

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle alusten pakkomyynnin kansainvälisistä vaikutuksista tehdystä Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 30 päivänä kesäkuuta 2023 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen New Yorkissa 7 päivänä joulukuuta 2022 hyväksymän alusten pakkomyynnin kansainvälisistä vaikutuksista tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 13.9.2023

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Mari Aalto

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN YLEISKOKOUKSEN NEW YORKISSA 7 PÄIVÄNÄ JOULUKUUTA 2022 HYVÄKSYMÄN ALUSTEN PAKKOMYNNIN KANSAINVÄLISISTÄ VAIKUTUKSISTA TEHDYN YHDISTYNEIDEN KANSAKUNTIEN YLEISSOPIMUKSEN ALLEKIRJOITTAMISESTA EUROOPAN UNIONIN PUOLESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 30 päivänä kesäkuuta 2023 ehdotuksen neuvoston päätökseksi Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen New Yorkissa 7 päivänä joulukuuta 2022 hyväksymän alusten pakkomyynnin kansainvälisistä vaikutuksista tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta ([COM\(2023\) 343 final](#)).

Yleissopimuksen tarkoituksena on edistää alusten pakkomyynnin kansainvälisten vaikutusten tunnustamista riippumatta siitä, missä päin maailmaa pakkomyynti tapahtuu. Sitoutumalla siihen, että yhdessä sopimusvaltiossa tapahtuvalla aluksen pakkomyynnillä olisi tietyin edellytyksin samat vaikutukset kaikissa sopimusvaltioissa, vähennettäisiin alusten pakkomyynteihin liittyvää oikeudellista epävarmuutta ja edistettäisiin kansainvälistä kauppaa.

Nykytilanteessa edellytykset, joilla yhdessä valtiossa toteutetulla pakkomyynnillä on toisen valtion kansallisen lainsäädännön mukaisia vaikutuksia, ovat vaihtelevia. Aluksen ostajan voi olla vaikeaa saada alus poistettua rekisteristä, jossa se oli ennen pakkomyyntiä, ja siirrettyä se pakkomyynnin jälkeen toiseen rekisteriin. Riskinä on, että pakkomyynnin kautta hankittu alus ei vapaudu kaikista pakkomyyntiä edeltäneistä rasitteista ja että alus myöhemmin takavarikoidaan pakkomyyntiä edeltäneiden vaatimusten vuoksi.

Alusten pakkomyyntiä koskevan kansainvälisen välineen valmistelu aloitettiin Yhdistyneiden kansakuntien kansainvälisen kauppaoikeuden toimikunnan (UNCITRAL) alaisuuteen perustetussa työryhmässä vuonna 2019. Työryhmä otti tavoitteekseen laatia tällainen väline kansainvälisen yleissopimuksen muotoon vuonna 2020. Yleissopimuksen sisällöstä käytyjen neuvottelujen jälkeen yleissopimus hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksessa joulukuussa 2022.

Yleissopimus on niin sanottu sekasopimus, jonka määräyksistä osa kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Niiltä osin kuin yleissopimuksen määräykset eivät kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ne kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Euroopan komissio edusti Euroopan unionia neuvotteluissa. Komission neuvottelumandaattia on käsitelty valtioneuvostossa ja eduskunnassa huhtikuussa 2022 ([E 50/2022 vp](#)).

Yleissopimus on tarkoitus avata allekirjoittamista, ratifiointia tai liittymistä varten vuoden 2023 viimeiseen neljännekseen mennessä.

2 Yleissopimuksen pääasiallinen sisältö

Tarkoitus

Yleissopimuksen tarkoituksena on varmistaa, että yhdessä sopimusvaltiossa suoritettulla aluksen pakkomyynnillä olisi tietyin edellytyksin samat vaikutukset kaikissa muissakin sopimusvaltioissa. Tavoitteena on asiaan liittyvää oikeudellista epävarmuutta vähentämällä parantaa alusten ostajien oikeussuojaa ja edistää kansainvälistä kauppaa, mistä hyötyisivät sekä varustamot että velkojat.

Yleissopimus täydentää kansainvälistä merenkulkua koskevaa oikeudellista kehystä, jonka puitteissa on aiemmin luotu muun muassa meripanttioikeutta ja aluskiinnitystä sekä alusten takavarikointia koskevia yhteisiä sääntöjä.

Soveltamisala

Yleissopimus koskee aluksen pakkomyynnin kansainvälisiä vaikutuksia tilanteissa, joissa pakkomyynti johtaa muista oikeuksista vapaan omistusoikeuden siirtymiseen ostajalle.

Yleissopimuksen terminologiassa aluksen pakkomyynnillä tarkoitetaan sellaista aluksen myyntiä, jonka tuomioistuimien tai muu viranomaisen on määrännyt, hyväksynyt tai vahvistanut tehtäväksi joko julkisella huutokaupalla tai vapaalla myynnillä tuomioistuimen valvonnassa ja suostumuksella, ja josta saatavat myyntitulot annetaan velkojien käyttöön. Aluksella tarkoitetaan laivaa tai muuta alusta, joka on merkitty julkiseen rekisteriin ja joka voi olla turvaamistoimena suoritettun takavarikon tai muun sellaisen vastaavan toimenpiteen kohteena, joka voi johtaa pakkomyyntiin sen valtion lainsäädännön mukaisesti, jossa pakkomyynti tapahtuu.

Yleissopimusta sovelletaan aluksen pakkomyyntiin silloin, jos pakkomyynti suoritetaan yleissopimuksen osapuolena olevassa valtiossa ja alus on myyntihetkellä fyysisesti sen valtion alueella, jossa pakkomyynti tapahtuu. Yleissopimusta ei sovelleta sota-aluksiin tai laivaston apualuksiin eikä muihin valtion omistamiin tai käyttämiin aluksiin, joita välittömästi ennen pakkomyyntiä käytettiin ainoastaan valtion muuhun kuin kaupalliseen käyttöön.

Pakkomyyntiä koskeva ilmoitus

Yleissopimuksen mukaan pakkomyynnissä on noudatettava sen valtion lainsäädäntöä, jossa pakkomyynti tapahtuu. Kyseisessä lainsäädännössä on säädettävä myös menettelyistä, joilla pakkomyynti voidaan riitauttaa ennen sen loppuun saattamista, ja määritettävä myynnin ajankohta yleissopimuksen soveltamista varten.

Yleissopimuksen mukaan edellytyksenä sille, että yhdessä sopimusvaltiossa suoritettulla aluksen pakkomyynnillä on samat vaikutukset kaikissa muissakin sopimusvaltioissa, tietyille sopimuksessa määritellyille tahoille on toimitettava pakkomyyntiä koskeva ilmoitus ennen pakkomyynnin suorittamista.

Ilmoituksesta on käytävä ilmi muun muassa aluksen ja sen omistajan yksilöintitiedot sekä pakkomyyntiä ja sen arvioitua aikataulua koskevat tiedot. Ilmoitus on annettava muun muassa aluksen omistajalle, alusta koskevien oikeuksien haltijoille sekä rekistereille, joihin alus ja sitä koskevat oikeudet on rekisteröity. Lisäksi ilmoitus on julkaistava lehdessä tai muussa pakkomyynnin toteutusvaltiossa saatavilla olevassa julkaisussa sekä toimitettava yleissopimuksen mukaiselle arkistojalle, joka julkaisee ilmoituksen tätä tarkoitusta varten avattavalla verkkoalustalla.

Pakkomyyntiä koskeva todistus

Pakkomyyntiä koskevan ennakoilmoituksen toimittamisen ohella yleissopimuksessa edellytetään, että pakkomyynnin suorittamisen jälkeen tuomioistuimien tai muu toimivaltainen viranomaisen siinä valtiossa, jossa pakkomyynti on suoritettu, antaa ostajalle pakkomyyntiä koskevan todistuksen.

Todistus voidaan antaa vain, jos pakkomyynti on suoritettu pakkomyynnin toteutusvaltion lainsäädännön mukaisia ja yleissopimuksessa asetettuja vaatimuksia noudattaen ja jos pakkomyynti on johtanut muista oikeuksista vapaan omistusoikeuden siirtymiseen ostajalle. Todistukseen on myös kirjattava selvitys siitä, että pakkomyynti on täyttänyt kyseiset edellytykset.

Tämän lisäksi todistukseen on kirjattava muun muassa tiedot, joiden avulla alus ja sen ostaja voidaan yksilöidä, tiedot valtiosta, jossa pakkomyynti tapahtui, sekä tiedot tuomioistuimesta tai muusta viranomaisesta, joka pakkomyynnin suoritti.

Sen lisäksi, että todistus annetaan aluksen ostajalle, todistus on toimitettava yleissopimuksen mukaiselle arkistojalle julkaisemista varten.

Pakkomyynnin vaikutusten tunnustaminen

Yleissopimuksen mukaan pakkomyynti, josta on annettu yleissopimuksessa tarkoitettu todistus yhdessä valtiossa, antaa ostajalle muista oikeuksista vapaan omistusoikeuden alukseen myös kaikissa muissa yleissopimuksen osapuolina olevissa valtioissa.

Pakkomyynnillä ei kuitenkaan ole tällaista vaikutusta muussa yleissopimuksen osapuolena olevassa valtiossa kuin siinä, jossa myynti tapahtuu, jos toisena osapuolena olevan valtion tuomioistuimien katsoo, että vaikutus olisi selvästi vastoin kyseisen toisen valtion oikeusjärjestyksen perusteita.

Käytännössä yleissopimuksessa tarkoitettu pakkomyynnin vaikutusten tunnustaminen pitää sisällään sen, että pakkomyyntiä koskevan todistuksen nojalla alusta koskevat rekisteritiedot päivitetään ja toimenpiteisiin aluksen takavarikoimiseksi pakkomyyntiä edeltävien vaatimusten vuoksi ei ryhdytä. Lisäksi sen valtion tuomioistuimille, jossa pakkomyynti suoritettiin ja pakkomyyntiä koskeva todistus annettiin, taataan yksinomainen toimivalta käsitellä mahdolliset pakkomyyntiä tai sitä koskevan todistuksen antamista koskevat riidat.

Suhde muihin kansainvälisiin yleissopimuksiin ja Euroopan unionin lainsäädäntöön

Yleissopimuksessa on mahdollistettu se, että niiden valtioiden välillä, jotka ovat oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta ulkomailla siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa tehdyn yleissopimuksen (ns. Haagin tiedoksiantosopimus, SopS 51/1969) osapuolia, pakkomyyntiä koskeva ilmoitus voidaan toimittaa ulkomaille myös muita kuin uudessa yleissopimuksessa määrättyjä kanavia käyttäen.

Lisäksi yleissopimuksessa on mahdollistettu se, että Euroopan unionin kaltainen alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestö voi allekirjoittaa sopimuksen ja sitoutua sen määräyksiin ja että Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisissä suhteissa voidaan mahdollisesta yleissopimuksen määräyksiin sitoutumisesta huolimatta edelleen soveltaa unionin sisäisiä sääntöjä.

3 Komission ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen 1 artiklassa annetaan lupa allekirjoittaa yleissopimus unionin puolesta sillä varauksella, että sen tekeminen saatetaan päätökseen.

Ehdotuksen 2 artiklassa hyväksytään unionin puolesta päätökseen liitetty selitys. Unioni antaa kyseisen selityksen yleissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä yleissopimuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Selityksen tarkoituksena on täsmentää ne yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat asiat, joiden osalta unionin jäsenvaltiot ovat siirtäneet sille toimivaltaa.

Ehdotuksen 3 artiklassa valtuutetaan komissio nimeämään henkilö, jolla on täydet valtuudet allekirjoittaa yleissopimus unionin puolesta sillä varauksella, että sen tekeminen saatetaan päätökseen.

Ehdotuksen 4 artiklassa säädetään päätöksen voimaantulosta. Päätös tulee voimaan kahdentenäkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Ehdotus sisältää kaksi liitettä. Ensimmäinen liite sisältää edellä kuvatun selityksen unionin toimivallasta yleissopimuksen soveltamisalalla ja toinen liite sisältää yleissopimuksen tekstin.

Ehdotuksen ensimmäiseksi liitteeksi otetun selityksen mukaan unionin yksinomainen toimivalta yleissopimuksen soveltamisalalla liittyy erityisesti yleissopimuksen 4 artiklaan (*Ilmoitus pakkomyyntistä*) ja 9 artiklaan (*Toimivalta estää ja keskeyttää pakkomyynti*), sillä kyseiset artiklat sisältävät määräyksiä, jotka komission näkemyksen mukaan voivat vaikuttaa tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1215/2012 (ns. Bryssel Ia -asetus) sekä oikeudenkäynti- ja muiden kuin oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen tiedoksiannosta jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/1784 (ns. tiedoksiantoasetus) soveltamiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun mukaisesti.

Ehdotuksen toiseksi liitteeksi otettu yleissopimuksen teksti on komission ehdotusta varten käännetty kaikille Euroopan unionin virallisille kielille, mukaan lukien suomeksi ja ruotsiksi, mutta teksti on todistusvoimainen vain Yhdistyneiden kansakuntien virallisilla kielillä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotus perustuu SEUT 81 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtaan (aineellinen oikeusperusta) ja 218 artiklan 5 kohtaan (menettelyllinen oikeusperusta).

Ensimmäisenä mainitun sopimuskohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toimenpiteitä, joilla pyritään erityisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sitä edellyttäessä varmistamaan a) jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustaminen ja täytäntöönpano sekä b) oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksianto jäsenvaltiosta toiseen.

Toisena mainitun sopimuskohdan mukaan neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen, jolla annetaan lupa sopimuksen allekirjoittamiseen ja tarvittaessa sen väliaikaiseen soveltamiseen ennen sen voimaantuloa. Päätös tehdään SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaan määränemismistöllä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Allekirjoittamalla yleissopimuksen unioni ilmaisee aikomuksensa myöhemmin sitoutua yleissopimuksen määräyksiin. Päätös mahdollisesta yleissopimuksen määräyksiin sitoutumisesta unionin puolesta tehdään kuitenkin erikseen myöhemmin annettavan päätösehdotuksen pohjalta.

Komission ehdotukseen ei liity varsinaista vaikutusarviota. Ehdotuksen perusteluissa on lähinnä yleisellä tasolla arvioitu, että yleissopimuksen odotetaan tarjoavan oikeussuojaa pakkomyynnissä myytyjen alusten ostajille ja turvaavan samalla alusten omistajien ja velkojien edut. Tätä kautta yleissopimuksella voi olla myönteinen vaikutus alusten pakkomyyntihintoihin sekä kansainvälisen meriliikenteen ja -kaupan kehitykseen laajemmin.

Yleissopimuksen avulla voi olla mahdollista vähentää pakkomyynteihin liittyviä oikeudellisia riskejä ja lisätä pakkomyyntien kansainvälisten vaikutusten tunnustamiseen liittyvää oikeusvarmuutta. Käytännössä tällaisten vaikutusten saavuttaminen riippuu kuitenkin siitä, kuinka onnistuneena yleissopimuksesta saavutettua neuvottelutulosta kansainvälisesti pidetään ja kuinka monta valtiota yleissopimukseen lopulta sitoutuu. Kansainvälinen yhteisö on pyrkinyt alusten pakkomyyntiä koskevien sääntöjen yhdenmukaistamiseen aikaisemminkin. Esimerkiksi vuosina 1926, 1967 ja 1993 tehtyihin meripanttioikeutta ja aluskiinnitystä koskeviin yleissopimuksiin on sisältynyt myös alusten pakkomyyntiä koskevia määräyksiä, mutta kyseisiä yleissopimuksia ei ole laajalti hyväksytty.

Komission päätösehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi allekirjoitettava yleissopimus, jotta voidaan varmistaa sekasopimuksen täysi soveltaminen unionin ja kolmansien valtioiden välillä. Yleissopimuksen neuvotteluvaiheessa komissio antoi kuitenkin ymmärtää, että vaikka se aikanaan ehdottaisi yleissopimuksen allekirjoittamista unionin puolesta, tällaisella ehdotuksella ei tarkoitettaisi sitä, että kunkin jäsenvaltion tulisi allekirjoittaa yleissopimus omasta puolestaan, vaan ainoastaan sitä, että yleissopimuksen allekirjoittamiseen halukkaat jäsenvaltiot voisivat unionin allekirjoituksen jälkeen niin tehdä.

Yleissopimusta koskeneisiin neuvotteluihin osallistui aktiivisesti vain muutama unionin jäsenvaltio. Aktiivisten osallistujien joukossa oli etenkin sellaisia jäsenvaltioita, joiden alueella on merkittävää satamatoimintaa ja liikkuu paljon kansainvälistä meriliikennettä. On mahdollista, että yleissopimuksen allekirjoittamista pidetään tällaisissa jäsenvaltioissa tärkeämpänä kuin Suomessa, jossa yleissopimuksen allekirjoittamiselle ei ole välitöntä tarvetta eikä siitä alustavan arvion mukaan olisi odotettavissa myöskään merkittäviä hyötyjä.

Komission ehdotuksen lopulliset vaikutukset riippuvat siitä, allekirjoitetaanko yleissopimus ja ilmaistaanko aikomus myöhemmin sitoutua sen määräyksiin ainoastaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilta osin vai myös jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvilta osin. Komission näkemyksen mukaan unionin on joka tapauksessa allekirjoitettava yleissopimus omasta puolestaan ennen kuin yksikään jäsenvaltio voi allekirjoittaa sitä omasta puolestaan.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 41 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotus esitellään ja sen käsittely aloitetaan neuvoston siviilioikeustyöryhmän kokouksessa 6.9.2023. Muiden jäsenvaltioiden kannat ehdotukseen eivät ole kirjelmää laadittaessa vielä tiedossa.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu oikeusministeriössä.

Luonnosta valtioneuvoston U-kirjelmäksi on käsitelty valtioneuvoston oikeudelliset kysymykset -jaoston (EU-35) kirjallisessa menettelyssä elokuussa 2023.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää yleissopimuksen tavoitteita kannatettavina ja tukee yleissopimuksen allekirjoittamista EU:n puolesta edellyttäen, että allekirjoituksen unionin puolesta ei voida tulkita velvoittavan unionin jäsenvaltioita allekirjoittamaan yleissopimusta omasta puolestaan.

Valtioneuvosto katsoo, että yleissopimuksen allekirjoittamiselle Suomen puolesta ei ole ainaakaan välitöntä tarvetta. Valtioneuvosto pyrkii kuitenkin asian jatkokäsittelyssä joustavaan ratkaisuun siten, että yleissopimuksen allekirjoittamiseen halukkaat jäsenvaltiot voivat niin tehdä.