



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 9.2.2000
KOM(2000) 51 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**Oikeusapu riita-asioissa: Asianosaisten kohtaamat ongelmat rajatylittävissä riita-
asioissa**

KOMISSION VIHREÄ KIRJA

Oikeusapu riita-asioissa: Asianosaisten kohtaamat ongelmat rajatylittävissä riita-asioissa

I osa: Aihepiirin yleisesittely

Henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen oikeuksien käytön lisääntyessä myös rajatylittävien erimielisyyksien mahdollisuudet lisääntyvät. Rajatylittävät erimielisyydet eivät koske välttämättä vain suuryrityksiä; niiden osapuolina saattaa olla myös vähävaraisia pienyrityksiä tai yksityishenkilöitä. Yksityishenkilöt joutuvat ehkä onnettomuuteen lomallaan tai ostosmatkallaan ulkomailla tai saattavat ostaa tavaroita, jotka myöhemmin osoittautuvat viallisiksi tai vaarallisiksi. Avioliiton hajotessa toinen puolisoista ehkä muuttaa toiseen maahan ja vie yhteiset aviolapset mukanaan. Hän voi kuitenkin joutua ajamaan asiaansa siinä maassa, jossa erimielisyys sai alkunsa, tai hänet saatetaan jopa haastaa siellä oikeuteen. Pienyritystä, joka on myynyt tavaroita ulkomaille, voidaan myöhemmin uhata oikeudenkäynnillä ostajan kotimaassa. Ja lopuksi on myös mahdollista, että kuluttaja tilaa Internetin kautta ulkomailta tavaroita, joita ei koskaan toimiteta hänelle tai jotka osoittautuvat viallisiksi.

Oikeusavun kattavuus vaihtelee maasta toiseen. Oikeusavulla tarkoitetaan tässä vihreässä kirjassa seuraavia toimenpiteitä:

- maksutonta tai tavallista huokeampaa oikeudellista neuvontaa tai asianajoapua oikeudessa
- osittaista tai täydellistä vapauttamista muista kustannuksista, kuten tuomioistuinten suoritemaksuista, jotka ovat yleensä asianosaisten maksettavina
- suoraa taloudellista tukea riita-asian käsittelyyn liittyvien muiden kustannusten korvaamiseen; tällaisia ovat esim. asianajokulut, tuomioistuinten suoritemaksut, todistajanpalkkiot sekä asian hävinneen velvollisuus korvata voittaneen osapuolen kulut.

Henkilö, jota uhataan oikeudenkäynnillä tai joka haluaa viedä riita-asian oikeuteen ulkomailla saattaa tarvita oikeusapua kolmessa vaiheessa:

- (1) neuvonta riita-asian valmisteluvaiheessa
- (2) asianajoapu oikeudenkäynnissä ja vapautus käsittelymaksuista ja toimituskirjamaksuista

- (3) apu ulkomailla annetun tuomion toteamiseksi täytäntöönpanokelpoiseksi tai apu tällaisen tuomion täytäntöönpanemiseksi.

Euroopan parlamentille esitetyissä kysymyksissä ja komissiolle lähetetyissä kirjeissä on jo useiden vuosien ajan tuotu esiin vaikeuksia, joita esiintyy oikeusavun saamisessa silloin kun erimielisyyttä tai riita-asiaa käsitellään muussa kuin asianosaisen kotijäsenvaltiossa. Kansallisia oikeusapujärjestelyjä koskeva vertailututkimus osoittaa, että eri maiden järjestelyissä on huomattavia eroja, jotka aiheuttavat rajatylittävien riita-asioiden asianosaisille suuria vaikeuksia.

Komissio on jo antanut tukea ongelmien ratkaisemiseen tähtääviin aloitteisiin. Esimerkkeinä mainittakoon professori D. Waltersin teos *Opas oikeusavusta ja oikeudellisesta neuvonnasta Euroopan talousalueella*, joka laadittiin vuonna 1996 komission tilauksesta ja Euroopan yhteisön asianajajayhdistysten liiton (CCBE) tuella, sekä huhtikuussa 1998 Angersin yliopistossa järjestetty oikeusapuseminaari, joka perustui professori Adrian Woodin raporttiin *Access to Legal Aid in the Member States of the EU: Problems and tentative solutions*. Raportille myönnettiin rahoitustukea Grotius-ohjelmasta.

Oikeusapukysymyksen ohella komissiota kiinnostaa myös kysymys oikeudenkäyntikulujen ja lakimiesten palkkioiden perimisestä. Komissiossa laaditaan asiasta valmisteluasiakirja vuoden 2000 ensimmäisen puoliskon aikana.

Jo pintapuolinen katsaus asiaan paljastaa, että jäsenvaltioiden oikeusapujärjestelmien organisaatiossa ja hallinnossa on perustavanlaatuisia eroja. Oikeusapujärjestelmien perustavoitteena näyttää joissakin valtioissa olevan oikeudellisten palvelujen ja oikeussuojan tarjoaminen kaikille, toisissa taas oikeusapujärjestelmän katsotaan täydentävän sosiaaliturvalainsäädäntöä, joten se on vain kaikkein vähävaraisimpien saatavilla.

Eroilla on myös käytännön vaikutuksia. Joissakin maissa on hyvin kehittynyt oikeusapujärjestelmä, jossa valtio tai sen alainen virasto tarjoaa suoraan kohtuullisen korvauksen asianajotehtävää hoitaneelle lakimiehelle. Toisissa maissa puolestaan lakimiehet itse tarjoavat (joko vapaaehtoisesti tai lakisääteisesti) ilmaisupalveluja tai palveluja, josta saavat vain nimellisen korvauksen.

Monissa jäsenvaltioissa oikeusapujärjestelmään on jo tehty perinpohjaisia uudistuksia tai niitä on suunnitteilla lähitulevaisuudessa.

Koska kansallisia oikeusapujärjestelmiä voidaan periaatteessa käyttää ainoastaan kyseisen maan alueella järjestettäviin oikeudenkäynteihin, jäsenvaltiossa A asuva hakija, joka tarvitsee oikeusapua jäsenvaltiossa B, kohtaa monia ongelmia, joista osa saattaa johtua siitä, että oikeusavun hakija asuu ulkomailla.

Ongelmia voivat aiheuttaa seuraavat asiat:

- vaatimus, että oikeusavun hakijan asuin- tai oleskelupaikka on jäsenvaltiossa, josta apua haetaan
- oikeusavun hakijan taloudelliseen asemaan liittyvät ehdot

- ehdot, jotka liittyvät oikeusapuhakemuksen kohteena olevan oikeudenkäynnin aiheellisuuteen tai voittomahdollisuuksiin
- oikeusavun hakijalla ei ole tietoa muissa jäsenvaltiossa saatavilla olevasta oikeusavusta tai keinoista toimittaa oikeusapuhakemuksia muihin jäsenvaltioihin
- kansallisissa oikeusapujärjestelmissä ei oteta huomioon rajatylittävien riita-asioiden aiheuttamia lisäkustannuksia (asiakirjojen kääntäminen, oikeudellisen neuvonnan kaksinkertaiset kustannukset, asiakirjojen tiedoksiantaminen jne.)
- kieliongelmat.

Vaikka toisessa ja kolmannessa kohdassa mainittuja ongelmia saattaa ilmetä myös kotimaasta haettavan oikeusavun yhteydessä, ne voivat moninkertaistua ulkomaisten hakijan kohdalla. Ongelmia käsitellään lähemmin jäljempänä.

EY:n perustamissopimuksen takaamista vapauksista seuraa, että jos yhden jäsenvaltion kansalaisen toiminta näitä vapauksia harjoitettaessa aiheuttaa erimielisyyksiä, hänen on voitava nostaa erimielisyyksien ratkaisemiseksi kanne tai olla kanteen vastaajana toisen jäsenvaltion tuomioistuimissa samoin oikeuksin kuin sen maan kansalaiset.

Koska asiasta ei ole olemassa yhteisön lainsäädäntöä, jokaisen jäsenvaltion on sisällytettävä oikeusjärjestelmäänsä yksityiskohtaiset oikeudenkäyntisäännöt turvatakseen henkilöille yhteisön oikeuden mukaiset oikeudet, myös oikeusavun saamisen. Oikeudenkäyntisäännöt eivät kuitenkaan saa syrjiä henkilöitä, joilla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus tasavertaiseen kohteluun, eivätkä rajoittaa yhteisön oikeudessa taattuja perusvapauksia.

Oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa pidettiin jo Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (Maastrichtin sopimuksen) VI osaston määräysten mukaan yhteistä etua koskevana asiana riippumatta niiden oikeuksien luonteesta, joiden osalta yhteistyötä tarvitaan. VI osaston oli tarkoitus täydentää tätä yhteistyötä ja saada unionista tiiviimpi (muutenkin kuin markkina-alueena) rajoittamatta kuitenkaan Euroopan yhteisön toimivaltaa.

