

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa”

(1999/C 368/09)

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

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 30. syyskuuta 1999. Esittelijä oli Paolo Braghin.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20. lokakuuta 1999 pitämässään 367. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 53 ääntä puolesta, 4 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Asetusehdotuksen sisältö ja sen asiayhteys

1.1. Asetusehdotus on syntynyt tarpeesta muuttaa neuvoston 28. toukokuuta 1998 hyväksymä, kaikkien jäsenvaltioiden samaan aikaan allekirjoittama yleissopimus yhteisön asiakirjaksi Amsterdamin sopimuksen vaatimusten mukaisesti.

1.2. Komissio on säilyttänyt yleissopimuksen ja sen selitysmuistion sisällön suurelta osin entisellään tehden korjauksia määräyksiin, jotka ovat ristiriidassa ehdotetun säännöksen luonteen ja oikeudellisen yhteistyön suuntaviivojen kanssa Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan.

1.3. Asetusmuodon valitseminen perustuu tarpeeseen selvittää tiettyjä tarkoin määriteltyjä ja yhdenmukaistettuja sääntöjä. Kyseessä on todellakin joukko täsmällisiä ja ehdottomia säännöksiä, joita on sovellettava sellaisenaan, yhdenmukaisesti ja velvoittavasti sellaisilla tarkkaan määritellyillä aloilla kuin avioliiton purkamista ja yhteisten lasten huoltoa koskeviin tuomioihin liittyvä toimivalta, niiden tunnustaminen ja täytäntöönpano. Perusteena on myös vaatimus, jonka mukaan täytäntöönpanon on tapahduttava kaikissa 12 jäsenvaltioissa, joihin Euroopan yhteisön perustamissopimuksen uutta IV osastoa sovelletaan, yhtenäisesti ja samana päivänä lähitulevaisuudessa.

1.4. Aihe liittyy oikeudelliseen yhteistyöhön yksityisoikeudellisissa asioissa (65 artikla) ja se kuuluu EY:n perustamissopimuksen uuden IV osaston soveltamisalaan. Kyseinen säädös on näin ollen hyväksyttävä noudattaen 67 artiklassa tarkoitettua menettelyä, jonka mukaan Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa seuraavan viiden vuoden siirtymäkauden aikana neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti.

1.5. Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt, jotka koskevat oikeudellista toimivaltaa avioliiton pätemättömäksi julistamiseen, avioeroon, asumuseroon ja yhteisten lasten huoltoon liittyvissä asioissa, sekä helpottaa tuomioiden⁽¹⁾ nopeaa ja automaattista tunnustamista ja täytäntöönpanoa yksinkertaisesti menettelyn avulla.

(1) ”Tuomio” kattaa sellaiset tekniset ja oikeudelliset termit kuin tuomio, päätös ja toimeenpanomääräys, kuten 13 artiklassa mainitaan. Koska eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä on eroja kyseisten määritteiden kohdalla, toistaiseksi on vaikea löytää yksiselitteistä terminologiaa, sellaista kuin esimerkiksi ”toimenpide”.

1.6. Ehdotus korjaa puutteen vuoden 1968 Brysselin yleissopimuksen sovellusalassa (sopimuksen 1 artikla sulkee pois avioliittokysymykset) keskittyen kuitenkin ainoastaan edellisessä kohdassa 1.5 mainittuihin kysymyksiin.

1.7. Ehdotuksen II luvun tavoitteena on yhdenmukaistaa tuomioistuimen valintaa koskevat säännöt ja yksinkertaistaa muodollisuudet, jotta tuomiot tunnustettaisiin ja pantaisiin täytäntöön nopeasti ja yksinkertaisin menettelyin. Siinä määritellään hyväksyttävät objektiiviset oikeudelliset perusteet, toimivalta puolisoiden yhteisten lasten huoltajuutta koskevissa asioissa myös silloin, kun ne liittyvät avioliittoa oikeudenkäyntiin, tuomioistuimen toimivallan ja menettelyn edellytysten tutkiminen, vireilläolo sekä väliaikaiset toimenpiteet ja turvaamistoimet.

1.8. Ehdotuksen III luvun tavoitteena on nopeuttaa avioeroa, asumuseroa tai avioliiton pätemättömäksi julistamista ja yhteisten lasten huoltajuutta koskevien tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa siten, että tunnustamatta jättämisen perusteet minimoidaan. Luvussa vahvistetaan periaate tuomioiden tunnustamisesta ilman erityismenettelyä, hyväksyttävät tunnustamatta jättämisen perusteet, tuomion antaneen tuomioistuimen toimivallan tutkimista koskeva kielto, asiaratkaisun uudelleen tutkimisen kieltäminen, täytäntöönpanon menettely sekä päätöksestä ilmoittamista ja sen täytäntöönpanoa koskevaa muutoksenhakua koskevat menettelyt (muutoksenhaku tuomioistuimet ja muutoksenhakukeinot).

