

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi (ns. Bryssel IIa –asetuksen muut-
taminen)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti
lähetetään Eduskunnalle komission 17 päivä-
nä heinäkuuta 2006 tekemä ehdotus neuvo-
s-
ton asetukseksi asetuksen (EY) N:o

2201/2003 muuttamisesta tuomioistuimen
toimivallan osalta sekä avioliittoasioissa so-
vellettavaa lakia koskevien sääntöjen antami-
sesta.

Helsingissä 28 päivänä syyskuuta 2006

Oikeusministeri *Leena Luhtanen*

Lainsäädäntöneuvos Markku Helin

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EY) N:O 2201/2003 MUUTTAMISESTA TUOMIOISTUIMEN TOIMIVALLAN OSALTA SEKÄ AVIOLIITTOASIOISSA SOVELLETTAVAA LAKIA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN ANTAMISESTA

1. Yleistä

Euroopan yhteisöjen komissio teki 17.7.2006 ehdotuksen asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003 (jäljempänä Bryssel IIa –asetus) muuttamisesta tuomioistuimen toimivallan osalta sekä avioliittoasioissa sovellettavaa lakia koskevien sääntöjen antamisesta. Ehdotus, joka annettiin asiakirjassa KOM(2006) 399 lopullinen, perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 61 artiklan c alakohtaan ja 67 artiklan 1 kohtaan ja liittyy tavoitteeseen luoda yhteisöön vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. Tätä varten yhteisö toteuttaa muun muassa yksityisoikeudellisia asioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta.

Vastavuoroista tunnustamista koskevan, 30.11.2000 hyväksytyn ohjelman mukaan tavoitteeseen pyrittäessä saattaa olla tarpeen tietyssä määrin yhdenmukaistaa menettelysääntöjä ja harmonisoida lainvalintasääntöjä. Nämä tavoitteet vahvistettiin uudelleen marraskuussa 2004 Haagin toimintaohjelmassa, jossa komissiota pyydettiin esittämään vuonna 2005 vihreä kirja avioeroasioissa sovellettavista lainvalintasäännöistä (ns. Rooma III). Komissio julkaisi 14.3.2005 vihreän kirjan sovellettavasta lainsäädännöstä ja tuomioistuimen toimivallasta asiakirjassa KOM(2005) 82 lopullinen. Tästä vihreästä kirjasta on informoitu eduskuntaa kirjeellä E 63/2005.

Asetusehdotuksen mukaan asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Asetuksen soveltaminen alkaisi varsinaisesti 1.3.2008.

2. Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1. Ehdotuksen tarkoitus

Ehdotuksella pyritään parantamaan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta sekä lisäämään osapuolten tahdonautonomiata avioliittoasioissa. Tavoitteisiin pyritään muuttamalla Bryssel IIa -asetuksen säännöksiä oikeudellisesta toimivallasta avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevista asioista sekä lisäämällä asetukseen säännökset avioeroa ja asumuseroa koskevista asioista sovellettavasta laista.

2.2. Oikeudellinen toimivalta

Bryssel IIa -asetuksen II lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a artikla. Se antaisi puolisoille mahdollisuuden sopia, että jäsenvaltion yksi tai useampi tuomioistuin on toimivaltainen heidän avio- tai asumuseroaan koskevassa menettelyssä. Edellytyksenä olisi, että puolisoilla on asetuksessa tarkoitettu kiinteä liittymä kyseiseen jäsenvaltioon. Toimivallan käyttöä koskeva sopimus olisi tehtävä kirjallisesti ja kummankin puolison tulisi allekirjoittaa se viimeistään silloin, kun asia pannaan vireille tuomioistuimessa.

Asetuksen 4, 5 ja 12 artiklaan tehtäisiin edellä mainitusta lisäyksestä johtuvat tekniset muutokset, ja poistettaisiin asetuksen 6 artikla. Viimeksi mainittu artikla, joka koskee 3—5 artikloissa säädetyn toimivallan yksinomaisuutta, on ehdotuksen perustelujen mukaan sekaannusta aiheuttava ja tarpeeton, sillä se, mitä siinä säädetään, seuraa jo asetuksen 3—5 artikloista.