Amsterdamin sopimuksella oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli, siirrettiin EY:n perustamissopimuksen IV osastoon (65 art.). Neuvosto voi nykyään toteuttaa toimia muun muassa poistaakseen riita-asioiden oikeudenkäyntejä haittaavia esteitä. Tampereella järjestettiin 15.–16. lokakuuta 1999 vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomista käsittelevä Eurooppa-neuvoston erityiskokous. Sen päätelmissä Euroopan unionin neuvostoa kehoitettiin vahvistamaan komission ehdotusten perusteella vähimmäisvaatimukset, joilla varmistetaan oikeusavun riittävä saatavuus valtioiden rajatylittävissä tapauksissa koko unionin alueella. Tämä vihreä kirja on ensimmäinen askel tavoitteen saavuttamiseksi.

Yhteisön oikeudesta johtuvien velvollisuuksien ohella oikeusapua säädellään myös muilla kansainvälisillä säädöksillä. Varsinkin (kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sovellettavan) Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jokaisella rikoksesta syytetyllä on oikeus – oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa – saada oikeusapua korvauksetta, jos hän ei pysty itse siitä maksamaan. Tämän ainoastaan rikostapauksiin

sovellettavan määräyksen lisäksi 6 artiklassa annetaan jokaiselle yleinen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, minkä on katsottu joissain tapauksissa tarkoittavan myös oikeutta saada oikeusapua.

Tässä vihreässä kirjassa keskitytään riita-asioissa annettavaan oikeusapuun. Tarkoituksena on tutkia, mitä ongelmia EU:n kansalaisilla on oikeusavun saamisessa silloin kun he ovat asianosaisina oikeudenkäynnissä, joka käydään muussa kuin heidän omassa jäsenvaltiossaan. Kirjassa esitetään myös uudistusehdotuksia, mutta tärkeimpänä tavoitteena on saada palautetta kaikilta osapuolilta.

Kootakseen yhteen tämän vihreän kirjan käynnistämän keskustelun tulokset komissio kehottaa kaikkia asianomaisia lähettämään kommenttinsa kirjallisena 31. toukokuuta 2000 mennessä seuraavaan osoitteeseen:

Pääjohtaja

Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto

Euroopan komissio

Rue de la Loi 200/Wetstraat 200

B-1049 Bruxelles/Brussel

Faksi: (32-2) 296 7481

II osa: Laadittava yhteisön toimintalinjat oikeusavun saatavuuden parantamiseksi rajatylittävissä riita-asioissa

Oikeusavun saatavuusongelmia aiheuttavat lähinnä kansallisten järjestelmien väliset erot. Erot johtuvat pääasiassa historiallisista seikoista, joita ei ole tarpeen tarkastella tässä yhteydessä. Muutoksia vastustetaan lähinnä poliittisista ja taloudellisista syistä, vaikka tätä ei yleensä suoraan myönnetä. Poliittista ja taloudellista vastustusta kuitenkin esiintyy, ja se voidaan näyttää toteen vertailemalla lyhyesti eri kansallisia järjestelmiä:

- ☞ Nykyjärjestelmien muuttaminen voi aiheuttaa jäsenvaltioiden hallituksille lisäkustannuksia, jotka päättyvät viime kädessä veronmaksajien maksettavaksi.
- ☞ Oikeusavun saatavuuden parantaminen saattaa lisätä oikeudenkäyntien lukumäärää (keskustelua käydään siitä, ovatko oikeusavun kustannukset kysyntä- vai tarjontapohjaisia).
- ☞ Oikeusapupalveluiden laatu saattaa herättää keskustelua, joten yksi parannus voi panna alulle muita parannusvaatimuksia.
- ☞ Yhtenäisten toimintalinjojen kehittäminen herättää pelkoa siitä, että järjestelmiä aletaan yhdenmukaistaa.

Eräissä jäsenvaltioissa keskustellaan parhaillaan siitä, miten kansalaisille voitaisiin parhaiten taata kohtuullinen oikeussuoja. Keskusteluihin liittyy ehkä myös oikeusavun tarjoamista laajempia vaihtoehtoja. Niissä saatetaan puolustaa ratkaisuja, jotka perustuvat jutun tuloksen mukaan määräytyvien palkkioiden käyttöönottoon tai niiden käytön laajentamiseen ja asiakkaiden tai asianajajien ottamiin vakuutuksiin, tai markkinalähtöisiä ratkaisuja, joiden tarkoituksena on alentaa asianajopalkkioita. Oikeusavulla on joka tapauksessa merkittävä rooli näissä keskusteluissa.

Oikeusapukysymystä on pohdittava Euroopan yhteisön tasolla ja sille on laadittava yhteisön toimintalinjat, jotta voitaisiin varmistaa, että asianosaisten edut ja heidän kohtaamansa vaikeudet rajatylittävissä riita-asioissa otetaan huomioon.

Yhtenä ratkaisuna voidaankin esittää toimenpidekokonaisuutta, jonka tavoitteena on poistaa Euroopan yhteisön kansalaisiin asuinpaikan tai kansalaisuuden perusteella kohdistuva syrjintä. Tavoitteena voi myös olla rajatylittävien riita-asioiden aiheuttamien lisäkustannusten poistaminen tai vähentäminen tai tarveharkinnan rajojen ja hakemusten aiheellisuusselvitystä koskevien erojen vähentäminen tai poistaminen kansallisista järjestelmistä.

A. Oikeusapuun oikeutetut henkilöt

1. Tämänhetkinen tilanne jäsenvaltioissa

Euroopan yhteisön kansalainen, jolla on oikeudellinen ongelma muussa kuin hänen asuinpaikkanaan olevassa jäsenvaltiossa joutuu monien vaikeuksien eteen, vaikka hänellä

olisikin mahdollisuus saada tietoa kyseisen jäsenvaltion lainsäädännöstä ja edellytyksistä saada siellä oikeusapua.

Hänen on ensiksikin selvitettävä, kuuluuko hän niihin henkilöihin, joilla on jäsenvaltion lainsäädännön nojalla mahdollisuus saada oikeusapua.

Jäsenvaltioiden oikeusapujärjestelmät ovat yleensä maakohtaisia eli oikeusapua myönnetään ainoastaan kyseisessä jäsenvaltiossa vireille pantuihin oikeudenkäynteihin (joitakin poikkeuksia esiintyy Skandinaviassa, mutta ne rajoittuvat erityistapauksiin, kuten rajatylittäviin lasten huoltajuusjärjestelyihin). Näin ollen Euroopan yhteisön kansalainen, joka asuu jäsenvaltiossa A mutta on riita-asian osapuolena jäsenvaltiossa B joko kantajana tai vastaajana, ei todennäköisesti voi saada mitään oikeusapua jäsenvaltiosta A vaan joutuu sen sijaan turvautumaan jäsenvaltion B oikeusapujärjestelmään.

Kaikissa jäsenvaltioissa ei kuitenkaan taata oikeusavun hakijoiden tasavertaista kohtelua kansalaisuudesta ja asuinpaikasta riippumatta tai riippumatta siitä, mikä on hakijan oleskelun luonne riita-asian käsittelyvaltiossa. Asia on monimutkainen, ja siihen vaikuttavat vielä jäsenvaltioiden allekirjoittamat kansainväliset sopimuksetkin. Jäsenvaltiot voidaan oikeusavun osalta ryhmitellä seuraavasti:

- 📖 Eräät jäsenvaltiot myöntävät oikeusapua ilman mitään kansalaisuus- tai asuinpaikkavaatimusta
- 📖 Yksi jäsenvaltio myöntää oikeusapua ulkomaalaisille vain vastavuoroisuusperiaatteella
- 📖 Yksi jäsenvaltio myöntää oikeusapua vain maassa asuville, mikä aiheuttaa oikeusavun joidenkin etujen epäämisen ulkomailla asuvilta kyseisen maan omilta kansalaisilta
- 📖 Jotkut jäsenvaltiot myöntävät oikeusapua kansalaisilleen näiden asuinpaikasta riippumatta ja rinnastavat näihin maassa asuvat tai joissain tapauksissa myös maassa oleskelevat ulkomaalaiset.

Henkilö, joka ei asu jossakin kahdessa viimeisessä kohdassa mainituista jäsenvaltioista mutta haluaa joko panna siellä oikeudenkäynnin vireille tai on oikeudenkäynnissä vastaajana, ei voi saada kyseisestä maasta oikeusapua.

Edellä esitetyt seikat osoittavat, että joissakin valtioissa rajatylittävän riita-asian asianosainen jää väliinputoajaksi: hänellä ei ole oikeutta saada oikeusapua kotimaastaan eikä myöskään riita-asian käsittelyvaltiosta.

