.1973 tehty Haagin yleissopimus oli voimassa 11 jäsenvaltiossa.

47 Sen varmistamiseksi, että forum ja ius ovat samat, elatusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 23.11.2007 tehdyn Haagin pöytäkirjan 4 artiklan 3 kappaleessa määrätään, että ”sen estämättä, mitä 3 artiklassa määrätään, sovelletaan tuomioistuinvaltion lakia, jos elatusapuun oikeutettu on saattanut asian sen valtion toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, jossa elatusvelvollisella on asuinpaikka. – –”. Siinä ei kuitenkaan suljeta pois muita ratkaisuja, joiden taustalla ovat toiset tavoitteet.

66. Velkojan asuinpaikan tuomioistuin pystyy parhaiten määrittämään, mitkä hänen tarpeensa ovat; näin ollen sillä on myös parhaat edellytykset määrittää, mitä julkisyhteisö, jolle elatusvelkojan saatava on siirtynyt, voi käytännössä vaatia.[48]

5. Vaikutukset elatusvelvolliseen?

67. Esitän vielä yhden täsmennyksen siihen, miten elatusvelvolliseen vaikuttaisi se, että julkisyhteisöllä, jolle velkojan saatava on siirtynyt, olisi mahdollisuus vaatia sitä siinä valtiossa, jossa velkojalla on asuinpaikka. Tähän kysymykseen ovat viitanneet myös käsiteltävässä ennakkoratkaisumenettelyssä huomautuksia esittäneet osapuolet.

68. Tämän mahdollisuuden hyväksyminen ei suinkaan aseta elatusvelvollista entistä epäedullisempaan asemaan: tuomioistuin, joka tutkii elatusvelvollista vastaan nostetun kanteen, on viime kädessä sama kuin se, jossa elatusvelkoja olisi voinut esittää vaatimuksensa, jos hän olisi nostanut kanteen suoraan itse.

D Toissijaisia huomautuksia

69. Jos unionin tuomioistuin nyt ehdottamani ratkaisun sijasta päättää vahvistaa tuomiossa Blijdenstein annetun oikeuskäytännön, huomautan toissijaisesti, että kyseisen oikeuskäytännön ulottuvuutta olisi rajoitettava seuraavasti:

– Mahdollisuutta valita oikeuspaikaksi elatusvelkojan asuinpaikan tuomioistuin ei pitäisi rajoittaa koskemaan pelkästään kanteita, jotka elatusvelkojat *itse* ovat nostaneet.[49] Kirjaimellisesti tulkittuna tällainen rajoitus johtaisi siihen epäjohdonmukaiseen lopputulokseen, että esimerkiksi vajaavaltaisen henkilön laillinen edustaja (joka voi olla joko luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö) ei voisi vaatia elatusapua päämiehen asuinpaikassa.

– Ei pitäisi vahvistaa, että ”sellainen elatusapuun oikeutettu, jonka elatukseen tämä julkisoikeudellinen oikeushenkilö on osallistunut, ei enää ole taloudellisesti turvattomassa asemassa”.[50] Tämän käsityksen vahvistaminen voisi johtaa siihen, että toimivaltaperuste olisi riippuvainen kantajan (joko elatusvelkoja tai muu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolle elatusvelkojan saatava on suoraan lain nojalla siirtynyt) varallisuudesta, ja jopa velvoittaa arvioimaan tapauskohtaisesti, onko kantajan tilanne taloudellisesti turvaton.

V Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesgerichtshofin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa 18.12.2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 4/2009 3 artiklan b alakohtaa on tulkittava siten, että julkisyhteisö, joka on maksanut elatusvelkojalle sosiaalihuoltoetuuksia ja jolle elatusta koskeva oikeus on suoraan lain nojalla siirtynyt, voi vedota tähän oikeuteen suhteessa elatusvelvolliseen takautumiskanteella sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa velkojalla on asuinpaikka.

48 Kuten 4.6.2020 annetun tuomion FX (C-41/19, EU:C:2020:) 50 kohdassa, jossa viitataan julkisasiamies Bobekin 27.2.2020 esittämän ratkaisuehdotuksen (C-41/19, EU:C:2020:425) 80 kohtaan, todetaan, julkisyhteisön osallisuus liittyy tapaan, jolla velka suoritetaan, eikä se vaikuta elatusapupäätöksen asiaratkaisuun, joka säilyy muuttumattomana.

49 Edellä 33 kohta.

50 Tuomio Blijdenstein, 30 kohta.