Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa”

(1999/C 368/16)

Neuvosto päätti 12. heinäkuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Talous- ja sosiaalikomitea päätti antaa aiheen valmistelun ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaoston tehtäväksi ja nimitti esittelijäksi Bernardo Hernández Batallerin.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. ja 21. lokakuuta 1999 pitämässään 367. täysistunnossa (lokakuun 21. päivän istunnossa) seuraavan lausunnon äänin 85 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. **Johdanto**

1.1. Oikeusvaltiossa kunkin kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet on tasapainotettava lainsäädännöllä yleisin oikeusnormein. Mikäli tällä tavoin luodussa oikeusjärjestyksessä tunnustettuja oikeuksia loukataan rikkomalla jotakin edellä mainittua normia, on oltava olemassa oikeusmenettely, jolla oikeussubjektien vaateet tyydytetään ja palautetaan samalla lainsäätäjän tarkoittama etujen tasapaino. Tämän vuoksi mahdollisuus saada asia oikeuskäsittelyyn on yksi ihmisoikeuksista.

1.2. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa unionilla todetaan olevan muun muassa seuraavat tavoitteet:

– pitää yllä ja kehittää unionia vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan

– pitää kaikilta osin voimassa yhteisön säännöstö ja kehittää sitä tarkastelemalla, missä määrin sopimuksella käyttöön otettuja politiikkoja ja yhteistyön muotoja on tarkistettava yhteisön menetelmien ja toimielinten tehokkuuden turvaamiseksi.

1.3. Sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää – etenkin rajanylittävän sähköisen kaupan kaltaisten uusien sopimuksenteon muotojen vähittäisen lisääntymisen vuoksi – muun muassa sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, joiden tavoitteena on parantaa ja nopeuttaa oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen lähettämistä jäsenvaltiosta toiseen tiedoksiantoa varten siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa.

1.4. On tärkeää, että oikeussubjektit voivat saattaa voimaan oikeutensa ja saada samanlaista suojaa kuin oman valtionsa tuomioistuimissa sellaisin menettelyin, joissa nopeus ja oikeusvarmuus ovat tasapainossa.

1.5. Suurin osa jäsenvaltioista on liittynyt siviili- tai kauppaoikeudellisten asioiden oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa koskevaan, 15 päivänä marraskuuta 1965 tehtyyn Haagin yleissopimukseen sekä muihin kahdenvälisiin tai alueellisiin sopimuksiin, jotka muodostavat monimutkaisen, heterogeenisen ja tehottoman järjestelmän.

1.5.1. Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa jäsenvaltiot tekivät Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan perusteella yleissopimuksen, joka koskee oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantamista Euroopan unionin jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa ja joka vahvistettiin 26 päivänä toukokuuta 1997 annetulla Euroopan unionin neuvoston säädöksellä [1]. Suurin osa jäsenvaltioista ei ole kuitenkaan ratifioinut sopimusta.

2. **Komission ehdotus**

2.1. Koska 26 päivänä toukokuuta 1997 tehtyä neuvoston yleissopimusta ei ole ratifioitu, sen määräykset eivät ole voimassa. Saattamalla yleissopimus osaksi yhteisön lainsäädäntöä taataan erityisesti se, että sopimus pannaan lähitulevaisuudessa täytäntöön yhtenäisesti tiettynä päivänä.

2.1.1. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa ja nopeuttaa oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen lähettämistä jäsenvaltiosta toiseen tiedoksiantoa varten siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa.

2.1.2. Yleissopimuksessa määrätty asia kuuluu perustamissopimuksen 65 artiklan soveltamisalaan, ja nyt tehdyn ehdotuksen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan c kohta.

2.1.3. Uutta IV osastoa ei sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan eikä Irlantiin, paitsi jos nämä maat haluavat osallistua toimiin perustamissopimuksiin liitetyssä pöytäkirjassa määritellyin ehdoin. Ne ovat kuitenkin ilmaisseet aikovansa osallistua täysimittaisesti yhteisön toimiin siviilioikeudellisen yhteistyön alalla. EY:n perustamissopimuksen IV osastoa ei sovelleta myöskään Tanskaan kyseistä maata koskevan pöytäkirjan nojalla.