Lisäksi on otettava huomioon se, että joissain jäsenvaltioissa oikeushenkilöillä on oikeus saada oikeusapua voimassaolevan kansallisen lainsäädännön perusteella. Rajatylittävissä tapauksissa tämä saattaa vaikuttaa merkittävästi kieltokanteita koskevan direktiivin 98/27/EY täytäntöönpanoon. Direktiivi on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä viimeistään 1. tammikuuta 2001. Kuluttajajärjestöjen yleisin ongelma direktiivin mukaisen kanneoikeuden hyödyntämisessä on taloudellisten resurssien puuttuminen, ja oikeusapu voisi olla ratkaisu tähän.

2. Yhteisön oikeuden vaikutus oikeusavun myöntämisehtoihin

Kysymys siitä, ovatko myöntämisehdot (esim. asuinpaikka- tai kansalaisuusvaatimus tai vaatimus siitä, että hakija oleskelee maan alueella) yhteisön oikeuden kannalta oikeutettuja, on hyvin monimutkainen.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella ei vielä koskaan ole ollut tilaisuutta tehdä tästä asiasta päätöstä. Samantapaisista asioista on kuitenkin paljon oikeuskäytäntöä, jonka perusteella voidaan tehdä joitakin johtopäätöksiä.

① Näyttää selvästi siltä, että muodollista sääntöä, jolla rajoitetaan oikeusavun saatavuus vain sen maan kansalaisille, jossa oikeudenkäynti järjestetään tai jossa se uhataan järjestää (jäljempänä 'käsittelyvaltio'), ei voida käyttää käsittelyvaltiossa työskenteleviä Euroopan yhteisön kansalaisia (joilla joko on tai ei asuinpaikka käsittelyvaltiossa) tai heidän huolettavinaan olevia perheenjäseniä vastaan¹.

② Uudempi oikeuskäytäntö osoittaa, että käsittelyvaltiossa asuvalla Euroopan yhteisön kansalaisella on oikeus maan kansalaisten kanssa yhdenvertaiseen kohteluun riippumatta siitä, onko hän työntekijä².

③ Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että palvelujen vastaanottajien oikeuteen mennä toiseen jäsenvaltioon, vaikka vain väliaikaisesti, saadakseen siellä palvelua (yhteisön oikeudessa taattu oikeus) sisältyy myös oikeus saada fyysisen koskemattomuuden suojelemisen osalta samaa kohtelua kuin kyseisen maan kansalaiset tai asukkaat (ks. tuomio asiassa Cowan)³. Yhteisöjen tuomioistuimen uudemman oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa taatuista vapauksista johtuu, että niiden, joita vapaudet koskevat, on voitava saattaa asiansa toisen jäsenvaltion tuomioistuinten käsiteltäväksi samoin perustein kuin kyseisen valtion kansalaiset (ks. tuomio asiassa Data Delecta Aktibolag⁴).

④ Yhteisöjen tuomioistuin on lopuksi todennut asiassa Bickel antamassaan tuomiossa⁵, että kansalaisen oikeus saada rikosasian oikeudenkäyntikieleksi oma äidinkieltensä kuuluu EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan, joten sitä koskee kyseisen sopimuksen 12 artiklassa (ent. 6 artikla) oleva määräys kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän

¹ Tämä päätelmä on peräisin asiassa *Mutsch* annetusta tuomiosta (asia 137/84, Kok. 1985, s. 2681–2697), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että oikeus käyttää omaa äidinkieltä oikeudenkäynnissä edistää tärkeällä tavalla siirtotyöläisen sopeutumista vastaanottajavaltioon ja on siten "sosiaalinen etu" asetuksen 1612/68 7 artiklan 2 kohdan tarkoittamassa merkityksessä. Käsittelyvaltiossa työskentelevillä Euroopan yhteisön kansalaisilla katsottiin näin ollen olevan samat oikeudet nauttia tästä oikeudesta kuin käsittelyvaltion kansalaisilla. Näitä perusteluja voitaneen siis soveltaa myös oikeusapuun. Oikeuskäytäntö osoittaa selvästi, että tämä oikeus on myös rajatyöntekijällä (ks. asia C-57/96, Meints, Kok. 1997, s. I-6689) ja tämän huolettavina olevilla perheenjäsenillä (ks. asia 94/84, Deak, Kok. 1985, s. 1873 ja asia C-3/90, Bernini, Kok. 1992 s.).

² Ks. tuomio asiassa C-85/96, Martinez Sala, Kok. 1998 s. I-2694. Asia koskee oikeutta saada sosiaalietuuksia samoin perustein kuin jäsenvaltion kansalaiset, jopa silloin, kun etuuksien hakija ei ole työntekijä.

³ Asia 186/87, tuomio 2.2.1989, Kok. s. 195. Asia koskee oikeutta saada rikoksen aiheuttamaan vammaan korvaus Ranskan kansallisesta vahingonkorvausjärjestelmästä. Korvauksen hakijalla (Britannian kansalaisella) katsottiin olevan oikeus samaan kohteluun kuin Ranskan kansalaisilla, koska hän oli matkailija (ja vastaanotti palveluita), vaikka hän ei vammaan aiheutuessa työskennellyt tai asunut Ranskassa.

⁴ Asia C-43/95, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4661.

⁵ Asia C-274/96, Bickel & Franz, tuomio 24.11.1998.

kieltämisestä. Näin ollen Euroopan yhteisön kansalaisella, joka on asianosaisena käsittelyvaltiossa (tässä tapauksessa Bolzanon provinssissa Italiassa) järjestettävässä oikeudenkäynnissä, on oikeus saada oikeudenkäyntikieleksi oma äidinkieliensä (saksa) samoin perustein kuin Italian kansalaisella tai Bolzanon provinssissa asuvalla Italian kansalaisella (jolla on tämä oikeus Italian lainsäädännön perusteella) ilman, että hänen tarvitsee hankkia maassa työntekijän asemaa tai asua siellä.

Edellä esitetyn oikeuskäytännön perusteella voidaan siis päätellä, että **jokaisella**, jolla on yhteisön oikeudesta johtuvia oikeuksia (myös oikeus vastaanottaa palveluja tai ostaa tavaroita toisesta jäsenvaltiosta), on käsittelyvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaiset oikeudet. Nämä oikeudet koskevat sekä virallista oikeutta nostaa kanteita että kanteiden nostamiseen liittyviä käytännön edellytyksiä riippumatta siitä, onko hän tai onko hän koskaan ollut maan asukas tai edes fyysisesti oleskellut maassa. Oikeuteen nostaa kanteita kuuluu luonnollisesti myös oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ja täten saada oikeusapua samoin oikeuksin kuin vastaavassa tilanteessa oleva kyseisen valtion kansalainen.

Tämän vuoksi sääntöjä, joilla oikeus saada oikeusapua rajoitetaan koskemaan vain käsittelyvaltion omia kansalaisia, sekä vaatimuksia siitä, että ulkomaalaisten on asuttava maassa tai oltava maan alueella saadakseen samaa kohtelua kuin maan kansalaiset, voidaan pitää EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan vastaisina. Tämän tulkinnan mukaan niitä ei voida soveltaa Euroopan yhteisön kansalaisiin, jotka ovat asianosaisena käsittelyvaltiossa ratkaistavassa riita-asiassa.

Vaikka oikeusavun saamiselle asetetut ehdot eivät olisikaan suoranaisesti syrjiviä (esim. asuinpaikka- tai oleskeluvaatimus koskee sekä maan kansalaisia että ulkomaalaisia), niihin saattaa sisältyä piilosyrjintää (maan kansalaisten on todennäköisesti helpompi täyttää em. vaatimukset kuin ulkomaisten)⁶. Ehtoja ei näin ollen voida hyväksyä, ellei niihin esitetä objektiivisia perusteita. Yksittäistapauksissa perustelujen esittäminen on jäsenvaltion vastuulla, mutta perusteluja on vaikeaa etukäteen ennustaa.

Tässä yhteydessä on myös otettava huomioon, että rajatylittävän riita-asian asianosainen saattaa itse asiassa tarvita kaksi lakimiestä, yhden kotivaltiossaan asian valmistelua koskevaan neuvontaan ja toisen asian käsittelyvaltiossa riita-asiaa hoitamaan. Käsittelyvaltion säännökset, jotka merkitsevät, että oikeusapua on vaikeampaa saada ulkomaisen kuin paikallisen lakimiehen antamaan neuvontaan, voivat niin ikään sisältää piilosyrjintää sekä asianosaista kohtaan rajoittamalla tämän vapautta vastaanottaa palveluita että lakimiestä kohtaan rajoittamalla tämän vapautta tarjota palveluita⁷.