Lisäksi ehdotetaan muutoksia asetuksen

7 artiklaan. Nykyisen 7 artiklan mukaan toimivalta määräytyy kunkin jäsenvaltion oman lainsäädännön perusteella, jos mikään jäsenvaltio ei ole 3—5 artiklan mukaan toimivaltainen. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion oma lainsäädäntö ei enää tulisi sovellettavaksi, vaan artiklassa säädettäisiin, millä edellytyksillä jäsenvaltio on tällaisessa tapauksessa toimivaltainen. Toimivallan edellytyksenä olisi, että puolisoiden edellinen yhteinen asuinpaikka on ollut kyseisen jäsenvaltion alueella vähintään kolmen vuoden ajan tai että toinen puolisoista on kyseisen jäsenvaltion kansalainen. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin osalta kansalaisuuden asemesta sovellettaisiin kuitenkin kotipaikkaliittymää. Tätä artiklaa sovellettaisiin niin avioeroon, asumuseroon kuin avioliiton pätemättömäksi julistamiseenkin.

2.3. Sovellettava laki

Bryssel IIa -asetukseen lisättäisiin uusi II a luku, jossa olisi säännökset avio- ja asumuseroa koskeissa asioissa sovellettavasta laista.

Ehdotuksen 20 a artiklan mukaan puolisoilla olisi mahdollisuus sopia avio- ja asumuseroon sovellettavasta laista. Puolisot voisivat sopia, että sovellettavaksi tulisi joko puolisoiden viimeisen asuinpaikan valtion laki, jos toinen puolisoista asuu siellä edelleen, tai sen valtion laki, jonka kansalainen toinen puolisoista on tai, jos kyseessä on Yhdistynyt kuningaskunta tai Irlanti, jossa on jommankumman puolison ”kotipaikka”. Lisäksi puolisot voisivat valita sen valtion lain, jossa he ovat asuneet vähintään viiden vuoden ajan tai sen jäsenvaltion lain, jossa hakemus tehdään. Sopimus sovellettavasta laista olisi ehdotuksen mukaan tehtävä kirjallisesti ja kummankin puolison olisi se allekirjoitettava viimeistään siinä vaiheessa, kun asia pannaan vireille tuomioistuimessa (20 a artikla).

Ehdotuksen 20 b artiklassa on säännökset siitä, mitä lakia sovelletaan, jos puolisot eivät ole tehneet sopimusta sovellettavasta laista. Osapuolten valinnan puuttuessa sovellettavaksi tulisi ensisijaisesti sen valtion laki, jossa on puolisoiden yhteinen asuinpaikka. Jos tämä ei ole mahdollista, sovellettaisiin sen valtion lakia, jossa oli puolisoiden viimeinen

yhteinen asuinpaikka, jos toinen puolisoista asuu siellä edelleen. Jos tämäkään liittymäperuste ei ole mahdollinen, sovellettaisiin sen valtion lakia, jonka kansalainen kumpikin puoliso on. Viimeisenä liittymäperusteena sovellettaisiin sen valtion lakia, jossa hakemus tehdään.

Edellä mainittuja lainvalintasäännöksiä sovellettaisiin yleisesti, toisin sanoen silloinkin, kun sovellettavaksi tulee muun kuin jäsenvaltion laki. Jos sovelletaan toisen jäsenvaltion lakia, tuomioistuin voisi ehdotuksen mukaan pyytää siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellista verkostoa antamaan tietoa sen sisällöstä (20 c artikla).

Ehdotuksen 20 d artiklassa on säännökset takaisin- ja edelleenviittauksen (renvoi) pois-sulkemisesta. Sovellettaessa tiettyä lakia, sovelletaan ainoastaan kyseisen lain aineellisia sääntöjä. Ehdotuksen 20 e artiklassa annetaan mahdollisuus jättää vieraan valtion laki soveltamatta, jos sen soveltaminen olisi selvästi vastoin tuomioistuinvaltion oikeusjärjestyksen perusteita (ordre public).

3. Vaikutukset Suomen kannalta

3.1. Oikeudellinen toimivalta

Asetusehdotuksen 3 a artiklassa puolisoille annettu mahdollisuus sopia tuomioistuimesta avioeroasiassa olisi periaatteellinen muutos nykytilaan. Voimassa oleva oikeutemme ei anna mahdollisuutta oikeuspaikkasopimuksen tekemiseen avioeroasiassa, ja tällainen mahdollisuus on perheoikeudessamme muutoinkin harvinainen. Säännös ei kuitenkaan johtaisi Suomen tuomioistuinten kansainvälisen toimivallan tuntuvaan laajenemiseen, sillä osapuolilla tulee olla säännöksessä osoitettu kiinteä liittymä siihen valtioon, jonka tuomioistuin valitaan. Tällainen valtio olisi useissa tapauksissa toimivaltainen myös suoraan asetuksen 3 artiklan nojalla.