---

[1] EYVL C 261, 27.8.1997.

2.2. Ehdotuksella on tarkoitus parantaa ja yksinkertaistaa oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantojärjestelmää sisämarkkinoilla. Tämä on osa EU:n tavoitetta luoda vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, jolla oikeussubjektit voivat saattaa voimaan oikeutensa ja saada samanlaista suojaa kuin omien valtioidensa tuomioistuimissa.

2.2.1. Rajatylittävän vaikutuksensa vuoksi ehdotuksen tavoitteet oikeuttavat riittävästi yhteisön tasolla toteutettavat toimet. Sitä paitsi ehdotetussa säädöksessä rajoitutaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tarpeellisiin vähimmäisvaatimuksiin yllä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi eikä siten ylitetä tarkoituksenmukaisuuden rajaa.

2.2.2. Ehdotuksen pohjana on vuoden 1965 Haagin yleissopimus, johon verrattuna ehdotukseen sisältyvät seuraavat uudistukset:

– Säädetään aiempaa suoremmista yhteyksistä asiakirjojen lähettämisestä vastaavien henkilöiden tai viranomaisten ja tiedoksiantamisesta vastaavien henkilöiden välillä.

– Säädetään tiettyjen keinojen käytöstä, joiden tarkoituksena on helpottaa oikeudenkäytöstä vastaavien tahojen tehtävää, kuten nykyaikaisista lähetystavoista, kaikki tiedot sisältävästä ja helppokäyttöisestä vakiolomakkeesta sekä luetteloista, jotka sisältävät jäsenvaltioiden nimeämät vastaanottavat viranomaiset.

– Annetaan asiakirjojen kääntämisestä uudenlaiset säännöt osapuolten oikeuksien turvaamiseksi.

– Perustetaan neuvoa-antava komitea, jonka tehtävänä on avustaa komissiota soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen täytäntöönpanossa.

– Korvataan asiakirjojen tiedoksiantojärjestelmä jäsenvaltioiden ja asianosaisten välisten yhteyksien osalta.

2.2.3. Vaikka direktiivi on mukautettu yleissopimukseen, niiden välillä on tiettyjä eroavuuksia.

– Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta: toisin kuin yleissopimuksen 17 artiklassa direktiivissä ei vaadita määrittelemään tuomioistuimen tehtäviä.

– Soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen täytäntöönpano: komissiolle annetaan valtuudet panna täytäntöön asiakirjan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

– Suhde muihin sopimuksiin ja järjestelyihin: jäsenvaltioilla on mahdollisuus nopeuttaa yksin tai yhteistyössä asiakirjojen lähettämistä. Komissio valvoo tämän oikeuden käyttöä, ja sille on toimitettava näitä säädöksiä koskeva ehdotus.

– Varaumat: direktiiviehdotuksessa ei sallita varaumia. Siinä sallitaan kuitenkin siirtymä- tai erityisjärjestelyt, joista on ilmoitettava komissiolle ja jotka on julkaistava Euroopan yhteisöjen virallisessä lehdessä.

– Muodolliset säännökset: direktiivin voimaansaattamisen jälkeen komissio valvoo direktiivin täytäntöönpanoa, ehdottaa siihen mahdollisia muutoksia ja tiedottaa jäsenvaltioille ja suurelle yleisölle direktiivissä tarkoitetuista tiedonannoista ja ilmoituksista.

3. **Yleistä**

3.1. Komitea kannattaa komission tekemää direktiiviehdotusta sekä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämistä Euroopan unionissa. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että ryhdytään tarpeellisiin toimenpiteisiin oikeusyhteistyön alalla siviiliasioissa, jotta sisämarkkinat toimisivat moitteettomasti ja oikeuslaitoksen hallintoa voitaisiin parantaa.

3.1.1. Komitea uskoo, että nämä Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta johtuvat toimenpiteet ovat kansalaisille kannusteena demokraattisen perinteen vahvistamiseksi.

