

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (sovitte-
lu siviiliasioissa)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 22 päivänä lokakuuta 2004 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvos-

ton direktiiviksi eräistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2004

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Tatu Leppänen

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ERÄISTÄ SOVITTELUN NÄKÖKOHDISTA SIVIILI- JA KAUPPAOIKEUDEN ALALLA**1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio on 22 päivänä lokakuuta 2004 tehnyt Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 61 artiklan c alakohtaan ja 67 artiklan 5 kohdan toisen luetelmakohdan mukaisesti ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eräistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla asiakirjassa KOM(2004) 718 lopullinen. Direktiivistä päätetään yhteispäätösmenettelyn mukaisesti.

Amsterdamin sopimuksen voimaantulon myötä Euroopan unioni on asettanut tavoitteekseen luoda asteittain vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue muun muassa hyväksymällä toimenpiteitä, jotka koskevat siviilioikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 65 artiklassa määrätään, että tällaisia toimenpiteitä, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli, ovat muun muassa riita-asiaain oikeudenkäyntien moitteettoman sujumisen esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa riita-asiaain oikeudenkäyntiä koskevien, jäsenvaltioissa sovellettavien säännösten yhteensopivuutta.

Eurooppa-neuvosto kehotti Tampereella 1999 antamissaan päätelmissä neuvostoa ja komissiota valmistelemaan uutta prosessioikeudellista lainsäädäntöä rajat ylittäviä tapauksia varten. Päätelmissä muun muassa kehoitettiin jäsenvaltioita luomaan vaihtoehtoisia, tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisumenettelyjä.

Komissio on 19 päivänä huhtikuuta 2002 julkaissut vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa koskevan vihreän kirjan asiakirjassa KOM(2002) 196 lopullinen. Tästä vihreästä kirjasta on informoitu eduskuntaa kirjeellä E 62/2002 vp.

Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu lokakuussa neuvoston siviilioikeuskomiteassa. Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2007.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen IV osaston määräykset eivät koske Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Irlantia eivätkä Tanskaa. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voivat kuitenkin niitä koskevan erillisen pöytäkirjan mukaan osallistua IV osaston nojalla ehdotetun toimenpiteen antamiseen tai soveltamiseen ilmoittamalla tästä sillä tavoin kuin kyseisessä pöytäkirjassa on määrätty. Kumpikaan näistä valtioista ei ole vielä virallisesti ilmoittanut kantaansa, mutta niiden edustajat ovat osallistuneet direktiiviehdotuksesta käytäviin neuvotteluihin. Tanskan asemaa koskeva pöytäkirja ei mahdollista tällaista osallistumista. Tanska voi kuitenkin valtiosääntönsä puitteissa ilmoittaa, ettei se enää halua käyttää pöytäkirjaa tai sen osaa, jolloin se soveltaa tuolloin voimassa olevia yhteisössä toteutettuja toimenpiteitä täysimääräisesti.

2. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on parantaa riidanratkaisumenettelyjen saatavuutta edistämällä sovittelun käyttöä ja varmistamalla sovittelun ja oikeusprosessin toimiva suhde.

Direktiiviehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksena on edistää kyseistä tavoitetta parantamalla riidanratkaisumenettelyjen saatavuutta kahdentyyppisten säännösten avulla. Ensinnäkin direktiivi sisältää säännöksiä, joiden tavoitteena on varmistaa toimiva suhde sovittelun ja oikeuskäsittelyn välillä vahvistamalla siviiliprosessin keskeisiä osaluaita koskevat yhteiset vähimmäisvaati-

mukset yhteisön tasolla. Toiseksi jäsenvaltioiden tuomioistuimille annetaan tarvittavat välineet sovittelun käytön lisäämiseksi. Direktiiviehdotus ei sen sijaan sisällä itse sovittelumenettelyä tai sovittelijoiden nimittämistä tai valtuuttamista koskevia säännöksiä. Komissio on pyrkinyt edistämään alan itesääntelytoimenpiteitä tältä osin.

Direktiivin asiallisesta soveltamisalasta säädetäisiin 1 artiklassa, jonka mukaan direktiiviä sovelletaan siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. Mitään siviili- tai kauppaoikeudellisia asioita ei ole rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, joten direktiivi soveltuisi myös esimerkiksi kuluttajansuoja- ja perheasioihin.

Direktiivin 2 artiklassa määriteltäisiin, milaista sovittelua direktiivi koskee. 'Sovittelulla' tarkoitettaisiin direktiivissä laajasti kaikkia eri tavoin nimettyjä menettelyjä, joissa jokin kolmas osapuoli auttaa riidan kahta tai useampaa osapuolta pääsemään sopuun riidan ratkaisemisesta riippumatta siitä, onko sovittelu käynnistetty osapuolten aloitteesta, onko tuomioistuin suositellut sovittelua tai määrännyt osapuolet sovitteluun taikka perustuuko sovittelu jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön. Direktiiviehdotuksen tarkoitamaan sovitteluun eivät sen sijaan kuulu tuomarin yritykset sovittella riitaa sitä koskevan oikeuskäsittelyn yhteydessä.

Direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan direktiivi ei myöskään kattaisi lakiin perustuvia menettelyjä, kuten välimiesmenettelyä, erilaisia asiamiesjärjestelyjä, kuluttajavalitusmenettelyjä, asiantuntijapäätöksiä tai menettelyjä, joissa jokin taho antaa virallisen suosituksen kiistan ratkaisemisesta riippumatta siitä, onko suositus oikeudellisesti sitova.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan mukaan 'sovittelijalla' viitataan vastaavasti laajasti sovittelua hoitavaan kolmanteen osapuoleen riippumatta siitä, miksi tätä kyseisessä jäsenvaltiossa kutsutaan, mikä on kolmannen osapuolen ammatti tai miten tämä on tehtävään nimetty tai pyydetty.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklassa säädetäisiin asian siirtämisestä oikeudenkäynnistä sovitteluun. Artiklan mukaan tuomioistuin, jossa asia on pantu vireille, voi sopivassa tapauksessa ja otettuaan huomioon kaikki asi-

aan liittyvät seikat kehottaa osapuolia käyttämään sovittelua riidan ratkaisemiseksi. Tuomioistuin voisi ainakin vaatia osapuolia osallistumaan sovittelun käyttöä koskevaan tiedotustilaisuuteen.

Direktiivi ei mainitun artiklan mukaan vaikuttaisi kansalliseen lainsäädäntöön, jonka perusteella sovittelun käyttö on pakollista tai sovitteluun liittyy erilaisia kannustimia tai rangaistuksia joko ennen oikeuskäsittelyä tai sen aikana, ellei kyseinen lainsäädäntö riko oikeutta turvautua tuomioistuinjärjestelmään erityisesti silloin, kun toinen riidan osapuolista asuu eri jäsenvaltiossa kuin missä tuomioistuin sijaitsee.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklassa olisi säännöksiä, joilla pyritään sovittelun laadun varmistamiseen. Artiklan mukaan komissio ja jäsenvaltiot kannustavat sovittelijoita ja sovittelupalveluja tarjoavia organisaatioita kehittämään vapaaehtoiset menettelysäännöt ja noudattamaan niitä niin yhteisön kuin kansallisella tasolla sekä tukevat sovittelupalvelujen tarjontaan sovellettavia muita tehokkaita laadunvalvontakeinoja. Jäsenvaltiot edistävät ja tukevat sovittelijoiden koulutusta, jotta riidan osapuolet voivat valita sovittelijan, joka pystyy hoitamaan sovittelun tehokkaasti ja osapuolten odottamalla tavalla.

Direktiiviehdotuksen 5 artikla koskee sovittelulla aikaansaattujen sopimusten täytäntöönpanoa. Artikla määrää jäsenvaltiot huolehtimaan osapuolten pyynnöstä siitä, että sovittelulla aikaansaatu sopimus voidaan vahvistaa tuomioistuimen tai jonkin viranomaisen antamalla tuomiolla, päätöksellä tai virallisella asiakirjalla, jonka perusteella ratkaisu voidaan panna täytäntöön samalla tavalla kuin kansalliseen lainsäädäntöön perustuva tuomio edellyttäen, että kyseinen ratkaisu ei ole vastoin Euroopan unionin lainsäädäntöä tai sen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, jossa täytäntöönpanopyyntö on tehty.

Direktiivin 6 artiklassa säädetäisiin sovittelijaa koskevasta todistuskiellosta mahdollisessa oikeudenkäynnissä. Sovittelijat ja muut henkilöt, jotka osallistuvat sovittelupalvelujen hallinnointiin, eivät saisi todistaa siviili-prosessissa mistään seuraavista asioista: (a) osapuolen pyyntö sovittelun aloittamisesta tai halukkuus osallistua sovitteluun;

(b) osapuolen sovittelussa esittämät näkemykset tai ehdotukset riidan mahdollisesta ratkaisusta; (c) osapuolen sovittelun aikana antamat lausunnot tai tekemät tunnustukset; (d) sovittelijan ehdotukset; (e) osapuolen osoittama halukkuus hyväksyä sovittelijan tekemä sovintoehdotus; (f) yksinomaan sovittelua varten laadittu asiakirja.

Säännöstä sovellettaisiin mainittujen tietojen ja todisteiden muodosta riippumatta. Tuomioistuinin tai muu oikeusviranomainen ei voisi määrätä paljastamaan mainittuja tietoja siviiliprosessissa, ja jos tietoja tarjottaisiin todisteena säännöksen vastaisesti, kyseisiä todisteita ei saisi hyväksyä.

Todistuskielestä olisi kuitenkin eräitä poikkeuksia. Mainittuja tietoja voitaisiin kuitenkin paljastaa tai ne voitaisiin hyväksyä todisteena, jos (a) niitä tarvitaan suoraan sovittelun tuloksena aikaansaadun sopimuksen täytäntöönpanoon; (b) yleinen järjestys sitä ehdottomasti edellyttää erityisesti, kun on tarpeen varmistaa lasten suojeleminen tai estää henkilöiden ruumiillisen tai henkisen koskemattomuuden vahingoittuminen; tai (c) sovittelija ja osapuolet suostuvat siihen.

Mainittuja 6 artiklan säännöksiä sovellettaisiin riippumatta siitä, koskeeko oikeuskäsittely sovittelun kohteena olevaa tai aiemmin ollutta riitaa. Todisteita, jotka voidaan muuten hyväksyä oikeuskäsittelyssä, ei kuitenkaan saisi hylätä vain siksi, että niitä on käytetty sovittelussa.

Direktiivin 7 artiklassa säädettäisiin sovittelumenettelyn vanhentumisaajan keskeyttävästä vaikutuksesta. Artiklan mukaan sovittelun kohteena olevaa vaadetta koskevan määräajan tai vanhentumisaajan kulumisen keskeytyisi riidan alkamisen jälkeen heti, kun (a) osapuolet sopivat sovittelun käyttämisestä, (b) tuomioistuin määrää osapuolet käyttämään sovittelua tai (c) jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö velvoittaa käyttämään sovittelua.

Jos sovittelu päättyy ilman sopimusta, vanhentumisaika alkaisi mainitun artiklan mukaan jälleen kulua sovittelun päättymisestä, joka lasketaan päivästä, jolloin toinen tai kumpikin osapuoli tai sovittelija ilmoittaa sovittelun päättyvän tai käytännössä vetäytyy sovittelusta. Vanhentumisaika jatkuisi joka tapauksessa vähintään kuukauden päivästä,

jolloin se alkoi taas kulua, paitsi kun on kyse ajanjaksosta, jonka kuluessa asia on pantava vireille, jotta välitoimen tai muun vastaavan toimenpiteen vaikutus ei lakkaisi tai toimenpidettä ei kumottaisi.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2007.

3. Vaikutukset Suomen kannalta

Direktiiviehdotuksen soveltamisala on laaja. Se koskisi kaikenlaisia siviili- ja kauppaoikeudellisia asioita ja kaikenlaisia niin sanottuja fasilitatiivisia sovittelumenettelyjä, joiden tavoitteena on saada osapuolet itse sopimaan asia. Esimerkiksi eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä 114/2004 vp riita-asioiden sovittelua ja sovinnon vahvistamista yleisissä tuomioistuimissa koskevaksi lainsäädännöksi tarkoitettu sovittelu tuomioistuimessa kuuluisi direktiivin soveltamisalaan. Direktiivi ei sen sijaan koskisi menettelyjä, joissa tehdään ratkaisusuositus, esimerkiksi menettelyä kuluttajavalituslautakunnassa.

Direktiiviehdotuksen 3 ja 4 artikla eivät aiheuttaisi olennaisia muutoksia Suomen nykyiseen järjestelmään. Tuomioistuinsovittelua koskevan ehdotuksen mukaan oikeudenkäynnissä käsiteltävänä oleva asia voitaisiin tietyin edellytyksin osoittaa sovittelavaksi asianosaisten suostumuksella. Tuomioistuinsovittelussa sovittelijana toimisi virkatuomari.

Erilaisissa sovittelumenettelyissä aikaansaatu sopimus voidaan nykyisin Suomessa vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi ulosotoperusteeksi vain eräissä tapauksissa. Sosiaaliviranomainen voi tietyin edellytyksin vahvistaa sopimuksen lapsen huollosta ja tapamisoikeudesta sekä lapsen tai puolison elatuksesta. Myös ehdotetussa tuomioistuinsovittelussa osapuolten hyväksymä sovinto voitaisiin vahvistaa.

Suomessa ei sen sijaan ole yleistä järjestelmää, jonka perusteella sovittelumenettelyissä aikaansaatu sopimus voitaisiin osapuolten pyynnöstä vahvistaa täytäntöönpanokelpoiseksi tuomioistuimen tai jonkin

viranomaisen päätöksellä. Direktiiviehdotuksen 5 artikla velvoittaa toteutuessaan ottamaan käyttöön tällaisen järjestelmän.

Suomessa riita-asian oikeudenkäynnissä on lähtökohtana, että asianosaiset saavat esittää haluamiaan merkityksellisiä todisteita vaatimustensa tueksi. Oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa on kuitenkin säädetty eräitä todistuskieltoja. Esimerkiksi todistaa ei saa virkamies tai julkista tehtävää tai asiaa toimittamaan valittu tai määrätty siitä, mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä, eikä asiamies tai oikeudenkäyntiavustaja siitä, mitä päämies on hänelle asian ajamista varten uskonut, ellei päämies todistamiseen suostu. Tuomioistuinsovittelua koskevan ehdotuksen mukaan sovittelun luottamuksellisuuden turvaamiseksi sovittelun osapuoli ei saisi asian myöhemmässä käsittelyssä ilman vastapuolen suostumusta vedota siihen, mitä tämä on sovintoon pääsemiseksi esittänyt sovittelussa. Suomen lainsäädännössä ei sen sijaan ole erilaisissa sovittelumenettelyissä sovittelijoina toimivia henkilöitä koskevaa yleistä todistamiskieltoa.

Direktiiviehdotuksen 6 artikla sisältää melko pitkälle menevän todistuskieillon, joka koskisi kaikkia erilaisia sovittelijoita. Kiellosta sallitut poikkeukset lueteltaisiin artiklassa.

Suomessa velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) mukainen yleinen kolmen vuoden vanhentumisaika voidaan katkaista vapaamuotoisesti, esimerkiksi siten, että velkoja muistuttaa velallista velasta. Lainsäädännössä on lisäksi eräitä velkoja koskevia erityissäännöksiä vanhentumisajasta tai kanneajasta. Tällainen vanhentumisaika voidaan yleensä katkaista vain oikeudellisella katkaisutoimella. Vanhentuminen katkeaa tällä tavoin muun muassa, jos velkoja panee vireille saatavaa koskevan kanteen velallista vastaan tai esittää vaatimuksen tuomioistuimessa, kulluttajavalituslautakunnassa tai laissa säädettyssä muussa toimielimessä tai menettelyssä, jossa voidaan antaa ratkaisu tai ratkaisusuositus. Tällöin vanhentuminen keskeytyy menettelyn ajaksi ja katkeaa sinä päivä, jona asian käsittely päättyy.

Asian saattaminen käsiteltäväksi sellaisessa

sovittelumenettelyssä, jossa ei voida antaa ratkaisua tai ratkaisusuositusta tai josta ei säädetä laissa, ei Suomessa katkaise oikeudellisin toimin katkaistavia vanhentumisaikojakaan. Myöskään tuomioistuinsovittelua koskevan ehdotuksen mukaan pyyntö asian sovittelemisestä tai sovittelun aloittaminen asiassa, joka ei ole haastehakemuksen perusteella oikeudenkäyntinä vireillä, ei vaikuttaisi kanteen nostamiselle säädettyjen tai kanteella katkaistavien määräaikojen kulumiseen.

Direktiiviehdotuksen 7 artiklan mukaan erilaisiin sovittelumenettelyihin sen sijaan liittyisi vanhentumisen keskeyttävä vaikutus. Sovittelun kohteena olevaa vaadetta koskevan määräajan tai vanhentumisajan kulumisen keskeytyisi riidan alkamisen jälkeen heti, kun muun muassa osapuolet sopivat sovittelun käyttämisestä.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu yleisellä tasolla myönteisesti direktiiviehdotukseen. Sovittelun käytön edistäminen unionissa on kannatettava tavoite, johon sovittelun ja siviiliprosessin välisen suhteen sääntely voi myötävaikuttaa. Itse sovittelun jääminen alan itesääntelyn varaan on perusteltu ratkaisu.

Merkittävin ongelma direktiiviehdotuksessa on sen ulottuminen myös niihin asioihin, joilla ei ole rajat ylittäviä vaikutuksia. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 65 artiklan mukaisesti siviilioikeudellisella lainsäädäntöyhteistyöllä on oikeusperusta vain asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, että direktiivin soveltamisalaa tulisi rajoittaa siten, että se vastaisi perustamissopimuksessa määrättyä oikeusperustaa. Direktiivillä olisi lisäarvoa, vaikka se koskisi vain rajat ylittäviä asioita.

Ehdotuksen mukaan direktiivin soveltamisala olisi laaja, ja toisaalta direktiivin ai-neelliset säännökset asettaisivat jäsenvaltioille tähän nähden suhteellisen pitkälle meneviä velvoitteita. Valtioneuvoston tavoitteena ehdotuksesta käytävissä neuvotteluissa on, että säännöksiä täsmennetään ja jäsenvaltioille toisaalta jätetään tarvittavaa liikkumavaraa.