1.9. Yhteiset yleiset ja siirtymävaihesäännökset on tarkoitettu suojaamaan kantajan oikeuksia, takaamaan niiden todellinen täytäntöönpano heti voimaantulon jälkeen, säätämään suhteita muihin kansainvälisiin yleissopimuksiin ja jäsenvaltioiden välisiin sovellussopimuksiin sekä kunnioittamaan kansainvälisiä sopimuksia (konkordaatit), jotka Pyhä istuin on tehnyt Portugalin, Italian ja Espanjan kanssa.

1.10. Loppusäännöksissä tarkennetaan vielä, että komissio valvoo asetuksen toimeenpanoa ja tekee viiden vuoden kuluttua tarvittaessa ehdotuksia asetuksen mukauttamiseksi.

2. Yleistä

2.1. Neuvoston 28. toukokuuta 1998 antama säädös yleisopimuksen tekemisestä on tulos vuodesta 1994 lähtien tehdyistä ehdotuksista ja hankkeista. Euroopan unionin toteuttamisessa sillä välin saavutetun kehityksen olisi pitänyt johtaa selkeisiin ehdotuksiin sekä sovellusalueen laajentamiseksi että oikeuskehyksen sisällölliseksi yhdenmukaistamiseksi ainakin menettelyiden osalta. Jäsenvaltioiden sosiaalisten sekä kulttuurin, uskontoon ja perinteisiin liittyvien erojen suojeleminen on tärkeä asia, mutta EU:n kansalaiset vaativat kaikissa jäsenvaltioissa yhä useammin samaa suojaa kuin oman maansa tuomioistuimissa.

2.2. Ehdotuksen sisältö sekä pyrkimys nopeaan hyväksymiseen ja täsmälliseen soveltamiseen oikeuttavat valitsemaan asetusmuodon. Komitea toteaa kuitenkin, että ehdotuksessa keskitytään hyvin rajattuun alueeseen, joten se toivoo, että Wienissä marraskuussa 1998 hyväksytty toimintasuunnitelma⁽¹⁾ toteutetaan.

2.3. Asetuksen sovellusalaan kuuluvat ainoastaan menettelyt, jotka liittyvät toimivaltaan sekä tuomioiden tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon avioliiton purkamista, avioeroa, asumuseroa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa kysymyksissä.

2.3.1. Jotta yhteisön kansalaisille voidaan taata yhtenäinen vapauksien, turvallisuuden ja oikeuksien alue (EY:n perustamisopimuksen 2 artikla), tulisi mahdollisimman pian yhdenmukaistaa näitä pulmallisia kysymyksiä koskevat soveltamismenettelyt erityisesti ajallisesti (yksiselitteiset määrittämis- ja jättämismenettelyt, muutoksenhauke jne.).

2.3.2. Säännösten yhdenmukaistaminen oikeusasioiden hoitamisen nopeuttamiseksi tulisi olla yksi EU:n keskeisistä toiminnoista. Sitä tulisi laajentaa koskemaan kaikkia muitakin menettelyitä, ja se tulisi liittää komission erityistoimintaohjelmaan.

2.3.3. Heikomman osapuolen suojeleminen periaatetta on tuettava voimakkaasti. Näin ollen on toivottavaa laajentaa kyseisen asetuksen sovellusalaan lasten huoltoa koskevissa asioissa siten,

että se kattaa myös muut kuin yhteiset lapset sekä adoptiolapset, joille saattaa myöhemmin aiheutua vahinkoa siitä, että heidät on jätetty asetuksen ulkopuolelle. Komitea toivoo joka tapauksessa, että heikomman osapuolen suojeleminen tehostaminen liitetään olennaiseksi osaksi säädösten kehittämistä sekä jäsenvaltioiden että yhteisön tasolla.

2.3.4. Komitea huomauttaa, että asetuksen soveltamisen yhteydessä on tarpeen määritellä suojeletoimet, joilla parhaiten voidaan taata alaikäisten lasten edut ja kansainvälisessä oikeudessa tunnustettujen perusoikeuksien kunnioittaminen. Komitea viittaa 2. heinäkuuta 1998 annetussa lausunnossa CES 976/98 mainittuihin periaatteisiin.

2.4. "Tuomioistuimilla" tarkoitetaan sekä jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia että sellaisia hallintoviranomaisia, joiden toimivalta on virallisesti tunnustettu tietyissä jäsenvaltioissa. Huolimatta lainmukaisuudestaan kyseisissä jäsenvaltioissa tämä tilanne on huolestuttava. Komitea toivoo, että tätä pulmallista kysymystä käsittelemään valtuutetut ja siinä toimivaltaiset tuomioistuimet yhdenmukaistetaan asianmukaisen erikoistumisen ja ammattitaidon varmistamiseksi.

2.5. Lasten huollon ja vanhempien vastuun käsitteet eivät ole yhdenmukaisia jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Koska tärkeintä on suojella lapsen etua, komitea toivoo, että tällä ongelmallisella alalla kaikille jäsenvaltioille määritellään samat parametrit kuitenkin niin, että jäsenvaltioiden sosiaalisia sekä kulttuurista ja perinteistä johtuvia eroja kunnioitetaan eriarvoisuuden välttämiseksi EU:n kansalaisten suojassa. Erityisesti tämä näkökohta vaikuttaa välttämättömältä ennakoehdolta asetuksen 3 artiklan soveltamisen kannalta.