3.1.2. Komitea tietää, että kulttuureiltaan samoin kuin poliittisilta, yhteiskunta- ja oikeusjärjestelmiltään hyvin erilaisten vaikkakin samoihin perusperiaatteisiin pohjautuvien maiden liitto voi synnyttää sekä rikkautta että vaikeuksia. Maiden on kuitenkin vastattava kansalaisyhteiskunnan lisääntyviin vaatimuksiin tasa-arvoisemmasta ja oikeudenmukaisemmasta yhteiskunnasta sekä yhtäläisestä oikeusvarmuudesta ja -turvasta.

3.1.3. Tästä syystä komitea on vakuuttunut siitä, että

– unionin ja jäsenvaltioiden toimielinten välistä keskinäistä luottamusta samoin kuin niiden ja Euroopan kansalaisten välistä luottamusta tulee vahvistaa

– yhtenäismarkkinoiden, yhtenäisvaluutan ja sosiaalisen Euroopan perustusten luomisen jälkeen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämisestä tulee yksi unionin ensisijaisista tavoitteista.

3.2. Komitean mielestä käsillä olevan ehdotuksen hyväksyminen direktiivin muodossa on perusteltua, mutta tulevaisuudessa tällaiset säännökset tulisi antaa asetuksina.

3.3. Komitea kannattaa siirtymäkauden poistamista Amsterdamin sopimuksessa mainitun ”vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen” asteittaiseksi luomiseksi, sillä ennen sopimuksen solmimista jäsenvaltioiden hallitusten edustajien hyväksymiä tämän alan säännöksiä ei ollut pantu täytäntöön tai niiden täytäntöönpano oli epäyhtenäistä.

4. **Erityistä**

4.1.1. Direktiiviehdotuksen tavoitteiden edunsaajina ovat oikeussubjektit, luonnolliset tai oikeushenkilöt riippumatta siitä, ovatko he unionin kansalaisia vai eivät. Oikeus oikeudenmukaiseen ja nopeaan oikeuskäsittelyyn ei riipu kansalaisuussäännöksistä ja on yksi ihmisen perusoikeuksista, jonka edellytyksenä ei missään tapauksessa ole kansalaisuus. Sitä paitsi tarkasteltaessa ehdotusta siltä osin, miten se vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan, direktiivin voimaansaattamisesta hyötyvät sisämarkkinoilla sekä luonnolliset että oikeushenkilöt, joihin kuuluvat myös unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset.

4.1.2. Ehdotuksen maantieteellinen soveltamisalue ei ole riittävästi perusteltu ja voi aiheuttaa sekaannuksia ehdotuksen soveltamisessa. Tiettyjen EY:n perustamissopimuksen 299 artiklassa mainittujen alueiden erityispiirteet tulisi ottaa huomioon, samoin kuin näitä alueita koskevat vastuualueet, jotka eräät jäsenvaltiot ovat ottaneet hoitaakseen. Tässä yhteydessä on syytä täsmentää, että riippumatta tiedoksiannon konkreettisesta toteutuksesta toimivaltaisten elinten nimeäminen kuuluu jäsenvaltion viranomaiselle, joka kantaa valtiolle kuuluvan vastuun ja takaa siten kyseisten elinten laillisuuden. Jäsenvaltioiden tulee luoda asiaankuuluvat oikeudelliset ja hallinnolliset menettelyt.

4.2. Siltä varalta että asianosaisen osoite on tuntematon, ehdotukseen tulisi sisällyttää nimenomaisesti säännös siitä, että vastaanottavan valtion olisi täytettävä velvollisuutensa ja ”tehtävä parhaansa pyrkiessään selvittämään vastaanottajan osoite kohtuullisin ponnisteluin”.

4.3. TSK katsoo, että sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edellytyksenä on, että oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa jäsenvaltiosta toiseen siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa parannetaan ja nopeutetaan.