Mahdollisuus sopia tuomioistuimesta tarjoaa menettelytavan puolisoille, jotka avioliittonsa aikana haluavat mahdollisimman hyvin ennakoida myöhemmin ehkä haettavan avioeron seurauksia tai välttää sen, että puolisoiden välillä syntyy kilpailu siitä, kumpi ensiksi ehtii saattamaan asian vireille haluamassaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Asetuksen 7 artiklaan ehdotetun muutoksen

johdosta avioliittolain V osassa olevat säännökset kansainvälisestä toimivallasta avioeroasioissa menettäisivät merkityksensä. Niitä ei voitaisi enää soveltaa, sillä toimivallasta säädettäisiin tyhjentävästi Bryssel IIa -asetuksessa.

Asialla on käytännön merkitystä tilanteissa, joissa puoliset asuvat Euroopan unionin ulkopuolella eivätkä ole saman jäsenvaltion kansalaisia. Puoliso, jolla on ollut läheinen yhteys Suomeen, voi avioliittolain 119 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan yleensä hakea avioeroa täällä, jollei hän voi saattaa avioeroasiaa tutkittavaksi siinä vieraassa valtiossa, jossa jommallakummalla puolisoilla on kotipaikka, tai tämä aiheuttaisi kohtuuttomia vaikeuksia. Tämän tuomioistuimelle runsaasti harkinnanvaraa jättävän säännöksen avulla on käytännössä voitu turvata se, että suomalaistaustainen henkilö saa avioeron täällä, jos avioeron saaminen on suomalaisen käsityksen mukaan kohtuuttoman vaikeaa puolisoiden kotipaikkavaltiossa.

Ehdotettujen säännösmuutosten tultua voimaan edellä mainituissa tilanteissa olisi sovellettava Bryssel IIa -asetuksen 7 artiklaa. Sen avulla voidaan pääosin toteuttaa samoja tavoitteita, jotka ovat avioliittolain 119 §:n 1 momentin 2 kohdan taustalla. Asetusehdotuksen säännös ei kuitenkaan anna Suomelle toimivaltaa, jos puolison läheinen yhteys Suomeen perustuu muuhun seikkaan kuin Suomen kansalaisuuteen tai puolisoiden edelliseen yhteiseen asuinpaikkaan täällä. Toisaalta Suomen tuomioistuinten toimivalta laajentuisi nykyiseen verrattuna sen vuoksi, että toimivallan edellytykseksi ei 7 artiklassa ole asetettu sitä, että avioeron saaminen olisi mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa puolisoiden kotipaikkavaltiossa.

3.2. Sovellettava laki

Avioeroasiassa sovellettavaa laki a koskevat periaatteet muuttuisivat asetuksen myötä huomattavasti. Avioliittolain 120 §:n mukaan avioeroa koskevassa asiassa sovelletaan Suomen lakia. Niin sanotun pohjoismaisen avioliittokonvention alaan kuuluvissa tapauksissa tilanne on sama konvention 9 artiklan mukaan.

Asetuksen voimaantultuakin Suomen laki säilyisi useimmiten sovellettavana, sillä eh-

dotuksen 20 b artiklassa käytetyt liittymät johtavat tavallisesti tuomioistuinvalltion oman lain soveltamiseen. Voidaan myös olettaa, että puoliset, jotka haluavat avioeron Suomessa ja tekevät 20 a artiklan nojalla lainvalintaa koskevan sopimuksen, useissa tapauksissa valitsisivat sovellettavaksi Suomen lain, sillä se johtaa yksinkertaiseen ja kustannuksiltaan edulliseen oikeudenkäyntimenettelyyn.

Joissakin käytännössä melko tavallisissa kansainvälisissä tilanteissa sovellettava laki kuitenkin muuttuisi. Jos avioliitossa ulkomailla asunut Suomen kansalainen muuttaa Suomeen ja panee asetuksen 3 artiklan nojalla avioeron vireille Suomessa, avioeroa ei asetuksen mukaan yleensä tuomittaisi Suomen lain vaan puolisoiden viimeisen yhteisen asuinpaikan lain mukaan.

Vieraan valtion lakia soveltaessaan tuomioistuin saattaisi joutua tutkimaan kysymystä avioeron perusteen olemassaolosta, esimerkiksi sitä, ovatko aviopuolisoiden välit rikkoutuneet tai onko puoliso syyllistynyt menettelyyn, jonka vuoksi toisella puolisoilla on oikeus avioeroon. Tällaiset oikeudenkäynnit ovat olleet meillä tuntemattomia sen jälkeen, kun avioeroa koskevat nykyiset säännökset tulivat voimaan vuonna 1988. Suomen tuomioistuimet saattaisivat vieraan valtion lain nojalla joutua tutkimaan myös asumuseroa koskevia vaatimuksia. Näitäkään asioita Suomen tuomioistuimissa ei ole ollut nykyisten säännösten voimaantultua.

On vaikeasti arvioitavissa, onko ehdotetuille lainvalintaa koskeville säännöksille tarvetta aviopuolisoiden kannalta katsottuna. Ehdotetut säännökset saattavat jossakin määrin parantaa puolisoiden mahdollisuuksia ennakoida, mitä lakia avioeroon sovellettaisiin. Tämä johtuu siitä, että lainvalintaan ei yleensä enää vaikuttaisi, missä jäsenvaltiossa asia pannaan vireille. Toisaalta kysymys siitä, puretaanko avioliitto, ei useinkaan ole puolisoiden kesken riitainen enää siinä vaiheessa, kun asia tulee tuomioistuimeen, vaan tärkeitä ovat avioeron liitännäisseuraamukset. Näitä kysymyksiä asetus ei kuitenkaan koske.

Suomalainen avioerolainsäädäntö perustuu ajatukseen, että avioliitto tulee voida purkaa, jos kumpikin tai toinen puoliso perusteellisesti harkittuaan haluaa avioeroa. Tätä ajatusta ei enää voitaisi täysimääräisesti toteuttaa,

jos avioliiton purkamiseen tulee sovellettavaksi vieraan valtion laki. Käytännössä muutos olisi suurin tilanteissa, joissa suomalais-taustainen puoliso asuttuaan ulkomailla avioliitossa, palaa Suomeen hakeakseen avioeroa täällä. Jos sovellettavasta laista ei ole saatu aikaan sopimusta, sovellettavaksi tulee asetusehdotuksen mukaan yleensä puolisoiden viimeisen yhteisen asuinpaikan laki. Melko lyhytkin asuminen vieraassa valtiossa voi muuttaa puolisoiden asuinpaikan ja tuoda sovellettavaksi vieraan valtion lain, jonka mukaan eron saamisen edellytykset voivat huomattavasti poiketa Suomen laissa olevista.

Asetusehdotuksella ei valtioneuvoston käsityksen mukaan olisi vaikutusta lainvalintaan pohjoismaisen avioliittokonvention alaan kuuluvissa tapauksissa, sillä Suomi on Bryssel IIa -asetuksen 59 artiklan mukaisesti ilmoittanut, että se soveltaa kokonaisuudessaan pohjoismaista avioliittokonventiota Suomen ja Ruotsin keskinäisissä suhteissa asetuksen sijasta.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotus pitäytyy EU:n perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitetun toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen puitteissa.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että puolisoille annetaan mahdollisuus sopia siitä, minkä jäsenvaltion tuomioistuimessa avioeroasia käsitellään. Sopimalla asiasta puoli-

sot voivat parantaa mahdollisen avioeron seurausten ennakoitavuutta ja hillitä kilpajuoksua tuomioistuimeen. Sopiminen tuomioistuimen toimivallasta voi olla käyttökelpoinen menettely myös silloin, kun asetuksessa luetellut toimivaltaperusteet johtaisivat asian käsittelyyn sellaisen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa puolisoiden olisi vaikea asioida.

Valtioneuvosto hyväksyy sen, että asetuksessa säädetään toimivallasta niissäkin tapauksissa, joissa avioliitolla ei puolison asuinpaikan tai saman jäsenvaltion kansalaisuuden perusteella ole liittymää mihinkään jäsenvaltioon. Tällaisen sääntelyn yhteydet sisämarkkinoiden toimintaan ovat tosin heikot. Ehdotus kehittäisi kuitenkin yhteisön lainsäädäntöä yhdenmukaistamalla jäsenvaltioiden toimivaltasäännöt näissä tapauksissa. Se merkitsisi parannusta nykytilaan, jossa toimivaltaperusteet ovat kunkin jäsenvaltion kansallisen lain varassa, mutta avioerosta annettu päätös on silti tunnustettava ilman että olisi mahdollisuutta vedota edes siihen, että sovellettu toimivaltaperuste on kohdevaltion oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen.

Valtioneuvosto epäilee ehdotettujen lainvalintaa koskevien säännösten tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä. Siinä tapauksessa, että neuvottelut johtavat lainvalintasäännösten mukaan ottamiseen, on pyrittävä huolehtimaan siitä, että osapuolilla on mahdollisuus valita avio- ja asumuseroon sovellettava laki ja että tuomioistuinvaltion laki säilyy valittavien vaihtoehtojenjoukossa.