⁶ Vrt. edellä mainittu asiassa Bickel annettu tuomio. Kyseisessä asiassa kiistanalaiset kansalliset säännöt sisälsivät osia, jotka olivat sekä suoraan että epäsuorasti syrjiviä ja joiden vuoksi vain Bolzanon provinssissa asuvilla saksankielisillä Italian kansalaisilla oli oikeus käyttää saksan kieltä oikeudenkäyntikielenä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 12 artikla (ent. 6 artikla) oikeutti myös muun kuin Italian kansalaisuuden omaavat yhteisön kansalaiset, jotka asuvat Bolzanon provinssissa tai vain oleskelevat siellä väliaikaisesti, saamaan saman kohtelun kuin provinssissa asuvat Italian kansalaiset, koska useimmat Italian kansalaiset, jotka halusivat käyttää tätä oikeuttaan, asuivat Bolzanon provinssissa, kun taas useimmat saksankieliset, jotka eivät ole Italian kansalaisia, asuivat muualla.

⁷ Ks. asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165 (sijoittautumisvapaus); asia C-272/94, Guiot, tuomio 28.3.1996, Kok. 1996, s. I-1905 (palvelujen tarjoamisen vapaus);

Kaikki jäsenvaltiot ovat osapuolina Brysselin yleissopimuksessa (vuoden 1968 yleissopimus tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, sellaisena kuin se on määräajoin tarkistettuna), jonka 44 artiklassa on soveltamisalaltaan kapea mutta suoraan oikeusapuun liittyvä määräys. Sopimuksen 44 artiklaa sovelletaan silloin kun yhdessä sopimusvaltiossa on annettu tuomio kantajana esiintyneen velkojan eduksi, ja hän pyytää tuomioon täytäntöönpanoa toisessa sopimusvaltiossa. Artiklassa määrätään, että jos täytäntöönpanon hakijalle on tuomion antamisvaltiossa myönnetty kokonaan tai osittain maksutonta oikeusapua tai jos hänet on vapautettu kulujen tai maksujen suorittamisesta, on hänelle myös myönnettävä maksutonta oikeusapua ja vapautus kulujen tai maksujen suorittamisesta niin laajalti kuin se on mahdollista täytäntöönpanovaltion lain mukaan. Tästä määräyksestä saattaa siis johtua, että täytäntöönpanon hakijaa kohdellaan tietyissä tarkoin määritellyissä tapauksissa suotuisammin kuin käsittelyvaltion kansalaisia, jotka saattavat asiansa tuomioistuinkäsittelyyn omassa maassaan.

3. *Muiden kansainvälisten sopimusten vaikutus*

Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettavan yhteisön oikeuden vaatimusten lisäksi oikeusapukysymykseen vaikuttaa myös Euroopan ihmisoikeussopimus⁸. Sopimuksen 6 artiklassa käsitellään oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja luetellaan erityisvaatimukset, jotka koskevat oikeusavun myöntämistä rikosasioissa (3 kohta). Kyseistä artiklaa on myös tulkittu niin, että oikeusapua olisi myönnettävä vähävaraisille henkilöille **riita-asioissa** oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa (ks. Airey v. Irlanti A32-1979).

Vaikka tämä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tulkinta on erittäin tärkeää, ei ole tietoa siitä, kuinka laajasti sitä sovelletaan riita-asioihin. Artikla on kuitenkin selvästi vaikuttanut sopimusvaltioiden oikeusapujärjestelmiin.

Lopuksi voidaan mainita kaksi Haagin yleissopimusta: maaliskuussa 1954 tehty toinen yleissopimus riita-asiain oikeudenkäynnistä ja 25. lokakuuta 1980 tehty kahdeskymmenesyhdeksäs yleissopimus kansainvälisluonteisten oikeudenkäyntien helpottamisesta. Toisen yleissopimuksen riita-asiain oikeudenkäynnistä ovat ratifioineet Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Luxemburg, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi ja Tanska. Se sisältää maksutonta oikeusapua koskevan osuuden, ja siinä vaaditaan sopimusvaltioita lähinnä ulottamaan kansallinen kohtelu myös muiden sopimusvaltioiden kansalaisiin.

Kahdennenkymmenennenyhdeksän yleissopimuksen ovat ratifioineet Alankomaat, Espanja, Ranska, Ruotsi ja Suomi. Siinä mennään pidemmälle: sopimuksessa vaaditaan, että sopimusvaltioiden kansalaisia ja yhdessä sopimusvaltiossa vakinaisesti asuvia henkilöitä kohdellaan samoin kuin kyseisessä valtiossa vakinaisesti asuvia kansalaisia, siltä osin kuin on kyse kussakin sopimusvaltiossa sovellettavasta oikeudesta oikeusapuun oikeudenkäynneissä. Samaa periaatetta sovelletaan riita-asian valmisteluvaiheessa

asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998, Kok. 1998, s. I-1831 (palvelujen vastaanottamisen vapaus).

⁸ Yhteisön oikeuden ja ihmissoikeussopimuksen välillä on monimutkainen suhde. Tässä yhteydessä tarvitsee vain todeta, että kaikki jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet ihmissoikeussopimuksen, joten niiden on noudatettava sen määräyksiä.

annettavaan oikeudelliseen neuvontaan, jos asianomainen henkilö oleskelee sen valtion alueella, jossa neuvontaa haetaan.

Olisi erittäin suotavaa, että vuonna 1980 tehty kansainvälisluonteisten oikeudenkäyntien helpottamista koskeva Haagin yleissopimus ratifioitaisiin yleisesti ja että sitä sovellettaisiin moitteettomasti. Komissio antoi tätä koskevan suositusehdotuksen neuvostolle jo vuonna 1986 (KOM(86) 610 lopullinen, 13.11.1986). Euroopan parlamentti sekä talous- ja sosiaalikomitea olivat ehdotukseen tyytyväisiä, mutta sen käsittely ei edennyt neuvostossa eikä jäsenvaltioissa.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Kansainväliset ja Euroopan yhteisön velvoitteet, jotka koskevat henkilöiden oikeuksia saada oikeusapua rajatylittävissä riita-asioissa samoin perustein kuin käsittelyvaltion kansalaiset, muodostavat kirjavan käytännön ja jättävät kansalaiset epätietoisuuteen oikeuksistaan.

Vuonna 1980 tehty kansainvälisluonteisten oikeudenkäyntien helpottamista koskeva Haagin yleissopimus on selkeä, mutta sen ovat ratifioineet vain muutamat jäsenvaltiot. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisala ei ole selkeä silloin, kun on kyse sen vaikutuksesta sopimusvaltion velvoitteisiin myöntää oikeusapua. EY:n perustamissopimuksen 12 artiklasta johtuvia velvoitteita on sovellettava yhdenmukaisesti, mutta niitä ei tuoda ilmi selkeästi. Koska oikeusapuvelvoitteiden sisältö on selvítettävä oikeuskäytännöstä, kansalaisilla ei ole niistä tietoa.

Ennen kuin yhteisö laatii tätä alaa koskevaa lainsäädäntöä olisi siis aiheellista selventää jäsenvaltioille niiden EY:n perustamissopimuksen 12 artiklasta (ent. 6 artikla) johtuvia velvoitteita ja muistuttaa jäsenvaltioita niiden velvollisuudesta ratifioida vuonna 1980 tehdyn kansainvälisluonteisten oikeudenkäyntien helpottamista koskeva Haagin yleissopimus.

Komissio ottaa kuitenkin mielellään vastaan eri osapuolten näkemyksiä siitä, mikä strategia olisi asian kannalta tarkoituksenmukaisin ja varsinkin siitä, onko asiasta tarpeen säätää yhteisön lainsäädännössä. Komission mielestä avoimuuspyrkimykset edellyttävät asiaa koskevien periaatteiden selkeää ja sitovaa määrittelemistä. Komissio harkitseekin lainsäädäntöehdotuksen laatimista. Ehdotuksessa säädettäisiin selkeästi jäsenvaltioiden velvollisuudesta olla harjoittamatta suoraa tai piilosyrjintää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan oikeusavun myöntämisen yhteydessä tai myönnettäessä osittainen tai täydellinen vapautus kulujen korvaamisesta tai maksujen suorittamisesta.

Komissio ottaa mielellään vastaan eri osapuolten näkemyksiä myös siitä, olisiko tätä periaatetta sovellettava (kuten Haagin yleissopimusta vuodelta 1998) myös jossakin jäsenvaltiossa vakinaisesti asuviin yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisiin. Jäsenvaltiot voivat esittää myös näkemyksiään siitä, pitävätkö ne oikeusapua koskevan lainsäädännön soveltamisalan laajentamista mahdollisena ratkaisuna kuluttajajärjestöjen rahoitusongelmiin, jotka liittyvät järjestöjen toimintaan kanneoikeuteen "oikeutettuna yksikkönä" edellä mainitussa kieltokanteita koskevassa direktiivissä tarkoitettulla tavalla.

B. Hakijan taloudellista asemaa ja riita-asian sisältöä koskevat ehdot

Vaikka oletettaisiin, että oikeusavun hakija täyttää käsittelyjäsenvaltiossa voimassa olevat oikeusavun myöntämisehdot, hänen on myös ensin todistettava täyttävänsä maan lainsäädännössä olevat oikeusavun muut myöntämisehdot, jotka koskevat varsinkin hänen taloudellista asemaansa ja oikeusapuhakemuksen kohteena olevan asian "aiheellisuutta". Hänen on myös todistettava, että oikeusapua on saatavilla senlaatuiseen oikeudenkäyntiin, jossa hän on osallisena.

(a) Taloudellista asemaa koskevat vaatimukset

Eräissä jäsenvaltioissa on käytössä tulo- ja varallisuusrajoja, jotka voivat vaihdella muun muassa hakijan perhetilanteen tai tulojen ja varallisuuden mukaan. Jos hakijan tulot ylittävät tällaiset rajat, hän ei voi saada oikeusapua. Vaikka rajat näyttävät objektiivisilta (niihin ei sisälly avointa syrjintää kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella), niissä ei oteta huomioon jäsenvaltioiden tulotasoissa ilmeneviä eroja eikä myöskään verrata rajoja sen jäsenvaltion vähimmäistuloihin, jossa hakija asuu.

Oikeus saada oikeusapua evätään näin ollen korkean kustannustason maassa asuvalta hakijalta, jonka varat ovat hänen asuinvaltionsa taloudellisten myöntämisehtojen mukaiset mutta ylittävät tulorajat siinä (alhaisen kustannustason) maassa, jossa oikeudenkäynti järjestetään.

Eräissä jäsenvaltioissa ei ole vahvistettu kiinteitä tulorajoja. Hakijan on sen sijaan todistettava, että hän ei kykene korvaamaan oikeusjutun kustannuksia. Hakijalta edellytetään yleensä asuinmaan viranomaisten vahvistamaa todistusta hänen varoistaan. Jos tätä käytäntöä sovelletaan asianmukaisesti, viranomaiset voivat ottaa huomioon sekä hakijan varat että todennäköiset oikeudenkäyntikulut.

Eri jäsenvaltioiden vaatimuksissa olevat erot merkitsevät, että kaikki ne, jotka haluavat viedä riita-asiansa oikeuteen, ja erityisesti korkean kustannustason maassa asuvat henkilöt, jotka ovat asianosaisena alhaisen kustannustason maassa käsiteltävässä riita-asiansa, joutuvat luopumaan toimista. Kyseiset erot ovat siis ylimääräisenä esteenä tehokkaan oikeussuojan saatavuudelle. Asioita mutkistuttaa vielä se, että myönnetty oikeusapu saatetaan joissakin valtioissa joutua maksamaan takaisin myöhemmin, jos hakijan taloudellinen asema paranee tietyn ajanjakson kuluessa.

(b) Oikeusapuhakemuksen kohteena olevan oikeudenkäynnin aiheellisuutta koskevat vaatimukset

Jäsenvaltiot yrittävät yleensä karsia huonosti perustellut oikeusapuhakemukset aiheellisuusselvitysten avulla. Perusteettomat hakemukset voidaan tällä tavalla hylätä, mutta asiasta päättävien subjektiiviset näkemykset saattavat aiheuttaa suuria vaikeuksia niille EU-kansalaisille, jotka haluavat toisen jäsenvaltion oikeusjärjestelmän tarjoamaa oikeussuojaa.

Useimmat jäsenvaltiot laativat selvityksen riita-asian aiheellisuudesta erinäisten kriteerien perusteella, jotka jättävät runsaasti tilaa subjektiivisiin tulkintoihin. Hakijalta saatetaan kysyä, onko oikeusapuhakemuksen kohteena olevalla asialla "realistisia voittomahdollisuuksia", onko "hakijalla hyvät mahdollisuudet voittaa", "käyttäisikö

asianosainen omia rahojaan, jos oikeusapua ei myönnetä" jne. Aiheellisuuden tarkastaminen on joissakin jäsenvaltioissa jokseenkin muodollista, mutta toisissa jäsenvaltioissa se on verrattavissa asian valmisteluvaiheeseen.

(c) Oikeusapuhakemuksen kohteena olevan oikeudenkäynnin luonnetta koskevat vaatimukset

Useimmissa jäsenvaltioissa oikeusapua voidaan saada kaikissa tuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin riippumatta siitä, onko kyseessä riita-asia, kaupallinen tai hallinnollinen asia tai rikosasia. Jotkut jäsenvaltiot kuitenkin epäävät oikeusavun tietyissä tuomioistuimissa, kuten hallinnollisissa tuomioistuimissa tai tietyntyyppisiltä kanteilta, kuten kunnianloukkauskanteilta.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Ratkaisuja voidaan löytää kehittämällä keinoja rajatylittävien riita-asioiden osapuolten ongelmien poistamiseksi tai niiden vähentämiseksi kaventamalla kuitenkin jäsenvaltioiden oikeutta järjestää oikeusapujärjestelmänsä haluamallaan tavalla.

⌚ Taloudelliset kriteerit perustuvat riita-asioiden oikeudenkäyntikuluihin ja tulotasoihin kyseisessä maassa. Korkean kustannustason maassa asuvan ja maan taloudelliset kriteerit täyttävän henkilön tulot voidaan katsoa liian suuriksi hänen joutuessaan hakemaan oikeusapua alhaisen kustannustason maassa käsiteltävään riita-asiaan. Erot eri maiden taloudellisissa kriteereissä saattavat kuitenkin johtua kulu- ja tulotasoerojen lisäksi myös erilaisesta oikeussuojakäytännöstä. Eräiden maiden kriteerit ovat tuloerot mukaan luettunakin suotuisimmat kuin muiden. Riita-asian käsittelyyn ei voida edellyttää soveltavan hakijan asuinmaan kriteerejä kaikkiin tilanteisiin, sillä tällöin maasta A kotoisin oleva asianosainen saisi maassa B parempaa kohtelua kuin saman maan asukkaat. Käsittelyyn voidaan kuitenkin odottaa soveltavan hakijaan riita-asian käsittelyyn kriteerejä mukauttamalla niitä "korjauskertoimen" tai "kalliinpaikanlisän" avulla. Tällöin kriteereissä huomioitaisiin riita-asian käsittelyssä mukana olevien kahden maan elinkustannuserot. Toisena vaihtoehtona voisi olla joustavamman ja objektiivisemmän selvityksen tekeminen, jolloin viranomaiset voisivat ottaa huomioon sekä hakijan käytettävissä olevat tulot että oikeusjutun todennäköiset kustannukset.

⌚ Aiheellisuusselvitysten pitäisi olla avoimempia. Viranomaiset voidaan velvoittaa erittelemään ja julkaisemaan oikeusavun myöntämisessä huomioon otettavat kriteerit riita-asian käsittelyvaltion lisäksi myös muissa jäsenvaltioissa. Tämä voidaan toteuttaa vuonna 1977 tehdyssä maksutonta oikeudenkäyntiä tarkoittavien hakemusten toimittamista koskevassa Euroopan neuvoston sopimuksessa määrättyjen toimivaltaisten viranomaisten kautta (rajatylittävien oikeusapuhakemusten toimittamisjärjestelyjä käsitellään myöhemmin). Toimivaltaiset viranomaiset olisi myös velvoitettava antamaan yksityiskohtaiset syyt oikeusapuhakemuksen epäämiseen aiheellisuusselvityksessä havaittujen puutteiden perusteella.

C. Rajatylittävistä riita-asioista aiheutuvat lisäkustannukset

Vaikka oikeusavun hakija selviäisikin oikeudellisista esteistä ja saisi oikeuden oikeusapuun erimielisyyden tai riita-asian käsittelyvaltiossa, hän joutuu todennäköisesti toteamaan, että järjestelmä on tehty yksinomaan kotimaisia oikeudenkäyntejä varten ja ettei siinä ole varauduttu korvaamaan rajatylittäviä tekijöitä sisältävien asioiden aiheuttamia lisäkustannuksia.

- (1) Tarve palkata kaksi asianajajaa. Säädökset, jotka koskevat palvelujen tarjoamista ja asianajajien sijoittautumista jäsenvaltioihin ovat helpottaneet rajatylittävien asianajopalveluiden saatavuutta. Riita-asian asianosainen tarvitsee kuitenkin käytännössä asianajoapua sekä kotivaltiossaan (eli valtiossa, jossa hän asuu) saadakseen perusneuvontaa käsittelyvaltion lainsäädännöstä ja oikeudenkäyntimenettelyistä että asian käsittelyvaltiossa saadakseen yksityiskohtaisempia neuvoja ja tarvittaessa oikeudenkäyntiavustajan. Kotivaltio ei yleensä myönnä oikeusapua, jos neuvontaa tarvitaan ulkomaisesta lainsäädännöstä tai jos se liittyy ulkomailla käsiteltävään riita-asiaan. Käsittelyvaltio saattaa puolestaan evätä oikeusavun jossain toisessa valtiossa toimivan asianajajan antamalta oikeudelliselta neuvonnalta, vaikka neuvonta liittyisi käsittelyvaltiossa puitavaan riita-asiaan, ja kyseisen valtion oikeusapujärjestelmä korvaa ehkä ainoastaan yhden asianajajan kulut. Tällaisten ehtojen hyväksyttävyyttä käsitellään kohdassa A, mutta niin kauan kuin niitä esiintyy, hakija joutuu todennäköisesti väliinputoajaksi ja itse maksamaan kotijäsenvaltiossa käyttämänsä asianajajan palkkiot.
- (2) Käännös- ja tulkkauskulut. Tulkkausta saatetaan tarvita tuomioistuinkäsittelyihin ja jopa asiakkaan ja hänen asianajajansa käymiin neuvotteluihin käsittelyvaltiossa, jos käsittelyyn ei kyetä löytämään asiakkaan kanssa samaa kieltä puhuvaa asianajajaa. Asian käsittely saattaa myös edellyttää asiakirjojen kääntämistä.
- (3) Sekalaiset kulut, kuten asianosaisten, todistajien ja asianajajien ylimääräiset matkakulut jne.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Miten voidaan parhaiten varmistaa, etteivät rajatylittävän riita-asian käsittelyn aiheuttamat lisäkustannukset vaikeuta oikeussuojan saatavuutta?

Pitäisikö oikeusavun hakijan kotijäsenvaltion korvata ainakin kyseisessä maassa riita-asian valmisteluvaiheessa annetun neuvonnan kustannukset, vaikka riita-asia käsitellään toisessa maassa? (Tästäkään ratkaisusta ei ole paljoa hyötyä asianosaiselle, koska hänen kotivaltionsa asianajaja ei ehkä kykene antamaan riittäviä neuvoja toisen maan lainsäädännöstä ja oikeudenkäyntimenettelyistä vaan asianosainen joutuu konsultoimaan myös toisessa maassa toimivaa asianajajaa.)

D. Sopivan lakimiehen löytäminen

Rajatylittävän riita-asian asianosainen, joka ei ole fyysisesti asian käsittelyvaltiossa, saattaa kohdata suuria käytännön ongelmia etsiessään maasta lakimiestä, joka pystyisi ajamaan hänen asiaansa. Hän tarvitsee lakimiehen, joka on pätevä esiintymään toimivaltaisissa

tuomioistuimissa, jolla on kokemusta käsiteltävästä asiasta ja joka parhaimmassa tapauksessa vielä puhuu samaa kieltä kuin hän.

Hän haluaa myös ehkä löytää riita-asian valmisteluvaiheessa tarvitsemaansa neuvontaan kotimaisen lakimiehen, jolla on tietoa käsittelyvaltion lainsäädännöstä ja oikeusjärjestelmästä ja joka puhuu kyseisen maan kieltä ja voi näin ollen auttaa häntä löytämään sopivan lakimiehen käsittelyvaltiosta.

Jäsenvaltioiden ja Euroopan yhteisön tietokannat

Komissio on tyytyväinen lakimiesammattien edustajien perustamiin tietokantoihin. Joissakin maissa (esim. Saksassa) on jo kansallisia tietokantoja. Komissio on rahoittanut Grotius-ohjelmasta CCBE:n hanketta, jossa arvioidaan eurooppalaisten asianajajien yhteystietoja sisältävän tietokannan toteuttamismahdollisuuksia. Tietokannan tietoihin pääsisivät tutustumaan kaikki kansalaiset kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Tietokannassa ei ehkä pystytä tarjoamaan joka maassa aivan samaa tietoa, koska eri maissa on eri eettiset ja ammatilliset säännöt, mutta tietokanta sisältäisi parhaimmassa tapauksessa tiedot niistä tuomioistuimista, joissa asianajajalla on lupa toimia, hänen erityisosaamisestaan ja kokemuksestaan, sekä kielistä, joita hän hallitsee hyvin tai sujuvasti ja siitä, onko hän käytettävissä (vapaaehtoisesti tai lakisääteisesti) riita-asioihin, joiden kulut korvataan oikeusapujärjestelmästä.

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla eurooppalaiseen asiantuntijaverkoston kuuluvien kansallisten asiantuntijoiden pätevyittäminen toimimaan oman maansa lisäksi yhdessä tai useammassa toisessa jäsenvaltiossa rajatylittäviin asioihin erikoistuneena asianajajana. Nämä hoitaisivat useampaa kuin yhtä jäsenvaltiota koskevia asioita ja antaisivat tarvittaessa jopa ilmaista oikeusapua. Heidän olisi näin ollen kyettävä neuvomaan *kotimaisia* asiakkaitaan seuraavissa kysymyksissä:

- ☞ kantajana tai vastaajana toimiminen toisessa jäsenvaltiossa järjestettävässä oikeudenkäynnissä
- ☞ toisessa jäsenvaltiossa annetun tuomion täytäntöönpanon vastustaminen asiakkaan omassa maassa
- ☞ oikeusavun saaminen toisessa jäsenvaltiossa,

ja neuvomaan *ulkomaisia* asiakkaitaan seuraavissa kysymyksissä:

- ☞ kantajana tai vastaajana toimiminen asianajajan omassa maassa järjestettävässä oikeudenkäynnissä
- ☞ ulkomailla annetun tuomion täytäntöönpano kyseisessä maassa
- ☞ oikeusavun saaminen kyseisessä maassa.

Rajatylittäviin asioihin erikoistuneiden lakimiesten olisi kyettävä täyttämään eri maiden tuomioistuinten välillä tarvittavat lomakkeet ja antamaan asia toisessa valtiossa asiasta vastaavan viranomaisen käsiteltäväksi. Jos asia menee kyseisen lakimiehen osaamisalueen ulkopuolelle, hänen olisi kyettävä toimimaan yhteistyössä jonkun toisen verkostoon kuuluvan lakimiehen kanssa ajaakseen asiaa toisen maan tuomioistuimessa.

Jotta verkosto houkuttelisi alan ammattilaisia ja olisi helposti apua tarvitsevien löydettävissä ja jotta voitaisiin taata sen tarjoamien palvelujen laadukkuus, verkosto voitaisiin luoda ISO-järjestelmän kaltaiseksi käytännöksi, jossa verkoston lakimiehillä on oikeus käyttää esimerkiksi erityistä tunnusta tai logoa oman tunnuksensa rinnalla. Vain verkostoon kuuluvat lakimiehet hyväksyttäisiin virallisiin luetteloihin, joita jaetaan EU:n eri maihin ja joita on kansalaisten saatavilla muun muassa jäsenvaltioiden pääkaupungeissa sijaitsevilla komission edustustoissa ja toimistoissa.

Komissio ottaa mielellään vastaan eri osapuolten ajatuksia siitä, miten nämä ehdotukset voidaan toteuttaa.

E. Oikeusavun hakumenettelyt

Edellä mainittujen ongelmien lisäksi eri maissa käytössä olevat oikeusavun hakumenettelyt voivat myös muodostua esteeksi oikeusavun saamiselle rajatylittävissä riita-asioissa.

Ulkomaisen oikeusavun hakumenettelyä koskeva ongelma on ainakin teoriassa suhteellisen helppo ratkaista, sillä Saksaa lukuun ottamatta kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet maksutonta oikeudenkäyntiä tarkoittavien hakemusten toimittamista koskevan eurooppalaisen sopimuksen vuodelta 1977. Tässä ns. Strasbourgin sopimuksessa luodaan järjestelmä, jonka avulla hakemukset voidaan tehdä yhdessä maassa ja toimittaa sopimusvaltioiden tähän tarkoitukseen nimittämien lähettävien ja vastaanottavien viranomaisten välityksellä siihen sopimusvaltioon, josta oikeusapua haetaan. Sopimuksen tavoitteeksi on ilmoitettu oikeusavun hakijoiden tilanteen helpottaminen. Hakijan ei enää tarvitse selvittää, mille toisen valtion viranomaiselle hakemus on toimitettava, vaan hän voi jättää hakemuksen sen lähettämistä vastaavalle oman asuinmaansa viranomaiselle, jonka on autettava hakijaa asiakirjojen hankkimisessa ja tarvittaessa olennaisten osien kääntämisessä ennen kuin hakemus toimitetaan vastaanottavalle viranomaiselle asian käsittelyvaltioon.

Hakija voi periaatteessa toimittaa hakemuksen ja siihen liittyvät asiakirjat joko hakemuksen vastaanottajamaan kielellä tai englanniksi tai ranskaksi. Sopimusvaltiot voivat kuitenkin tehdä sopimukseen varauksen, jolla mahdollisuus englannin tai ranskan kielen käyttöön poistetaan ja jossa vaaditaan, että hakemukset on tehtävä käsittelyvaltion kielellä.

- Sopimusta on täydennetty määräajoin päivitettyllä menettelyoppaalla, joka on tällä hetkellä ainoastaan toimivaltaisten viranomaisten käytössä, sekä ministerikomitean suosituksilla. Tällä hetkellä voimassa oleva suositus (nro R(97) 6) sisältää muun muassa hakemusten nopeata käsittelyä koskevia suosituksia, ja sen liitteenä on malli hakulomakkeesta, jota sopimusvaltioita kehoitetaan käyttämään ja hyväksymään.
- Sopimuksen noudattamista valvoo sopimuspuolten edustajista koottu monenvälinen komitea, joka laatii asiasta selontekoa ministerikomitealle ja tekee muun muassa ehdotuksia sopimuksen toimivuuden parantamiseksi.

Strasbourggin sopimuksen käyttö näyttää kuitenkin olevan vähäistä. Tämä saattaa johtua siitä, että viranomaisilla ei ole riittävästi tietoa oikeudesta hakea oikeusapua ulkomailta⁹ eikä sopimuksella käyttöön otetuista järjestelyistä. Valtion viranomaisilla näyttää myös olevan puutteelliset tiedot muissa valtioissa sovellettavasta lainsäädännöstä ja siihen tehdyistä muutoksista.

Oikeusapuhakemuksen toimittamiseen liittyvät viivästykset saattavat myös heikentää huomattavasti hakijan mahdollisuuksia saada hakemuksensa käsittelyyn riittävän ajoissa.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Kaikki jäsenvaltiot eivät ole ratifioineet maksutonta oikeudenkäyntiä tarkoittavien hakemusten toimittamista koskevaa eurooppalaista sopimusta vuodelta 1977. Eräät valtiot ovat lisäksi vaatineet sopimukseen kielivaraumia, jotka aiheuttavat riita-asian asianosaisille ongelmia.

Jäsenvaltioiden onkin mietittävä, olisiko ratkaisuja etsittävä Strasbourggin sopimuksella luoduista nykykäytännöistä vai pitäisikö jäsenvaltioiden ryhtyä laatimaan erikseen Euroopan unionissa sovellettavaa käytäntöä.

Ensimmäinen vaihtoehto edellyttää ainakin suositusta siitä, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat Strasbourggin sopimuksen. Sen etuna on aiemman kokemuksen hyödyntäminen ja päällekkäisyyksien välttäminen. Vaihtoehdolla on kuitenkin vain vähän uutta tarjottavaa, sillä yhtä lukuun ottamatta kaikki 15 jäsenvaltiota ovat jo allekirjoittaneet sopimuksen. Siitä ei myöskään olisi apua sopimuksen toimivuusongelmiin, kuten sopimuksen vähäiseen käyttöön ja viivästykseen hakemusten toimittamisessa maasta toiseen.

Toinen vaihtoehto edellyttää tehokkaampaa ja yhtenäisempää toimintaa EU:n tasolla. Jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi siirtää vastaanottavan viranomaisen tehtäviä paikallistasolle, laatia vakiolomakkeita, velvoittaa viranomaiset perustelemaan hakemusten hylkääminen ja ottaa käyttöön muutoksenhakumenettelyn. Vaihtoehto voisi myös kannustaa viranomaisia käyttämään uutta tekniikkaa lomakkeiden ja tietojen toimittamisessa ja edistää asiasta vastaavien viranomaisten välistä kanssakäymistä. Jäsenvaltiot voisivat myös päättää laatia mahdollisesti Internetissä julkaistavan ja säännöllisesti päivitetävän menettelyoppaan, joka olisi viranomaisten, oikeusavun hakijoiden ja lakimiesten käytettävissä. Näin lisättäisiin menettelyn avoimuutta ja nopeutettaisiin hakemusten käsittelyä, mikä on erityisen tärkeää, sillä aika on usein ratkaiseva tekijä oikeusapukysymyksissä.

Järjestelmän mallina voitaisiin käyttää oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa 26. toukokuuta 1997 tehtyä yleissopimusta (EYVL C 261, 27.8.1997), joka allekirjoitettiin hiljattain ja josta on myös tehty asetusehdotus.

Lähetettävä viranomainen olisi velvoitettava varmistamaan, että käsittelyvaltiolle toimitettava hakemus ja sen liitteet ovat asianmukaiset.

⁹ Siitäkin huolimatta, että joissakin valtioissa hakemukset voidaan lähettää suoraan asiasta vastaavalle elimelle ilman Strasbourggin sopimuksen mukaista menettelyä.

Lopuksi on todettava, että EU:n toimielimille osoitetaan runsaasti kyselyjä oikeusavun saatavuusongelmista, vaikka oikeusavusta on säädetty tähän mennessä vain kansallisella tasolla. Tämä osoittaa, että jäsenvaltioiden viranomaisilla ei ole ollut edellytyksiä tehdä asian tiimoilta yhteistyötä. Kahden eri jäsenvaltion yhteiset ongelmat voitaisiinkin usein ratkaista kirjeitse tai puhelimitse.

F. Tiedotus ja koulutus

Oikeussuojaa koskevaan oikeusperustaan tehdyistä parannuksista ei ole juurikaan hyötyä, jos parannuksista ei tiedoteta riittävän hyvin henkilöille, jotka oikeussuojaa voivat hyödyntää. Tietoa oikeuksista ja menettelyistä on tähän mennessä toimitettu lähinnä jäsenvaltioiden sisällä ja yleensä vain kotimaisista oikeussuojakeinoista ja oikeusapumahdollisuuksista. Tavoitteeksi on vain harvoin asetettu oikeuksien esitleminen kaikille Euroopan yhteisön kansalaisille eikä tietoa ole jaettu eri kohderyhmien erilaisten tarpeiden mukaisesti, mikä vähentää tiedotuksen tehokkuutta. Tiedotuksessa onkin tehtävä ero seuraavien kohderyhmien välillä:

- (1) Tiedotus kansalaisille – oikeusavun mahdollisille hakijoille – EU:ssa voimassa olevista oikeuksista ja menettelyistä
- (2) Tiedotus ammattikunnille, joiden tehtävänä on neuvoa hakijoita oikeusavun hakumenettelyistä
- (3) Tiedotus ammattikunnille, joiden tehtävänä on panna oikeusavun myöntämistä koskevat päätökset täytäntöön.

Professori D. Walters laati vuonna 1995 Euroopan komission tilauksesta ja Euroopan yhteisön asianajajayhdistysten liiton (CCBE) tuella oppaan oikeusavusta ja oikeudellisesta neuvonnasta Euroopan talousalueella. Oppaassa on tietoa asiaan liittyvistä säädöksistä Euroopan talousalueella eli EU:ssa sekä Norjassa, Islannissa ja Liechtensteinissa. Se on kuitenkin laadittu lähinnä (2) kohdassa mainitun ryhmän eli lakimiesten ammattikunnan tarpeisiin. Koska jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tehdään jatkuvasti muutoksia, oppaan tietoja olisi päivitettävä nykyistä useammin. Koska opas ei näytä olevan yhdenkään ETA-valtion viranomaisen käytössä, sitä voitaisiin myös mainostaa enemmän.

Opas nimeltä Kuinka turvata oikeutensa Euroopan yhtenäismarkkinoilla laadittiin vastauksena tarpeeseen lisätä kansalaisten tietoisuutta siitä, mitä oikeuskeinoja heillä on käytettävissään, kun he kohtaavat vaikeuksia harjoittaessaan yhtenäismarkkinoiden tarjoamia oikeuksia. Opas laadittiin osana aloitetta nimeltä Vuoropuhelu kansalaisten ja yritysten kanssa. Siinä esitetään selkeästi kansalaisten muutoksenhakukeinot ja keinot hakea oikeusapua eri jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla.

Oikeusapua käsitellään yksityiskohtaisemmin oppaan liitteinä olevilla maakohtaisilla tietosivuilla, joiden laatimiseen jäsenvaltiot ovat osallistuneet. Tietosivut tarjoavat tärkeää tietoa siitä, miten oikeusapua voidaan hakea, mitkä ovat sen myöntämisehdot ja minkälaista oikeusapua on tarjolla. Niissä on lueteltu myös yhteyspisteitä lisätietojen hankkimista varten. Kukin tietosivu on käännetty jokaiselle EU:n yhdelletoista viralliselle kielelle, jotta kansalaiset voisivat hakea tietoa myös muista jäsenvaltioista omalla äidinkielellään.

Opas ja tietosivut julkistetaan vuoden 2000 alussa. Tietosivut ovat nähtävissä www-sivuilla, joissa käsitellään vuoropuhelua kansalaisten kanssa. Ne löytyvät Internet-osoitteesta <http://europa.eu.int/citizens>.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Komissio suosittelee oikeussuojaa koskevan esitteen laatimista, jotta kansalaiset saisivat tehokkaasti tietoa oikeuksistaan. Esitteessä olisi uusinta tietoa oikeussuojasta, ja sitä jaettaisiin toimivaltaisten viranomaisten välityksellä kuluttajajärjestöille, kansalaisten neuvontapisteille ja lakimiesten kansallisille keskusliitoille. Koska tätä keinoa on jo kokeiltu, parhaimmat tulokset saavutetaan hyödyntämällä jo laadittua aineistoa eli oikeusapua koskevaa opasta.

Esitteen tarkistettu versio sisältäisi aiemman version lisäksi tietoja myös oikeusapumenettelyistä ja yhteystietoja. Siihen voitaisiin myös lisätä edellä esitetyn asianajajaverkoston sekä edellä D ja E kohdissa esitettyjen oppaiden tietoja. Siinä esitettäisiin luettelo toimivaltaisista lakimiehistä, jotka pystyvät käsittelemään muista EU-maista tulevia oikeusapuhakemuksia. Tiedot olisi tarjottava kaikilla EU-maiden virallisilla kielillä. Esitettä voitaisiin jakaa Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -aloitteen ja jo laaditun oikeussuojaa koskevan oppaan yhteydessä. Sitä olisi julkaistava myös sähköisessä muodossa ja päivitettävä säännöllisin väliajoin.

Olisi laadittava myös jokamiehen oikeusapuopas, joka voitaisiin liittää esimerkiksi matkatoimistojen esitteisiin. Oppaassa olisi käytännön tietoa ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua ja avun saamiseksi toteutettavista toimista sekä asiasta vastaavien viranomaisten yhteystietoja.

Vuoropuhelu kansalaisten kanssa -aloitteen osana laadittua opasta Kuinka turvata oikeutensa Euroopan yhtenäismarkkinoilla ja varsinkin oikeusapua koskevia tietosivuja voitaisiin mainostaa laajemminkin. Jäsenvaltioiden viranomaisia kehoitetaan jakamaan tietoa em. oppaasta ja tietosivuista, joista löytyy hyödyllisiä neuvoja oikeusapua tarvitseville ja jotka olisi siis saatava yleisön tietoisuuteen.

Edellä mainittuja toimia voidaan täydentää edistämällä oikeusapukysymyksiä hoitaville ammattiryhmille (esim. asianajajille, tuomareille, poliiseille, sosiaalityöntekijöille ja maahanmuuttoviranomaisille) tarkoitettua ja eri ammattiryhmien välistä koulutusta sekä toteuttamalla näille suunnattuja tiedotuskampanjoita. Olisi myös mietittävä, voitaisiinko kyseistä koulutusta laajentaa kansainväliseksi opetuskokonaisuuksiksi ja voitaisiinko oikeusapua varten perustaa pysyvä tiedotuskeskus jakamaan ajankohtaista tietoa lakimiehille, jotka sitoutuvat työskentelemään oikeusapujärjestelmän puitteissa.

Euroopan yhteisön tuki olisi merkittävä houkutin nuorille lakimiehille. Se kannustaisi kahdessa maassa pätevöityneitä nuoria lakimiehiä hoitamaan rajatylittäviä oikeusapukysymyksiä sen sijaan, että he liittyisivät perinteisiin liikejuristien verkostoihin. Oikeusaputapauksia hoitaville lakimiehille maksettavat riittämättömät korvaukset tai korvausten puuttuminen kokonaan joissakin jäsenvaltioissa heikentää osaltaan asianajopalveluiden laatua.

Tiedotuskampanjat näyttävät jättävän tiedon hankkimisen sitä tarvitsevan vastuulle sen sijaan, että tiedon hankkimisesta vastaisivat valtion virastot ja viranomaiset, joiden

tehtävänä on neuvoa kansalaisia. Komissio on aloittanut esimerkiksi EU:n ulkorajoilla työskenteleville tullivirkailijoille tarkoitettuja koulutushankkeita. Samanlaisia koulutushankkeita voitaisiin järjestää myös oikeusapukysymyksiä hoitaville viranomaisille.

G. Kansallisten oikeusapujärjestelmien uudistaminen ja muita keinoja oikeussuojan varmistamiseksi

Tarkasteltaessa rajatylittävien riita-asioiden asianosaisten ongelmia oikeusavun saamisessa on myös otettava huomioon se, että moitteettomasti toimiva oikeusapujärjestelmä on joissakin jäsenvaltioissa todettu kalliiksi. Niissä onkin kokeiltu halvempia keinoja oikeussuojan varmistamiseksi. Keskustelun alla ovat muun muassa seuraavat vaihtoehdot:

- ◇ Jutun tuloksesta riippuvat eli ehdolliset palkkiot. Varsinkin Yhdistyneessä kuningaskunnassa kokeillaan ehdollista palkkiojärjestelmää, jossa asianajajat suostuvat luopumaan palkkiostaan heidän asiakkaansa hävitessä oikeusjutun mutta asiakkaan voittaessa veloittavat osan tälle myönnettävästä vahingonkorvauksesta. Järjestelmässä on omat etunsa, mutta asianosainen saattaa silti joutua korvaamaan toiselle asianosaiselle aiheutuneet kulut, jos hän häviää oikeusjutun ja jos kansalliset säädökset velvoittavat hänet korvaamaan oikeusjutun voittajalle aiheutuneet kulut. Asian vastaanottaminen tällaisin palkkioperustein ei ole asianajajalle kovin houkuttelevaa (vaikka se voikin olla osoitus hyvästä tahdosta) ellei hän sitten ole melko varma siitä, että voittaa asian käsittelyn.
- ◇ Oikeusturvavakuutus. Joissakin jäsenvaltioissa kohtuullinen oikeussuoja taataan oikeusturvavakuutuksella. Esimerkiksi Saksassa on aivan yleistä, että perheet ottavat tällaisen vakuutuksen. Ruotsin viimeaikaiset uudistukset ovat aiheuttaneet tilanteen, jossa oikeusapua myönnetään vain jos hakijalla on ollut riittävät perusteet oikeusturvavakuutuksen puuttumiselle.

Vaikka nämä suuntaukset saattavat vaikuttaa oikeussuojaan myönteisesti lisäämällä sen saatavuutta, niihin on kuitenkin suhtauduttava varauksella. Jäsenvaltioiden keskuudessa näyttää ensinnäkin olevan vain vähän halukkuutta ottaa käyttöön yleinen ja lakisääteinen oikeusturvavakuutus. Oikeusturvavakuutus jäisi siis vain vakuutusyhtiöiden kaupattavaksi, ja siitä tulisi suosittu vain jos se tarjoaisi houkuttelevan vaihtoehdon sekä vakuutusyhtiöille että yksityishenkilöille. Vakuutusturva todennäköisesti vaihtelisi maasta toiseen, ja vakuutusta kaikkein kipeämmin tarvitsevat jättäisivät sen ottamatta. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi siis kuitenkin edelleen tarjottava jonkinasteista oikeusapua ainakin kaikkein vähävaraisimpien kansalaisten kulujen korvaamiseksi.

Oikeusturvavakuutuksen muuttaminen lakisääteiseksi heikentäisi myös rajatylittävän riita-asian asianosaisten asemaa. Rajatylittävän riita-asian asianosaisten olisi yhä käännyttävä käsittelyvaltion oikeusapujärjestelmän puoleen esimerkiksi silloin kun em. vakuutus ei korvaisi ulkomaisista riita-asioista aiheutuvia kuluja. Jos asianosainen asuu maassa, jossa vakuutus ei ole käytössä, ja joutuu osalliseksi riita-asiaan maassa, jossa vakuutus on käytössä, hän saattaa joutua kärsimään joko kyseisen maan lakisääteisen oikeusapujärjestelmän purkamisesta tai huomata saavansa käsittelyvaltion kriteerien mukaista oikeusapua ainoastaan, jos hänen tapauksessaan ei olisi järkevää käyttää oikeusturvavakuutuksen tarjoamaa vakuutusturvaa.

Eurooppa-neuvosto on hiljattain kehottanut Euroopan unionin neuvostoa laatimaan vähimmäisvaatimukset, joilla varmistetaan oikeusavun riittävä saatavuus rajatylittävissä riita-asioissa. Jäsenvaltioiden uudistukset eivät saa vaarantaa tämän tavoitteen saavuttamista. Oikeusapujärjestelmänsä uudistamista harkitsevien jäsenvaltioiden on näin ollen varmistettava, etteivät uudistukset ole ristiriidassa yhteisön toimintaperiaatteiden kanssa.

Ratkaisuvaihtoehtoja

Miten voidaan parhaiten varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden oikeusapujärjestelmä uudistukset vaaranna yhteisön tavoitetta riittävän oikeussuojan takaamisesta rajatylittävissä riita-asioissa?

Miten voidaan parhaiten varmistaa, että rajatylittävillä riita-asioilla saadaan laadittua oikeusapua koskevat vähimmäisvaatimukset?