4.3.1. Komitea korostaa toistamiseen helppojen ja nopeiden valitusmenettelyiden merkitystä [1] ja kehottaa komissiota täydentämään ehdotustaan tässä suhteessa. Jäsenvaltioilla on todellinen velvollisuus käynnistää tehokkaita valitusväyliä. Yksityisoikeudellisia asioita koskevien tuomioistuinmenettelyjen tehokkuus ja nopeus edellyttävät, että oikeudenkäynti- ja muita asiakirjoja voidaan lähettää ”suoran lähettämisen periaatteella” ja nopeasti jäsenvaltioiden nimeämien yksiköiden välillä.

4.3.2. TSK katsoo, että asiakirjojen laillistamista koskevan vaatimuksen ja välivaiheiden poistaminen menettelystä, jossa lähettävä jäsenvaltio toimittaa asiakirjan ja vastaanottava jäsenvaltio antaa sen tiedoksi, edistää sisämarkkinoiden kehitystä.

4.4. Koska rikos- ja veroasioihin liittyviä siviilikanteita ei ole suljettu ehdotetun direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja koska myös niissä saatetaan edellyttää asiakirjoja, joiden oikeudellinen luokittelu ei aina ole toimivaltaiselle oikeuselimelle ilmiselvää, ehdotukseen olisi asianomaisten oikeuksien turvaamiseksi hyvä lisätä seuraavaa:

> ”Vastaanottava taho luokittelee mahdollisimman väljästi sellaiset asiakirjat, joiden oikeudellinen luonne ei liity selkeästi siviili- tai kauppaoikeuteen, mutta joilla on kuitenkin niihin yhtymäkohtia.”

4.5. Lähettämisen nopeuttamiseksi on perusteltua käyttää mitä tahansa sopivaa lähettämistapaa, kunhan vastaanotetun asiakirjan luettavuuden ja sisällön vastaavuuden osalta noudatetaan tiettyjä ehtoja. Ehdotuksessa tulisi todeta selvästi, että valtio on vastuussa tarpeellisten toimien toteuttamatta jättämisestä ”kohtuullisessa määräajassa”.

4.5.1. TSK kannattaa sitä, että ehdotuksessa otetaan huomioon vastaanottavien ja lähettävien tahojen hyväksymät tekniset innovaatiot ja uudet viestintävälineet kuten sähköposti ja Internet kuitenkin siten, että nopeuden ja oikeusvarmuuden välinen tasapaino säilytetään. Tässä mielessä näyttää siltä, että 5 artiklan 4 kohdassa on otettu huomioon ainoastaan mahdollisuus lähettää asiakirjoja postitse, minkä vuoksi kohtaa olisi muutettava.

4.6. Hallintoviranomaisten tuottamien palveluiden ilmaisuusperiaatteen säilyttäminen oikeustoimien tiedoksiannon osalta vahvistaa tuomioistuimissa noudatettavan yhtäläisten mahdollisuuksien periaatetta. Se edistää asian saamista oikeuskäsittelyyn ja on yksi oikeusjärjestyksen tehokkuuden edellytyksistä. Komitea katsoo, että oikeustoimien kaikissa vaiheissa varattomille on taattava mahdollisuus ilmaiseen oikeusapuun.

4.6.1. Silloin kun kantajan oletetaan vastaavan kuluista, TSK toistaa aiemmin esittämänsä kannan [2], jonka mukaan kustannusten on oltava kohtuullisia, ja ne on määriteltävä todellisten kulujen pohjalta.

4.7. Komission laadittavaksi ja päivitettäväksi tarkoitetun ”käsikirjan” on oltava kaikkien taloudellisten toimijoiden ja ylipäätään oikeussubjektien saatavilla esimerkiksi Internetistä, jotta lähettäviltä ja vastaanottavilta tahoilta edellytettävistä vaatimuksista tiedotetaan laajasti.

4.8. Direktiiviehdotuksen 15 artiklan 1 kohdassa käytetään ilmausta ”henkilö, jonka etua oikeudenkäynti koskee”. Se on juridisesti epämääräinen, varsinkin jos otetaan huomioon, että samaisen kohdan nojalla oikeussubjektilla on vaihtoehtoisesti oikeus antaa asiakirja tiedoksi virkateitse nopeuttaakseen näin mahdollisesti sen perilletuloa.