2.6. Täsmällisten ja sitovien määräaikojen asettaminen oikeuden menettämistä ja asiakirjojen vanhenemista koskevien menettelyjen kaikille vaiheille on välttämättömyys, joka jää asetuksessa täysin vaille huomiota. Tämä vahingoittaa oikeusvarmuutta ja menettelyn nopeutta. Komitea toivoo, että asetuksessa määrätään mahdollisuuksien mukaan kyseisistä määräajoista ja että kaikki toimivaltaiset elimet asetetaan vastuuseen niiden noudattamisesta asian ongelmallisuuden takia.

2.7. Väliaikaisten toimenpiteiden ja turvaamistoimien (12 artikla) huomioon ottaminen on ymmärrettävää henkilökohtaisen suojan kannalta, mutta se tuntuu jättävän jäsenvaltioille liikaa sovellusmahdollisuuksia omissa lainsäädännöissään tuomalla vaihtoehtoja asetuksen ulkopuolelle jätettyjä mutta sitä sivuavia aloja. Komitean mielestä muotoilu tulisi tarkentaa ja tiivistää, jotta voidaan välttää asetuksen väärinkäyttö ja sen soveltamisen kyseenalaistaminen. Alaikäisen oikeus tulla kuulluksi on joka tapauksessa syytä säilyttää silloin, kun huoltajuuksissa joudutaan turvautumaan kiireellisyysmenettelyyn.

2.8. Komitea panee myös merkille, ettei jäsenvaltioissa aina virallisteta elämäkumppanuuksia avioliiton solmimisella.

⁽¹⁾ Suunnitelmassa velvoitetaan komissio kehittämään avioliittoinstituution ja lastensuojelun oikeuskehyksen täydentämistä ja yleisesti yksityisoikeuden aviovarallisuussuhteita koskevia ehdotuksia.

Komitea kehottaa komissiota ottamaan vakavasti harkiten selvää, mitkä toimenpiteet ovat välttämättömiä siinä tapauksessa, kun tällainen ihmissuhde halutaan päättää ja on ratkaistava kysymys perheeseen kuuluvien lasten huoltajuudesta, jotta ratkaisut tunnustetaan automaattisesti ja voidaan panna täytäntöön myös tällaisessa tapauksessa. Lasten edun nimessä on syytä kiinnittää huomiota menettelyssä nykyisellään vallitsevaan eroon, sillä käsillä oleva ehdotus koskee ainoastaan avioliittoja.

3. Erityistä

3.1. Komitea pitää aiheellisena esittää säännöstekstiin eräitä muutoksia, jotka helpottaisivat sen ymmärrettävyyttä ja soveltamista. Koska kyseessä on luonteeltaan tekninen teksti, käytetään lainmuutosehdotusten muotoilua.

3.2. 10 artiklan 1 kohta

Asian täsmentämiseksi asianmukaisin juridisin termein artikla tulee muuttaa kuulumaan seuraavasti:

”Jos vastaaja ei vastaa, toimivaltaisen tuomioistuimen on keskeytettävä asian käsittely mikäli todetaan, ettei vastaaja ole saanut tietoa haastehakemuksesta tai vastaavasta asiakirjasta tai että oikeuteen saapumiselle on asetettu laissa määrättyä lyhyempi määräaika, jotta vastaaja voi valmistautua vastaamaan asiassa.”

3.3. 12 artikla

Ilmaus ”valtiossa oleskelevat henkilöt” on yleisluonteinen, ja sitä olisi tarkennettava säännöksessä tarkoitetun viiteryhmän rajaamiseksi.

3.4. 15 artiklan 1 kohdan b alakohta

Poistetaan maininta ”yksiselitteisesti” ja korvataan se maininnalla ”ratkaisevien tosiasioiden pohjalta”.

3.5. 23 artikla

Menettelyn nopeuttamisen ja oikeusvarmuuden turvaamiseksi on asetettava täsmällinen ja sitova määräaika, jolla korvataan maininta ”viipymättä”.

3.6. 24 artikla

Mahdollisen muutoksenhaun määräaikojen rajaamiseksi artikla tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti:

”Tuomioistuimen asianomaisen virkamiehen on ilmoitettava hakijalle ... (määräaika) kuluessa hakemuksen johdosta annetusta päätöksestä sen jäsenvaltion lain mukaisesti, jossa täytäntöönpanoa pyydetään, ja vastapuolelle ... (määräaika) kuluessa.”

3.7. 25 artiklan 2 kohta

Sellaisen tulkinnan välttämiseksi, että määräaika voitaisiin pidentää jostain muusta kuin mainitusta syystä, viimeinen virke tulee poistaa tai muuttaa edellinen virke kuulumaan seuraavasti:

”Jos kyseisellä henkilöllä on asuinpaikka toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, missä on annettu päätös, jolla täytäntöönpanoon on suostuttu, muutoksenhaku-aika on etäisyydestä riippumatta kaksi kuukautta siitä päivästä, jona – –.”

Bryssel 20. lokakuuta 1999.

Talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI