

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksista
neuvoston päätöksiksi kansainvälisiä vakuusoikeuksia
koskevan Kapkaupungin yleissopimuksen ja siihen liite t-
tävän pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja tekemisestä yh-
teisön toimesta (Kapkaupungin yleissopimus ja pöytäkir-
ja)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 17 päivänä joulukuuta 2002 esittämät ehdotukset niin sanotun Kapkaupungin yleissopimuksen ja siihen liitettävän pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja tekemisestä yhteisön toimesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä huhtikuuta 2003

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöjohtaja *Tiina Astola*

EHDOTUKSET PÄÄTÖKSIKSI NIIN SANOTUN KAPKAUPUNGIN YLEISSOPIMUKSEN JA SIIHEN LIITETTÄVÄN PÖYTÄKIRJAN ALLEKIRJOITTAMISESTA JA TEKEMISESTÄ YHTEISÖN TOIMESTA

**1. Päätösehdotukset ja niiden ta-
voite**

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 17 päivänä joulukuuta 2002 ehdotukset neuvoston päätöksiä Kapkaupungissa 16 päivänä marraskuuta 2001 yhteisesti hyväksytyjen liikkuvaan kalustoon kohdistuvia kansainvälisiä vakuusoikeuksia koskevan yleissopimuksen, jäljempänä "yleissopimus", ja siihen liitettävän lentokalustoon liittyviä erityiskysymyksiä koskevan pöytäkirjan, jäljempänä "pöytäkirja", allekirjoittamisesta ja tekemisestä yhteisön toimesta (SEK(2002) 1308 lopull.), jäljempänä "päätösehdotukset". Päätösehdotuksia käsitellään neuvoston alaisessa siviilioikeuskomiteassa.

Oikeusperustaksi ehdotetaan EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan c alakohdan yhdessä 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa. Neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä Euroopan parlamenttia kuultaan.

2. Päätösehdotusten tausta ja keskeinen sisältö

Yleissopimus ja pöytäkirja avattiin allekirjoitettaviksi Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) ja yksityisoikeuden yhdenmukaistamiseksi toimivan kansainvälisen instituutin UNIDROIT'n yhdessä järjestämän diplomaattikonferenssin päätteeksi Kapkaupungissa 16 päivänä marraskuuta 2001. Yleissopimus ja pöytäkirja liittyvät erottamattomasti yhteen ja niitä on tulkittava yhtenä sopimuskokonaisuutena. Niiden tavoitteena on luoda lentokalustoa koskeva kansainvälinen vakuusoikeusrekisteri, johon merkityn kansainvälisen vakuusoikeuden haltijan

asema olisi tehokkaasti suojattu suhteessa muihin samaan esineeseen kohdistuvien vakuusoikeuksien haltijoihin sekä velallisen muihin velkoihin.

Yleissopimukseen ja pöytäkirjaan sisältyy määräyksiä muun muassa kansainvälisen vakuusoikeuden luomisesta, vakuusoikeuden haltijan oikeussuojakeinoista, kansainvälisen vakuusoikeuden etusijasta suhteessa muihin samaan esineeseen kohdistuviin oikeuksiin, vakuusoikeuden asemasta velallisen maksukyvyttömyystilanteessa, vakuusoikeuden siirtämisestä, vakuusoikeuksien kansainvälisestä rekisterijärjestelmästä, tuomioistuimen toimivallan määräytymisestä sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta.

Yleissopimuksen ja pöytäkirjan on tällä hetkellä allekirjoittanut 24 valtiota, joiden joukossa on Euroopan unionin jäsenvaltioista Iso-Britannia, Italia, Ranska ja Saksa. Yksikään valtio ei vielä ole ratifioinut kumpakaan instrumenttia. Yleissopimus tulee voimaan kolme kuukautta sen jälkeen, kun kolme valtiota on sen ratifioinut. Pöytäkirjan voimaantulo edellyttää kahdeksaa ratifiointia. Sopimusjärjestelmän voimaantulon edellyttämiä käytännön järjestelyjä, kuten kansainvälisen vakuusoikeusrekisterin perustamista, valmistellaan parhaillaan ICAO:n piirissä.

Päätösehdotuksissa komissio esittää, että neuvosto päättäisi myöntää yhteisölle valtuudet allekirjoittaa ja ratifioida sekä yleissopimus että pöytäkirja. Sopimusten allekirjoittamisen yhteydessä ehdotetaan annettavaksi yleissopimuksen 48 artiklan ja pöytäkirjan XXVII artiklan edellyttämä julistus yhteisön toimivallasta (liite A). Sopimuksia tehtäessä ehdotetaan lisäksi annettavaksi kaksi muuta julistusta, joiden tavoitteena on antaa tuomioistuimen toimivaltaa koskevalle yhteisösääntelylle etusija suhteessa yleissopimuksen ja

pöytäkirjan asiaa koskeviin määräyksiin (liite B).

3. Yhteisön yksinomaisen toimivallan laajuus

Yhteisöoikeuden näkökulmasta yleissopimus ja pöytäkirja ovat luonteeltaan jaetun toimivallan sopimuksia. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yksinomaista sopimustoimivaltaa on siirtynyt jäsenvaltioilta yhteisölle tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 22 päivänä joulukuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 44/2001, jäljempänä Bryssel I –asetus, sekä maksukyvyttömyysmenettelyistä 29 päivänä toukokuuta 2000 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1346/2000, jäljempänä maksukyvyttömyysmenettelyasetus, hyväksymisen myötä. Viimeksi mainitussa asetuksessa säädetään tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden tunnustamisesta sekä lainvalinnasta konkurssissa tai vastaavassa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Komission näkemyksen mukaan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat sopimusmääräykset on lueteltu päätösehdotusten liitteenä A olevassa julistuksen luonnoksessa.

Päätösehdotusten mukaan Bryssel I –asetuksen antamisella yksinomaista toimivaltaa voidaan katsoa siirtyneen yhteisölle yleissopimuksen artikloista tuomioistuimen määritelmän (1 artiklan h alakohta ja 53 artikla), turvaamistoimien (13 artikla) sekä tuomioistuimen toimivaltaa koskevien määräysten (XII luku) osalta. Pöytäkirjan soveltamisalalla toimivalta olisi siirtynyt pöytäkirjan turvaamistoimia koskevan X artiklan, rekisterivaltion toimivaltaa koskevan XXI artiklan ja valtiollisen immuniteetin poistamista koskevan XXII artiklan osalta. Komissio katsoo, että yksinomainen toimivalta ulottuu vain niihin mainittujen artiklojen määräyksiin, jotka välittömästi liittyvät Bryssel I –asetuksessa säänneltyihin asioihin, vaikkei tämä käy yksiselitteisesti ilmi päätösehdotuksesta tai sen liitteistä.

Päätösehdotusten mukaan maksukyvyttömyysmenettelyasetuksen antamisella yksinomaista toimivaltaa voidaan katsoa siirtyneen

yhteisölle siltä osin kuin yleissopimuksen osalta on kysymys maksukyvyttömyyteen liittyvistä määritelmistä (1 artiklan d, k ja l alakohta), turvaamistoimista (13 artikla) ja kansainvälisen vakuusoikeuden asemasta maksukyvyttömyystilanteessa (30 ja 37 artikla). Pöytäkirjan soveltamisalalla yksinomainen toimivalta olisi ehdotusten mukaan yhteisöllä niiden pöytäkirjan määräysten osalta, jotka koskevat maksukyvyttömyyteen liittyviä määritelmiä (I artiklan m ja n alakohta), vakuusoikeuden haltijan toimivaltuuksia velallisen maksukyvyttömyystilanteessa (XI artikla) sekä yhteistyötä maksukyvyttömyystilanteessa (XII artikla).

Komissio katsoo, että yhteisön toimivaltaan kuuluu päättää myös niiden yleissopimuksen 55 artiklassa sekä pöytäkirjan XXX artiklassa määrättyjen julistusten antamisesta, jotka liittyvät tuomioistuimen toimivallan määräytymiseen tai maksukyvyttömyysmenettelyssä sovellettavaan sääntelyyn. Siltä osin kuin on kysymys tuomioistuimen toimivallan määräämiseen liittyvien julistusten antamisesta on selvää, että toimivalta julistusten antamiseen on yksinomaan yhteisöllä. Sen sijaan on tulkinnanvaraista, kuuluuko pöytäkirjan XI artiklaa koskevan julistuksen tekeminen komission näkemyksen mukaisesti yhteisölle. Julistuksella voidaan valita jompikumpi pöytäkirjan XI artiklassa mainituista vaihtoehdoista, joissa määrätään kansainvälisen vakuusoikeuden haltijan toimivaltuuksista velallisen maksukyvyttömyystilanteessa. Jos julistusta ei tehdä, XI artiklaa ei sovelleta lainkaan ja asia määräytyy sopimusvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan.

Komission näkemys pöytäkirjan XI artiklaa koskevan julistuksen osalta perustuu laajaan tulkintaan maksukyvyttömyysmenettelyasetuksen 5 artiklasta. Artiklan mukaan maksukyvyttömyysmenettelyn alkaminen yhdessä jäsenvaltiossa ei vaikuta toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan velallisen omaisuuteen kohdistuvaan esineoikeuteen. Komission tulkinnan mukaan säännös ilmeisesti estää jäsenvaltioita hyväksymästä tällaiseen esineoikeuteen maksukyvyttömyystilanteessa vaikuttavaa sääntelyä. Yksinomainen toimivalta säättää siitä, miten tällaista esineoikeutta on rajoitettava maksukyvyttömyystilanteessa

kohdeltava, olisi siten yhteisöllä.

Vaihtoehtoisesti maksukyvyttömyysasetuksen 5 artiklan voidaan tulkita olevan lähinnä lainvalintasäännön luonteinen poikkeus asetuksen pääsäännöstä, jonka mukaan konkurssimenettelyssä sovelletaan konkurssin aloittamisvaltion lainsäädäntöä. Säännöksen tarkoituksena on vapauttaa toisessa valtiossa oleva esineoikeus maksukyvyttömyysmenettelyn vaikutuksista, eikä säättää tarkemmin siitä, miten tällaisen esineoikeuden osalta on menetteltävä. Näin tulkittuna säännös ei estäisi jäsenvaltioita itsenäisesti päättämästä esimerkiksi siitä, miten vahva asema kansainvälisen vakuusoikeuden haltijalle annetaan silloin, kun esine sijaitsee muualla kuin siinä valtiossa, jossa maksukyvyttömyysmenettely aloitetaan.

4. Vaikutukset Suomen kannalta

Suomen kannalta olisi tärkeää voida vielä harkita sekä yleissopimukseen ja pöytäkirjaan liittymistä yleensä että liittymiselle asetettavaa aikataulua. Tältä kannalta olennaista merkitystä on sillä, miten sopimusten allekirjoittaminen ja hyväksyminen yhteisön puolesta vaikuttaisi jäsenvaltioiden vapauteen päättää allekirjoittamisesta ja ratifioinnista omalta osaltaan itsenäisesti. Tähän ei päätösehdotuksissa oteta kantaa.

Sopimusten allekirjoituksen jäsenvaltiot voinevat tehdä valitsemanaan ajankohtana tai jättää ne allekirjoittamatta. Tällaiseen tulkinnaan viittaa paitsi se, ettei asiaan oteta päätösehdotuksessa kantaa, myös se, että neljä jäsenvaltiota on jo sopimukset allekirjoittanut.

Nimenomaisen kannanoton puuttuessa lenee myös katsottava, että päätösehdotusten hyväksymisestä ei seuraisi jäsenvaltioille velvollisuutta ratifioida sopimuksia omasta puolestaan. Selvää sen sijaan on, että jäsenvaltioiden ratifioinnin edellytyksenä on ratifiointi yhteisön puolesta. Jäsenvaltioilla ei nimittäin ole toimivaltaa ratifioida sopimusten määräyksiä, jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, eikä valtiosopimusten osittainen ratifiointi ole kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaan mahdollista. Esimerkiksi Suomi ei siten voisi ratifioida sopimuksia ennen kuin ratifiointi yhteisön puolesta on

tehty. Suomi ei tosin halutessaankaan voisi ratifioida sopimuksia lähikuukausien aikana, joten yhteisön ratifiointi tapahtunee joka tapauksessa ennen kuin ratifiointi Suomen omasta puolesta olisi ajankohtainen.

Valtioneuvoston piirissä arvioidaan parhaillaan, tulisiko ja missä aikataulussa Suomen allekirjoittaa ja ratifioida yleissopimus ja pöytäkirja. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan allekirjoitus- ja ratifiointivaltuuksien myöntäminen yhteisölle ei sellaisenaan velvoittaisi Suomea allekirjoittamaan tai ratifioidaan sopimuksia. Jos päädytään ehdottamaan sopimusten ratifioimista, sen edellyttämistä kansalliseen toimivaltaan kuuluvista lainsäädäntömuutoksista annetaan aikanaan erikseen hallituksen esitys, jossa arvioidaan tarkemmin myös sopimusten voimaansaattamisen vaikutuksia Suomen kannalta.

Komission ehdotusten hyväksyminen ei suoranaisesti vaikuttaisi toimivallan jakoon jäsenvaltioiden ja yhteisön välillä. Näin siksi, että toimivallan jakautuminen on periaatteessa sopimusten allekirjoittamisesta ja tekemisestä erillinen kysymys, joka vain kirjataan päätöksenteon yhteydessä. Tosiasiassa sillä, että päätösten liitteissä todetaan yhteisön yksinomaisen toimivallan laajuus, olisi tulkin-tavaiikutusta, kun toimivallan jakautumista myöhemmin arvioidaan.

Valtioneuvosto katsoo, että yhteisön puolesta tapahtuvalla allekirjoituksella ja ratifioinnilla, joka siis voi koskea pelkästään yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä, ei olisi Suomen kannalta merkityksellisiä vaikutuksia.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu päätösehdotuksiin lähtökohtaisesti myönteisesti.

Tiedossa on, että kiinnostus yleissopimusta ja pöytäkirjaa kohtaan on hyvin erilainen eri jäsenvaltioissa. Koska sopimusten ratifioinnin tarkoituksenmukaisuutta Suomen osalta vasta selvitetään, Suomen pitäisi tässä vaiheessa välttää sitoutumasta sopimusten allekirjoittamiseen ja ratifiointiin omasta puolestaan. Suomen ei kuitenkaan tulisi vaikeuttaa niiden jäsenvaltioiden toimintaa, jotka haluaisivat ratifioida yleissopimuksen ja pöytäkirjan mahdollisimman nopeasti. Näistä syistä pääh-

tösehdotukset tulisi käsitellä mahdollisimman nopeasti, mutta samalla olisi pyrittävä varmistamaan, etteivät yhteisötoimet rajoita jäsenvaltioiden vapautta päättää itsenäisesti siitä, haluavatko ne omasta puolestaan allekirjoittaa ja ratifioida sopimukset.

Jatkovalmistelussa on yleisesti varmistauduttava siitä, että päätösehdotusten liitteissä yhteisön yksinomainen toimivalta määritellään ulottumaan vain niihin määräyksiin, joiden kiistattomasti voidaan katsoa kuuluvan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan yhteisön yksinomaisen toimivallan ala on ehdotusten liitteissä määritelty maksukyvyttömyyttä koskevan sääntelyn osalta liian laaja. Maksukyvyttömyysmenettely asetuksen 5 artiklan säännöstä, jonka mukaan mak-

sukyvyttömyysmenettelyn alkaminen yhdessä jäsenvaltiossa ei vaikuta toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan velallisen omaisuuteen kohdistuvaan esineoikeuteen, ei pidä tulkita siten, että yhteisölle olisi siirtynyt yksinomainen toimivalta säätää tällaisia esineoikeuksia koskevista aineellisoikeudellisista kysymyksistä. Ensimmäisenä tavoitteena on, että asiaa koskeva pöytäkirjan XI artikla poistetaan liitteessä A olevasta yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien artiklojen luettelosta. Toissijaisesti voidaan hyväksyä kyseisen artiklan säilyttäminen luettelossa, jos samalla selkeästi todetaan, ettei ratkaisu merkitse yhteisön yksinomaisen toimivallan tunnustamista aineellisen maksukyvyttömyysoikeuden alalla.