---

[1] EYVL C 407, 28.12.1998, s. 50.

[2] Ks. TSK:n lausunto aiheesta ”Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa”. EYVL C 169, 16.6.1999, s. 30.

4.8.1. Edellä esitetyn vuoksi TSK katsoo olevan asianmukaisempaa rinnastaa ilmaus ”henkilöä koskeva etu” siihen henkilöön, jonka katsotaan vastaanottavan jäsenvaltion oikeudenkäyntisääntöjen mukaan olevan osallinen oikeudenkäyntiin, tai keihin tahansa henkilöihin, jotka eivät ole olleet osallisena hallintomenettelyssä tai oikeudenkäynnissä ja jotka siten ovat kyseistä menettelyä koskevan lain mukaan oikeustoimikelpoisia ja voivat jopa tehdä valituksen.

4.9. Direktiiviehdotuksen 15 artiklan 2 kohtaan ja 19 artiklan 2 kohtaan sisältyy eriskummallinen toteamus, jolla ei ole käytännöllisesti katsoen mitään arvoa yhteisön oikeudessa. TSK katsoo, että kyseiset kohdat on poistettava, jotta direktiiviehdotuksella olisi tarkoitusperänsä mukaisesti yhtenäistävä vaikutus, sekä oikeussubjektien ja itse asianomaisten oikeustoimijoiden oikeusvarmuuden vuoksi.

4.10. Direktiiviehdotuksen 20 artiklan 1 kohta ei puolestaan ole johdonmukainen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, koska artiklassa todetaan direktiivin soveltamisalaa koskevien säännösten syrjäyttävän jäsenvaltioiden tekemiin kansainvälisiin yleissopimuksiin sisältyvät määräykset. Komitean käsityksen mukaan artiklan sanamuoto tulisi korjata, jotta taataan direktiivin ensisijaisuus jäsenvaltioiden välisiä suhteita sääteleviin nykyisiin yleissopimuksiin nähden ja toisaalta kunnioitetaan jäsenvaltioiden ja unionin ulkopuolisten valtioiden välillä voimassa olevia sopimuksia [1].

4.11. Komitea toivoo koordinoidun ja johdonmukaisen oikeusjärjestelmän luomista koko unioniin ja esittää siksi, että komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti

– hyödyntävät täysimittaisesti EY:n perustamissopimuksen 65 artiklan tarjoamia uusia toimivaltuuksia laatiakseen omien siviilioikeudellisten normien kokoelman sekä edistääkseen siviilioikeudellisten menettelyjen yhteensopivuutta
– luovat sopivia osallistumismuotoja, joilla taataan yhteisö- ja jäsenvaltiotason institutionaalisten toimijoiden sekä kansalaisyhteiskunnan edustajien osallistuminen tarvittavien toimien suunnitteluun ja toteutukseen
– takaavat, että Euroopan kansalaisille suunnattu tiedotus ja valistus on mahdollisimman laadukasta, ja että kaikkiin unionin toimielimiin, erityisesti paikallis- ja aluetasolle, perustetaan neuvonta- ja oikeusapupalveluja.

[1] Direktiivin ”oletettu” ensisijaisuusperiaate lakkaa olemasta voimassa juuri viimeksi mainitussa tapauksessa, sillä EY:n perustamissopimuksen 307 artikla pohjautuu vuonna 1969 tehdyn ja 1986 muutetun Wienin yleissopimuksen 30 artiklan 4 kohdan b alakohtaan. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut asian oikeuskäytännössään samalla tavoin 2. elokuuta 1993 antamassaan Levyn tapausta koskevassa tuomiossa (tapaus C-158/91, oikeustapauskokoelma 1993/I, s. 4287, perusteluosan 10 kohdasta alkaen s. 4304 ja seur.). Tuomioistuin on vahvistanut tulkintansa 28. maaliskuuta 1995 antamallaan päätöksellä tapauksessa Evans Medical (tapaus C-324/93, oikeustapauskokoelma 1995/I, s. 563, perusteluosan 25 kohdasta alkaen, s. 605 ja seur.).

Bryssel 21. lokakuuta 1999.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI