



Tia Möller

KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN EUROOPPALAISTUMISESTA



KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN EUROOPPALAISTUMISESTA



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 338

Tia Möller

Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisesta

EU:n oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien
vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyyn

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen
tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian
salissa PIII perjantaina 18.8.2017 kello 12.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Tcp iimigph_l GQ@L 978-951-855-436-6

© 2017 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Tia Möller

ISSN-L 0356-7206

ISSN 0356-7206

ISBN 978-951-855-372-7

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2017

Esipuhe

Jokaisen väitöskirjan tekijän tie on varmasti omanlaisensa. Minun tieni on ollut melko mutkikas. Jatko-opinnot aloitin aikanaan siitä yksinkertaisesta syystä, että halusin syventää omaa tietämystäni kansainvälisestä yksityisoikeudesta. Olin päässyt nuorena juristina haavetehtäviini osalliseksi Suomen toisen EU-puheenjohtajuuskauden toteuttamista oikeusministeriössä. Olin osa tiimiä, joka vastasi tuolloin vireillä olleiden lainvalintasäädösten neuvotteluista EU:n neuvoston työryhmässä. Se oli ensi kosketukseni kansainvälisyksityisoikeudellisiin kysymyksiin sitten oikeustieteelliseen maisterikoulutukseen kuuluneen Klamin silloin vaikealta tuntuneen perusteoksen. Suomen EU:n puheenjohtajuuskauden kokemusten jälkeen halusin syventää osaamistani ja ymmärrystäni tältä kiinnostavalta oikeuden alalta. Tarkoitukseni oli suorittaa lisensiaattipinnot suhteellisen nopealla aikataululla. Toisin kävi.

Työelämä vei mennessään. Ovia avautui kiinnostaville työtehtäville ja uusille haasteille, ja tartuin niihin. Jatko-opinnot kulkivat kuitenkin koko ajan mukana, enkä silloin vielä osannut aavistaa, että eri työtehtävät loivat tarvittavaa pohjaa tälle väitöskirjalle. Olen ollut työni kautta tekemisissä oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien ja EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisten säädöshankkeiden kanssa eri tavoin. Tampereen päätelmien laadinnan aikaan olin vielä perustutkinto-opiskelijana, mutta jo Haagin ohjelman toimeenpanon vaiheessa olin oikeusministeriössä EU-asiantuntijana ja seurasin ohjelman toimeenpanoa. Tukholman ohjelman valmisteluun ja laadintaan osallistuin Brysselistä käsin. Istuin kirjaimellisesti ympäripyöreitä päiviä Ruotsin EU-edustuston pienissä tiloissa neuvottelemassa Tukholman ohjelman yksityiskohteisista linjauksista. Olin tuolloin töissä siviilioikeusasioista vastaavana erityisasiantuntijana Suomen EU-edustustossa. Vuoden 2014 strategisia suuntaviivoja valmistelin päämiesten näkökulmasta valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osastolta oikeus- ja sisäasioista vastaavana virkamiehenä. Näissä työtehtävissä olen myös eri tavoin osallistunut EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden säädösvalmisteluun. Ehkä mieleenpainuvimmat kokemukset ovat olleet Rooma II -asetuksen puolille öin kestäneet sovitteluneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa, Rooma III -asetuksen pitkät neuvottelut tiiviimmän yhteistyön neuvotteluineen yrityksenä saada Suomelle hyväksyttävissä oleva lopputulos (siinä onnistumatta) sekä elatusapuaasetukseen liittyneet lukuisat käytäväkeskustelut tavoitteena saada muut jäsenvaltiot ymmärtämään kansallista järjestelmäämme. Kymmenen vuoden työkokemus loi pohjaa väitöskirjani lopulliselle aiheelle ja sisällölle. Monivuotisia ohjelmia oli yleisesti pidetty merkittävinä ja tärkeinä ja tiesin niitä koskevat Suomen viralliset kannat, mutta halusin syventyä ai-

heeseen kansainvälisen yksityisoikeuden näkökulmasta ja selvittää entistä tarkemmin, miten ohjelmat ovat vaikuttaneet alan eurooppalaistumiskehitykseen.

Koska oma tieni väitöskirjan kirjoittajaksi on ollut mutkikas, matkan varrella on ollut useita tutkimusaiheeseen ja -kysymyksiin sekä omaan ajatteluuni vaikuttaneita henkilöitä. Haluan ilmaista suuret kiitokset heille kaikille. Ensinnäkin ohjaajani professori Ulla Liukkunen loi uskoa itseeni koko tutkimusprosessin ajan. Ilman häntä en todennäköisesti olisi ryhtynyt lisensiaattitutkimuksesta väitöskirjatyöhön. Kiitän esitarkastajiani professori Juha Raitiota ja dosentti, korkeimman hallinto-oikeuden jäsen Niilo Jääskistä työni eteenpäin viemisestä asiantuntevilla kommentteillaan. Jääskistä kiitän myös suostumuksesta vastaavattajan tehtävään. Arvostan tätä suuresti.

Koska omakohtainen kokemukseni rajoittuu Haagin ohjelman hyväksymisen jälkeiseen aikaan, olen erityisen kiitollinen EU:n komission tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston varapääjohtaja Antti Peltomäelle, työ- ja elinkeinoministeriöstä eläköityneelle, mutta aiemmin sisäministeriössä kansainvälisten asioiden ylijohtajana toimineelle Pekka Järviölle ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsen Mikko Puumalaiselle Tampereen päätelmien syntyä koskeneen tietoaukon täyttämisestä. Tässä myös kollegallani lainsäädäntöneuvos Heidi Kailalla on ollut keskeinen osuus. Kiitos Heidille myös lukuisista vastauksista muihin kysymyksiini tämän tutkimusmatkan aikana. Olen ollut etuoikeutettu saadessani työskennellä kanssasi. Kiitän professori Helen E. Hartnellia ja komission oikeus- ja kuluttaja-asioiden osaston johtaja Salla Saastamoista ajatuksia herättävistä keskusteluista. Kiitokset Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle työni julkaisemisesta arvostetussa A-sarjassa. On kunnia päästä osaksi tätä perinteikästä julkaisusarjaa. Kiitän myös Marjaana Hirvimäkeä käsikirjoitukseksi saattamisesta kirjan asuun ja Liisa Holmia kannen graafisesta suunnittelusta.

Haluan esittää suuret kiitokset myös kollegoilleni ja ystävilleni tohtoritutkija Liisa Leppävirralle, professori Päivi Leino-Sandbergille, erityisasiantuntija Anna Hyväriselle ja lainsäädäntöneuvos Outi Kemppaiselle tuesta, vastauksista ainaisiin kysymyksiini ja kannustuksesta kompuroidessani tutkimustieni mutkissa. Kiitos myös teille lukuisille tässä mainitsemattomille kollegoilleni niin Brysselissä kuin Helsingissä – thank you my dear Brussels-based colleagues for the memorable time spent in Justus Lipsius and in its environs. Teidän kanssanne käytyjen oikeudellisten tai vähemmän oikeudellisten pohdintojen kautta olen kerryttänyt ajatuksia siviilioikeudellisesta yhteistyöstä ja Euroopan unionista ylipäänsä. Tämä tutkimustyö on tehty pääasiallisesti virkatyön ohessa, ja haluankin kiittää myös työnantajani, valtioneuvoston kansliaa ja oikeusministeriötä, joustavuudesta opintojeni edistämisessä.

Ystävät. Perhe. Ilman teitä, teidän tukeanne ja ymmärrystänne väitöskirjan kirjoittaminen työn ohessa ei olisi ollut mahdollista. Olen ollut paljon poissa, ja tutkimustyöni on vaatinut teiltä paljon. Olen teille syvästi kiitollinen. Erityiskii-

tos rakkaille tyttärilleni Tualle ja Venlalle. Te ette vielä voi aavistaa, miten teidän vauva- ja pikkulapsivuodet edistivät tutkimustani. Selitän teille, kun olette hieman vanhempia. Suuri kiitos puolisolleni Timolle jaksamisesta ja tukemisesta tässä välillä loputtomalta tuntuvassa projektissa, joka nyt päättyy.

Bryssel–Helsinki-lennolla maaliskuussa 2017

Tia Möller

Sisällys

ESIPUHE	V
SISÄLLYS	IX
LÄHTEET.....	XIII
LYHENTEET.....	LI
1 JOHDANTO	1
1.1 Aluksi	1
1.2 Tutkimusasetelma.....	7
1.3 Tutkimuksen metodit, teoreettinen viitekehys ja aineisto	15
1.4 Terminologiasta	26
1.5 Rajaukset	27
2 EU:N OIKEUDEN ALUEEN MONIVUOTISET OHJELMAT INSTITUTIONAALISESSA KEHIKOSSA	31
2.1 Monivuotisten ohjelmien asema.....	31
2.2 Maastrichtin sopimus tiennäyttäjänä Euroopan oikeuden alueen visiolle.....	32
2.3 Euroopan oikeuden alueen vision synty Amsterdamin sopimuksen myötä.....	40
2.3.1 Yhteisöllistäminen takaovesta.....	46
2.3.2 Vaatimaton perussopimus pohja – kunnianhimoiset poliittiset suuntaviivat	49
2.4 Kohti visioinnin vakiintumista Nizzan sopimuksen aikana	52
2.5 Visioinnin institutionalisoiminen Lissabonin sopimuksessa – ohjauksen tarpeen kyseenalaistaminen.....	54
2.5.1 Tavanomaiseksi unionin politiikaksi	54
2.5.2 Visioinnin institutionalisoiminen	59
2.5.3 Visioinnin ennakoimattomat muutokset.....	62
2.6 Päätelmät	66
3 VISIO EUROOPAN OIKEUDEN ALUEESTA.....	69
3.1 Tarkastelunäkökulmat.....	69
3.2 Oikeuden alue itsenäisenä, tarkoin ohjattuna tavoitteena.....	70
3.3 Perheoikeus keskeisenä osana Euroopan oikeuden aluetta	73
3.4 Euroopan oikeuden alueen vision ylätasoon tavoitteet.....	77
3.5 Ylätasoon tavoitteiden toteuttaminen	80
3.5.1 Oikeussuojan saatavuus.....	80

3.5.2	Vastavuoroinen tunnustaminen	81
3.5.3	Keskinäisen luottamuksen vahvistaminen	87
3.5.4	Oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittaminen	90
3.5.5	Kansainvälinen yksityisoikeus vs. aineellinen harmonisointi	91
3.5.6	Johdonmukainen sääntelykokonaisuus	95
3.5.7	EU-yhteistyö vs. kansainvälinen yhteistyö	97
3.5.8	Säädöstasoinen tavoitteenasettelu	100
3.6	Unionin muut tavoitteet ohjaamassa kansainvälisen yksityisoikeuden alaa	102
3.6.1	Syrjintäkielto	103
3.6.2	Perusoikeudet	104
3.6.3	EU:n kansalaisuus	105
3.6.4	Henkilöiden vapaa liikkuvuus	107
3.6.5	Sisämarkkinat	112
3.7	Suhteesta kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin	113
3.8	Kysymyksiä vision vaikutuksien ulottuvuuksista	121
3.9	Euroopan oikeuden alueen visio – päätelmät	125
4	SITOUTUMINEN VISIOON	131
4.1	Tarkastelunäkökulmat	131
4.2	Tahto vaikuttaa – tahto valmistella	132
4.2.1	Tampereen päätelmien valmistelu	132
4.2.2	Haagin ohjelman valmistelu	134
4.2.3	Tukholman ohjelman valmistelu	136
4.2.4	Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelu	139
4.2.5	Ohjelmien täydentäminen toimintasuunnitelmilla	144
4.2.6	Euroopan parlamentin sitoutuminen	147
4.2.7	Kansalliset parlamentit	149
4.2.8	Kokoavia ajatuksia valmistelusta	157
4.3	Tavoitteiden toteutumisen varmistaminen	162
4.4	Eurooppa-neuvoston vahva politiikkaohjaus alan vakiintumisen myötä tarpeettomaksi?	165
4.4.1	Perustukset kuntoon	165
4.4.2	Säädöstyön varmistaminen	168
4.4.3	Poliittisen ohjauksen tarpeen väheneminen – vision vakiintuminen	170
4.4.4	Oikeuden alue osana laajempia EU:n strategisia ohjelmia	171
4.5	Sitoutuminen Euroopan oikeuden alueen visioon – päätelmät	173

5	VISION TOTEUTUMINEN.....	175
5.1	Tarkastelunäkökulmat.....	175
5.2	Vastavuoroinen tunnustaminen.....	176
5.3	Oikeudellisten päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano	180
5.3.1	Bryssel I	182
5.3.2	Eurooppalaiset menettelyt.....	184
5.3.3	Muut tunnustamisen ja täytäntöönpanon edistämisen hankkeet	186
5.4	Lainvalinta	190
5.4.1	Lainvalintasääntelyn toissijainen asema	190
5.4.2	Lainvalintasääntelytavoitteiden toimeenpano	195
5.5	Perheoikeus	196
5.5.1	Perheoikeustavoitteiden toimeenpano.....	198
5.5.1.1	Bryssel IIa.....	198
5.5.1.2	Elatusvelvoitteet.....	202
5.5.1.3	Rooma III.....	204
5.5.1.4	Perintökysymykset.....	206
5.5.1.5	Puolisoiden varallisuussuhteet	207
5.5.2	Väliarvioita visiosta perheoikeuden alalla	210
5.6	Lainsäädäntöä tukevien toimenpiteiden toimeenpano.....	213
5.7	Monivuotiset ohjelmat säädösten perusteluina.....	216
5.8	EU:n kansainvälinen toiminta	220
5.9	Kokoavia ajatuksia vision toteutumisesta kansainvälisen yksityisoikeuden alalla	224
6	JÄNNITTEITÄ VISION LUOMISESSA JA TOIMEENPANOSSA ...	231
6.1	Jännitteitä eri suhteissa.....	231
6.2	Eurooppa-neuvoston ja komission välinen jännite.....	232
6.3	Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välinen jännite.....	234
6.4	Esimerkkinä Rooma III	237
6.5	Miksi vahva sitoutuminen visioon?.....	239
7	EUROOPAN OIKEUDEN ALUEEN VISIOINNIN	
	UUSI SUUNTA	243
7.1	Muutoksia.....	243
7.2	Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat	243
7.3	Ennakoitavuus ja yhteinen näkemys	247
7.3.1	Tulkintaristiriitoja.....	248
7.3.2	Mahdollisia tulevia hankkeita	250
7.4	Toimielinten välinen yhteinen ohjelmointi.....	253

8	PÄÄTELMÄT	261
8.1	Monivuotisten ohjelmien vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisessa	261
8.1.1	Monivuotisten ohjelmien sisällöstä juontuvista vaikutuksista.....	262
8.1.2	Monivuotisten ohjelmien asemasta juontuvista vaikutuksista.....	265
8.1.3	Oikeuden alueen visio	270
8.2	Vision vaikutuksien rajallisuuksista kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen	272
8.3	Kansainvälisen yksityisoikeuden visio tulevaisuudessa	278
	ABSTRACT	285
	OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	289
	ASIAHAKEMISTO	293

Lähteet

Kirjallisuus

- Aalto, Pekka*: Yksityisoikeuden alan yhteistyö EU:ssa. Tilanne Tampereen Eurooppa-neuvoston jälkeen. *Lakimies* 3/2000, s. 315–335.
- Aalto, Pekka – Joutsamo, Kari – Pimiä, Kirsi*: EU:n yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa. Sisäasiainministeriö, poliisiosasto, poliisin oppikirjasarja 1/1995, Helsinki 1995.
- Aarnio, Aulis*: Laki, teko ja tavoite. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta, Helsinki 1975. (*Aarnio 1975*)
- Aarnio, Aulis*: Philosophical Perspectives in Jurisprudence. *Acta Philosophical Fennica*, Vol. 36. Societas philosophica Fennica, Helsinki 1983. (*Aarnio 1983*)
- Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo–Helsinki–Juva 1989. (*Aarnio 1989*)
- Aarnio, Aulis – Kivivuori, Antti*: Tutkimus ja lainvalmistelu. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 2/1972.
- Antokolskaia, Masha*: Objectives and Values of Substantive Family Law. Teoksessa Meeusen Johan, Pertegás Marta, Straetmans Gert and Swennen Fredrerik (eds.): *International Family Law for the European Union*, s. 49–67. Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007. (*Antokolskaia 2007*)
- Antokolskaia, Masha*: Family law and national culture, Arguing against the cultural constraints argument. *Utrecht Law Review* 4(2) 2008, s. 25–34. (*Antokolskaia 2008*)
- Apap, Joanna – Carrera, Sergio*: Progress and Obstacles in the Area of Justice & Home Affairs in an Enlarging Europe. CEPS Working Document No. 194, June 2003.
- Arenas García, Rafael*: Abolition of Exequatur Problems and Solution – Mutual Recognition, Mutual Trust and Recognition of Foreign Judgements: Too Many Words in the Sea. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 12, 2010, s. 351–375.
- Baarsma, N. A.*, The Europeanisation of International Family Law. T.M.C. Asser Press, The Hague 2011.
- Balcarczyk, Justyna*: Development of the exequatur in the Civil Procedural Law of the European Union in the area of commercial law – Its current abolishment. Teoksessa Campuzano Diaz Beatriz, Czepelak Marcin, Rodríguez Benot Andrés and Rodríguez Vázquez Ángeles (eds.): *Latest Developments in EU Private International Law*, s. 1–21. Intersentia, Cambridge – Antwerpen – Portland 2011.
- Ballarino, Tino – Ubertazzi, Benedetta*: On Avello and Other Judgements: A New Point of Departure in the Conflict of Laws?. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 6, 2004, s. 85–128.
- Balzacq, Thierry – Carrera, Sergio*: The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice. Teoksessa Balzacq Thierry and Carrera Sergio (eds.): *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*, s. 1–32. Ashgate Publishing Ltd., Hampshire England, Burlington USA 2006.
- Bar, Christian von*: A Civil Code for Europe. *Juridisk Tidskrift* 2001–02, s. 3–13.
- Bariatti, Stefania*: Cases and Materials on EU Private International Law. Hart Publishing, Portland, Oregon 2011.
- Bariatti, Stefania – Pataut, Étienne*: Codification et théorie générale du droit international privé. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): *Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?*, s. 337–361. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011.

- Barrot, Jacques*: Le Programme de Stockholm 2010–2014: en marche vers une communauté de citoyens européens conscients de leurs droits et de leurs devoirs. *Revue du Droit de l'Union Européenne* 4/2009, s. 627–631.
- Basedow, Jürgen*: The Communitarization of the Conflict of Laws under the Treaty of Amsterdam. *Common Market Law Review*, Vol. 37, Issue 3, 2000, s. 687–708. (*Basedow 2000*)
- Basedow, Jürgen*: The Recent Development of the Conflict of Laws – Some Comparative Observations. Teoksessa Basedow Jürgen, Baum Harald and Nishitani Yuko (eds.): *Japanese and European Private International Law in Comparative Perspective*, s. 3–18. Mohr Siebeck, Tübingen Germany 2008. (*Basedow 2008*)
- Basedow, Jürgen*: Le rattachement à la nationalité et les conflits de nationalité en droit de l'Union Européenne. *Revue critique de droit international privé*, 2010, s. 427–456. (*Basedow 2010*)
- Beaumont, Paul*: Treaty of Amsterdam – Community Competence in Private International Law. *The International and Comparative Law Quarterly* (1999) 48, s. 225–229.
- Beaumont, Paul – Johnston, Emma*: Can *exequatur* be abolished in Brussels I whilst retaining a public policy defence?. *Journal of Private International Law*, Vol 6 No. 2, 2010, s. 249–279.
- Bertoli, Paolo*: The Court of Justice, European Integration and Private International Law. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 8, 2006, s. 375–412.
- Boele-Woelki, Katharina* (ed.): *Perspectives for the Unification and Harmonisation of Family Law in Europe*. Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2003. (*Boele-Woelki 2003*)
- Boele-Woelki, Katharina* (ed.): *Common Core and Better Law in European Family Law*. Intersentia, Antwerp – Oxford 2005. (*Boele-Woelki 2005*)
- Boele-Woelki, Katharina*: To Be, or Not to Be: Enhanced Cooperation in International Divorce Law within the European Union. *Victoria University Wellington Law Review*, Vol. 39, Issue 4, 2008, s. 779–792. (*Boele-Woelki 2008*)
- Boele-Woelki, Katharina*: For Better or Worse: The Europeanization of International Divorce Law. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 12, 2010, s. 1–26. (*Boele-Woelki 2010*)
- Boele-Woelki, Katharina – Sverdrup, Tone* (eds.): *European Challenges in Contemporary Family Law*. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2008.
- Boele-Woelki, Katharina – Van Ooik, Ronald H.*: The Communitarization of Private International Law. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 4, 2002, s. 1–36.
- de Boer, Th. M.*: The Second Revision of the Brussels II Regulation: Jurisdiction and Applicable Law. Teoksessa Boele-Woelki Katharina – Sverdrup Tone (eds.): *European Challenges in Contemporary Family Law*, s. 321–341. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2008.
- den Boer, Monica*: Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: More Complexity Despite Communitarization. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 4, 1997, s. 310–316. (*den Boer 1997*)
- den Boer, Monica*: Taming the Third Pillar. Improving the Management of Justice and Home Affairs Cooperation in the EU. *European Institute of Public Administration*, Maastricht 1998. (*den Boer 1998*)
- Bogdan, Michael*: *Concise Introduction to EU Private International Law*. 2nd ed. Europa Law Publishing, Groningen 2012.
- Bonn, Marjorie A.C.*: Establishing the Hague Programme, strengthening freedom, security and justice. Teoksessa Zwaan Jaap W. de, Goudappel Flora A.N.J (eds.): *Freedom, Security and Justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme*, s. 17–20. T.M.C. Asser Press, The Hague 2006.
- Bonomi, Andrea*: The Interaction among the Future EU Instruments on Matrimonial Property, Registered Partnerships and Successions. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 13, 2011, s. 217–231.

- Borrás, Alegría*: Institutional Framework: Adequate Instruments and the External Dimension. Teoksessa Meeusen Johan, Pertegás Marta, Straetmans Gert and Swennen Fredrerik (eds.): International Family Law for the European Union, s. 129–148. Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007.
- Bozeat, Nick*: The perspective of having a European Code on Private International Law, Research paper. Annex, European Parliament, Cost of Non-Europe Report, European Code on Private International Law 2013, CoNE 3/2013.
- Bulmer, Simon J.*: The European Council and the Council of the European Union: Shapers of a European Confederation. Publius: The Journal of Federalism, Vol. 26, No 4, 1996, s. 17–42.
- de Búrca, Gráinne*: Rethinking law in neofunctionalist theory. Journal of European Public Policy 12:2, 2005, s. 310–326.
- Calster, Geert van*: To Unity and Beyond?. Teoksessa Verbeke Alain-Laurent, Scherpe Jens M., Declerck Charlotte, Helms Tobias and Senaev Patrick (eds.): Confronting the frontiers of family and succession law, s. 1459–1485. Intersentia, Cambridge - Antwerpen – Portland 2012. (van Calster 2012)
- Calster, Geert van*: European Private International Law. Hart Publishing, Oxford 2013. (van Calster 2013)
- Campuzano Díaz, Beatriz*: Uniform Conflict of Law Rules on Divorce and Legal Separation via Enhanced Cooperation. Teoksessa Campuzano Díaz Beatriz, Czepelak Marcin, Rodríguez Benot Andrés and Rodríguez Vázquez Ángeles (eds.): Latest Developments in EU Private International Law, s. 23–48. Intersentia, Cambridge – Antwerpen – Portland 2011. (Campuzano Díaz 2011a)
- Campuzano Díaz, Beatriz*: The Coordination of the EU Regulations on Divorce and Legal Separation with the Proposal on Matrimonial Property Regime. Yearbook of Private International Law, Vol. 13, 2011, s. 233–253. (Campuzano Díaz 2011b)
- Candela Soriano, Mercedes – Defossez, Alexandre*: Le cadre general européen relatif à la coopération judiciaire civile et le respect des droits de l’homme. Teoksessa de Leval Georges – Candela Soriano Mercedes (dir.): Espace judiciaire européen, Acquis et enjeux futurs en matière civile, s. 5–44. Lacier, Bruxelles 2007.
- Carrera, Sergio – Guild, Elspeth*: Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming, CEPS paper No. 51/December 2012. (Carrera – Guild 2012)
- Carrera, Sergio – Guild, Elspeth*: The European Council’s Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice 2020: Subverting the ‘Lisbonisation’ of Justice and Home Affairs?. CEPS Essay, No 13/14 July 2014. (Carrera – Guild 2014)
- Cashin Ritaine, Eleanor*: Harmonising European Private International Law: A Replay of Hannibal’s Crossing of the Alps?. International Journal of Legal Information, Vol. 34, Issue 2, 2006, s. 419–439.
- Craig, Paul*: Institutions, Power, and Institutional Balance. Teoksessa, Craig Paul and de Búrca Gráinne (ed.): The Evolution of EU Law, s. 41–84. Oxford University Press, Oxford, New York 2011. (Craig 2011)
- Craig, Paul*: The Lisbon Treaty, Law, Politics and Treaty Reform. Oxford University Press, Oxford 2013. (Craig 2013)
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne*: EU Law, Text, Cases and Materials. 5th ed. Oxford University Press, Oxford 2011.
- Cuniberti, Gilles – Rueda, Isabelle*: Abolition of Exequatur Addressing the Commission’s Concerns. Rabels Zeitschrift fuer auslaendisches und internationales Privatrecht, Vol. 75, N:o 2, 2011, s. 286–316.

- Cygan, Adam*: The Parliamentarisation of EU Decision-Making? The Impact of the Treaty of Lisbon on National Parliaments. *European Law Review* 36, 2011, s. 480–499.
- Czepelak, Marcin*: Would We Like to Have a European Code of Private International Law?. *European Review of Private Law*, Vol. 18, Issue 4, 2010, s. 705–728.
- Dashwood, Alan – Dougan, Michael – Rodger, Barry – Spaventa, Eleanor – Wyatt, Derrick*: *European Union Law*. 6th ed. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon 2011.
- De Capitani, Emilio*: The democratic accountability of the EU's Area of Freedom, Security and Justice ten years on. Teoksessa Guild Elspeth, Carrera Sergio and Eggenschwiler Alejandro (eds.): *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Success and Future Challenges Under Stockholm Programme*, s. 23–30. CEPS, Brussels 2010.
- Dethloff, Nina*: Arguments for the Unification and Harmonisation of Family Law in Europe. Teoksessa Boele-Woelki Katharina (ed.): *Perspectives for the Unification and Harmonisation of Family Law in Europe*, s. 37–64. Intersentia, Antwerpen – Oxford – New York 2003.
- Dickinson, Andrew*: European Private International Law: Embracing New Horizons or Mourning the Past?. *Journal of Private International Law*, Vol. 1, N:o 2, 2005, s. 197–236. (*Dickinson 2005*)
- Dickinson, Andrew*: Surveying the Proposed Brussel I *Bis* Regulation – Solid Foundations but Renovation Needed. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 12, 2010, s. 247–309. (*Dickinson 2010*)
- Dickinson, Andrew*: The Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on Jurisdiction and the recognition and Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters (Recast). Contribution by Andrew Dickinson. European Parliament, Brussels 2011. (*Dickinson 2011*)
- Dowrick, F.E.*: A Model of the European Communities' Legal System. *Yearbook of European Law*, Vol 3(1), 1983, s. 169–237.
- Drobnig, Ulrich*: European Private International Law After the Treaty of Amsterdam: Perspectives for the Next Decade. *The King's College Law Journal*, Vol. 11, 2000, s. 190–201.
- Editorial Comments*: *Common Market Law Revue*, Vol. 36, Issue 6, 1999, s. 1119–1126. (*Editorial Comments 1999*)
- Editorial Comments*: *Common Market Law Revue*, Vol. 47, Issue 5, 2010, s. 1307–1316. (*Editorial Comments 2010*)
- Eeckhaut, Piet*: *EU External Relations Law*. 2nd ed. Oxford University Press, Oxford, U.K. 2011.
- Eggermont, Frederic*: The Changing Role of the European Council in the Institutional Framework of the European Union, Consequences for the European Integration Process. Intersentia, Cambridge – Antwerpen – Portland 2012.
- Ervasti, Kaijus*: Oikeuspoliittinen tutkimus ja oikeuspolitiikka. *Oikeus* 2007 (36): 4, s. 382–388. (*Ervasti 2007*)
- Ervasti, Kaijus*: Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. Oikeustiede-Jurisprudentia 2011:XLIV, Referee-artikkeli, s. 61–132. (*Ervasti 2011*)
- Ervasti, Kaijus*: Laki, konflikti, tuomio: oikeus yhteiskunnallisena ilmiönä. Edita, Helsinki 2012. (*Ervasti 2012*)
- Fallon, Marc – Lagarde, Paul – Poillot-Peruzzetto, Sylvaine* (dir.): *Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?*. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011. (*Fallon – Lagarde – Poillot-Peruzzetto 2011*)
- Farrugia, Ruth*: The future EU Regulation concerning matrimonial property regimes. Teoksessa Campuzano Diaz Beatriz, Czepelak Marcin, Rodríguez Benot Andrés and Rodríguez Vázquez Ángeles (eds.): *Latest Developments in EU Private International Law*, s. 63–82. Intersentia, Cambridge – Antwerpen – Portland 2011.

- Fiorini, Aude*: The evolution of European private international law. *International and Comparative Law Quarterly*, 2008, 57(4), s. 969–984. (*Fiorini 2008a*)
- Fiorini, Aude*: Rome III – Choice of Law in Divorce: is the Europeanization of Family law going too far?. *International Journal of Law, Policy and the Family*, Vol. 22, Issue 2, 2008, s. 178–205. (*Fiorini 2008b*)
- Fiorini, Aude*: Qu’y a-t-il en nom? Un vrai code pour le droit international privé européen. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): *Quelle architecture pour un code Européen de droit international privé?*, s. 27–48. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011. (*Fiorini 2011*)
- Fiorini, Aude*: Which Legal Basis for Family Law? The Way Forward. PE 462.498. European Parliament, European Union 2012. (*Fiorini 2012*)
- Foret, François – Rittelmeyer, Yann-Sven* (eds.): *The European Council and European Governance – The commanding heights of the EU*. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2014.
- Gardeñes Santiago, Miguel*: Les exigences du marché intérieur dans la construction d’un code européen de droit international privé, en particulier la place de la confiance et de la reconnaissance mutuelle. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): *Quelle architecture pour un code Européen de droit international privé?*, s. 89–106. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011.
- de Groot, Gerard-René – Kuipers, Jan-Jaap*: The New Provisions on Private International Law in the Treaty of Lisbon. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 15, 2008, s. 109–114.
- Gruber, Urs Peter – Bach, Ivo*: The Application of Foreign Law A Progress Report on a New European Project. *Yearbook of Private International Law*, Vol. 11, 2009, s. 157–169.
- Guild, Elspeth – Carrera, Sergio*: The Hague Programme & the EU’s agenda on “Freedom, Security and Justice: Delivering results for Europe’s citizens?”. CEPS Commentaries 7 July 2006. (*Guild – Carrera 2006*)
- Guild, Elspeth – Carrera, Sergio*: Towards the Next Phase of the EU’s Area of Freedom, Security and Justice: The European Commission’s Proposals for the Stockholm Programme. CEPS Policy Brief, No. 196/20 August 2009. (*Guild – Carrera 2009*)
- Guild, Elspeth – Carrera, Sergio – Faure Atger, Anaïs*: Challenges and Prospects for the EU’s Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme. CEPS Working Document No. 313/April 2009.
- Hartnell, Helen Elizabeth*: EUstitia: Institutionalizing Justice in the European Union. *North-western Journal of International Law & Business*, vol. 23, issue 1, 2002, s. 65–138.
- von Hein, Jan*: Renvoi in European Private International Law. Teoksessa Stefan Leible (ed.): *General Principles of European Private International Law*, s. 227–273. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2016.
- Heiss, Helmut – Kaufmann-Mohi, Emese*: Classification. Teoksessa Stefan Leible (ed.): *General Principles of European Private International Law*, s. 87–100. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2016.
- Helander, Petri*: Finland, The Role of National Parliaments in the European Union. Teoksessa Rodriguez Iglesias Gil Carlos – Ortiz Blanco Luis (eds.): *The role of National Parliaments in the European Union*, s. 201–214. *Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol. 1*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2010.
- Helin, Markku*: Suomen kansainvälinen perhe- ja perintöoikeus. Talentum, Helsinki 2013.

- Hellner, Michael*: The Maintenance Regulation: A Critical Assessment of the Commission's Proposal. Teoksessa Boele-Woelki Katharina – Sverdrup Tone (eds.): European Challenges in Contemporary Family Law, s. 343–378. Intersentia, Antwerp – Oxford – Portland 2008.
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisu 17, Helsinki 2011.
- Hyvärinen, Anna*: Vahva ja riippumaton Euroopan komissio?. Oikeus 2013 (42): 3, s. 284–303. (Hyvärinen 2013)
- Hyvärinen, Anna*: Suomen mahdollisuudet vaikuttaa Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyyn. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Turku 2015. (Hyvärinen 2015)
- Hyvärinen, Anna – Kaila, Heidi*: Parempi sääntely EU:ssa – jotain uutta, jotain vanhaa ja jotain lainattua. Defensor Legis N:o 5/2015, s. 939–967.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 2000.
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Mot en europeisk (internationell) familjerätt. Juridisk Tidskrift, 2001–02, s. 48–75. (Jänterä-Järeborg 2001)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: A European Family Law for Cross-Border Situations – Some Reflections Concerning the Brussels II Regulation and Its Planned Amendments. Yearbook of Private International Law, Vol. 4, 2002, s. 67–82. (Jänterä-Järeborg 2002)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Unification of International Family Law in Europe – a Critical Perspective. Teoksessa Boele-Woelki Katharina (ed.): Perspectives for the Unification and Harmonisation of Family Law in Europe, s. 194–216. Intersentia, Antwerp – Oxford – New York 2003. (Jänterä-Järeborg 2003)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Foreign Law in National Courts: A Comparative Perspective by M. Jänterä-Järeborg. Recueil de cours, Collected Courses of the Hague Academy on International Law 2003, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2004. (Jänterä-Järeborg 2004)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Harmonisering, samordning och ömsesidigt förtroende inom Europeiska unionen – utvecklingen inom familjerätt. Svensk Juristtidning 8/2005, s. 804–844. (Jänterä-Järeborg 2005)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Cross-Border Divorce Cases in Europe. Teoksessa Basedow Jürgen, Baum Harald and Nishitani Yuko (eds.): Japanese and European Private International Law in Comparative Perspective, s. 317–343. Mohr Siebeck, Tübingen Germany 2008. (Jänterä-Järeborg 2008)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Family Law in the European Judicial Space – Concerns Regarding Nation-State's Autonomy and Legal Coherence: Teoksessa Hollo Erkki J. (toim. / ed.): Kansallinen oikeus ja liittovaltioistuva Eurooppa, s. 29–61. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 21. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2009. (Jänterä-Järeborg 2009a)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: En harmoniserad familjerätt för Europa?. Tidskrift for Rettsvitenskap, vol. 222, 3 2009, s. 323–353. (Jänterä-Järeborg 2009b)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: EU:s internationella familje- och successionsrätt: Mot harmonisering eller fragmentarisering?. Europarättslig tidskrift, 2010(4), s. 673–689. (Jänterä-Järeborg 2010a)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Europeanization of Law: Harmonization or Fragmentation – A Family Law Approach, Juridiska föreningen i Finland tidskrift, 5/2010, s. 504–515. (Jänterä-Järeborg 2010b)
- Jänterä-Järeborg, Maarit*: Den internationella familjerätten i Europa. Svensk Juristtidning 2014, s. 226–243. (Jänterä-Järeborg 2014)

- Jääskinen, Niilo*: Eduskunta, Aktiivinen sopeutuja. Teoksessa Raunio Tapio – Wiberg Matti (toim.): EU ja Suomi, s. 114–134. Edita, Helsinki 2000. (*Jääskinen 2000*)
- Jääskinen, Niilo*: Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsingin yliopisto, Helsinki 2008. (*Jääskinen 2008*)
- Jääskinen, Niilo – Kivisaari, Tiina*: Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland. The Secretariat for EU affairs. Parliament of Finland, Helsinki 1997.
- Kaila, Heidi*: Yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan vahvistuminen EU:n vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa. Defensor Legis N:o 4, 1997, s. 618–627. (*Kaila 1997*)
- Kaila, Heidi*: Euroopan unionin kansalaisuus. Teoksessa Kaila Heidi – Pirjatanniemi Elina – Suksi Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Juhlakirja Allan Rosas, s. 197–218. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Turku 2008. (*Kaila 2008*)
- Karhu, Juha*: Perusoikeudet ja oikeuslähteoppi. Lakimies 5/2003, s. 789–807.
- Kari, Markus*: Suomen rahoitusmarkkinoiden murros 1980-luvulla. Oikeushistoriallinen tutkimus. Into, Helsinki 2016.
- Karjalainen, Katja*: Ikääntyminen, liikkuvuus ja kansainvälinen yksityisoikeus Euroopassa. Vertaileva tutkimus rajat ylittävistä ongelmista sekä edunvalvonnasta Suomessa ja Espanjassa. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 2016.
- Kekkonen, Jukka*: Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, Helsinki 2013.
- Kessedjian, Catherine*: Un code européen au regard des objectifs du droit international privé. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?, s. 107–132. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011.
- Kiiver, Philipp*: The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building. Kluwer Law International, The Hague, Netherlands 2006.
- Kivivuori, Antti*: Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys, I. Rikoslainsäädäntö 1809–1875. Helsingin yliopisto, Helsinki 1969. (*Kivivuori 1969*)
- Kivivuori, Antti*: Puheenvuoroja lainvalmistelusta. Helsingin yliopisto, Helsinki 1984. (*Kivivuori 1984*)
- Klami, Hannu Tapani*: Finalistinen oikeusteoria. Tutkimus oikeudellisen päätöksenteon ja oikeusnormipropositioiden tavoitteellisesta justifioinnista ja kontrollista. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja, A:19:1979. Turun yliopisto, Turku 1979. (*Klami 1979*)
- Klami, Hannu Tapani*: Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turun yliopiston julkaisuja. Turun yliopisto, Turku 1983. (*Klami 1983*)
- Knudsen, Morten – Carl, Yves*: COSAC – its Role to Date and its Potential in the Future. Teoksessa Barret Gavin (ed.): National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures, s. 455–483. Clarus Press, Dublin 2008.
- Kohler, Christian*: Towards the Recognition of Civil Status in the European Union. Yearbook of Private International Law, Vol. 15. 2013/2014, s. 13–29.
- Kostakopoulou, Dora*: An open and secure Europe? Fixity and fissures in the area of freedom, security and justice after Lisbon and Stockholm. European Security, Vol. 19, Issue 2, 2010, s. 151–167. (*Kostakopoulou 2010*)
- Kostakopoulou, Dora*: Citizenship and integration: contiguity, contagion and evolution. Teoksessa Trauner Florian and Ripoll Servent Ariadna (eds.): Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, How EU institutions matter, s. 153–177. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2015. (*Kostakopoulou 2015*)
- Kramberger Škerl, Jerca*: European Public Policy (with an Emphasis on Exequatur Proceedings). Journal of Private International Law, Vol. 7 No. 3, 2011, s. 461–490.

- Kramer, Xandra E.*: A Major Step in the Harmonization of Procedural Law in Europe: the European Small Claims Procedure. Accomplishments, New Features and Some Fundamental Questions of European Harmonization. Saatavilla <http://ssrn.com/abstract=1314727> (13.4.2017). Käytetty sähköistä versiota (11 December 2008). Julkaistu myös teoksessa A.W. Jongbloed (ed.): The XIIIth World Congress of Procedural Law: The Belgian and Dutch Reports, s. 253–283. Intersentia, Antwerpen 2008. (*Kramer 2008*)
- Kramer, Xandra E.*: Cross-border Enforcement in the EU: Mutual Trust versus Fair Trial? Towards Principles of European Civil Procedure. Saatavilla <http://ssrn.com/abstract=1995682> (13.4.2017). Käytetty sähköistä versiota. Julkaistu myös International Journal of Procedural Law 2011(2), s. 202–230. (*Kramer 2011a*)
- Kramer Xandra E.*: Abolition of exequatur under the Brussels I Regulation: effecting and protecting rights in the European judicial area. Saatavilla <http://ssrn.com/abstract=1976276> (13.4.2017). Käytetty sähköistä versiota. Julkaistu myös Nederlands Internationaal Privaatrecht, 2011(4), s. 633–641. (*Kramer 2011b*)
- Kramer, Xandra E.*: Current Gaps and future perspectives in European private international law: towards a code on private international law?. Note, PE 462.476. European Parliament, European Union, 2012. (*Kramer 2012*)
- Kramer, Xandra E.*: Cross-Border Enforcement and the Brussels I-Bis Regulation: Towards a New Balance between Mutual Trust and National Control over Fundamental Rights. Netherlands International Law Review, LX 2013, s. 343–373. (*Kramer 2013*)
- Kramer. Xandra E.*: European Private International Law: The way forward. Julkaistu Euroopan parlamentin tutkimuksessa Workshop on Upcoming Issues of EU law, Compilation of in-depth analyses, s. 77–105. Workshop for the JURI Committee. PE 509.987. European Parliament, European Union, Brussels 2014. (*Kramer 2014*)
- Kramer, Xandra E. – de Rooij, Michiel – Lazic, Vesna – Blauwhoff, Richard – Frohn, Lisette*: A European Framework for private international law: current gaps and future perspectives. PE 462.487. EP study, Legal affairs, European Parliament, European Union 2012.
- Kuijper, Pieter Jan*: The Opinion on the Lugano Convention and the Implied External Relations Powers of the European Community. Teoksessa Martenczuk Bernd and Van Thiel Servaas (eds.): Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations, s. 187–210. VUBPress, Brussels, Belgium 2008.
- Kuipers, Jan-Jaap*: The Exclusive External Competence of the Community under Article 81 TFEU. Lugano re-opened?. Teoksessa Poli Sara, Monar Jörg and Cremona Marise (eds.): The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, s. 287–320. Peter Lang AG, Brussels 2011. (*Kuipers 2011*)
- Kuipers, Jan-Jaap*: EU Law and Private International Law. The Interrelationship in Contractual Obligations. Martinus Nijhoff Publishers, Boston 2012. (*Kuipers 2012*)
- Kunda, Ivana – de Melo Marinho, Carlos Manuel Gonçalves*: Practical Handbook on European Private International Law. Saatavilla http://ec.europa.eu/justice/civil/files/practical_handbook_eu_international_law_en.pdf (20.2.2017).
- Kyrölä, Tuija*: Liiketoiminnan strateginen johtaminen: Strategiset päätökset jatkuvuudenhallinnan johtamiseksi. Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulun julkaisuja B-121, 2010. Aalto-yliopisto, Helsinki 2010.
- Lagarde, Paul*: Développements futurs du droit international privé dans une Europe en voie d'unification: quelques conjectures. Rabels Zeitschrift fuer auslaendisches und internationales Privatrecht, Vol. 68, N:o 2, 2004, s. 225–243. (*Lagarde 2004*)
- Lagarde, Paul*: En guise synthèse. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?, s. 365–376. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011. (*Lagarde 2011*)

- Laitinen, Ahti*: Oikeuspolitiikka. Encyclopædia Iuridica Fennica VII. Oikeuden yleistieteet: oikeushistoria, oikeusinformatiikka, oikeussosiologia, oikeusteoria ja -filosofia sekä yleinen oikeuskulttuuri. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki 1999, s. 795–800.
- Layton, Alexander*: The Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on Jurisdiction and the recognition and Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters (Recast). Contribution by Dr Alexander Layton. PE 453.203. European Parliament, Brussels 2011.
- Lazic, Vesna*: Recent Developments in Harmonizing 'European Private International Law' in Family Matters. European Journal of Law Reform, Vol. 10, no. 1, 2008, s. 75–96.
- Leible, Stefan* (ed.): General Principles of European Private International Law. Wolters Kluwer Alphen aan den Rijn 2016. (*Leible 2016*)
- Leible, Stefan – Müller, Michael*: The Idea of a "Rome 0 Regulation". Yearbook of Private International Law, Vol. 14, 2012/2013, s. 137–152.
- Lein, Eva*: A Further Step towards a European Code of Private Code of Private International Law: The Commission Proposal for a Regulation on Succession. Yearbook of Private International Law, Vol. 11, 2009, s. 107–141.
- Leinonen, Antti T.*: Alueellisesta yhteistyöstä maailmanlaajuiseen ja takaisin – lakiyhteistyöstä kansainvälisen yksityisoikeuden alalla. Defensor Legis N:o 4/2001, s. 645–660.
- Liukkunen, Ulla*: Kansainvälinen yksityisoikeus ja Euroopan integraatio. Lakimies 3/2006, s. 339–362. (*Liukkunen 2006a*)
- Liukkunen, Ulla*: Perspectives on the Unification of Private International Law in Europe. Teoksessa Frände Dan – Liukkunen Ulla – Sankari Suvi – Storskrubb Eva (eds.): In the Footsteps of Tampere – Justice in the European Union, s. 51–72. University of Helsinki, Helsinki 2006. (*Liukkunen 2006b*)
- Liukkunen, Ulla*: The method of understanding and an internal viewpoint – on the interface between comparative law and private international law. Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft, 106, Mai 2007, s. 141–157. (*Liukkunen 2007*)
- Liukkunen, Ulla*: Oikeuden yhdentäminen ja kansallinen diversiteetti – näkökulmia eurooppalaiseen kansainväliseen yksityisoikeuteen ja oikeusvertailuun. Lakimies 5/2010 s. 739–755. (*Liukkunen 2010*)
- Liukkunen, Ulla*: Sopimussuhteita koskeva lainvalinta. Talentum, Helsinki 2012. (*Liukkunen 2012*)
- Loon, Hans van – Schulz, Andrea*: The European Community and the Hague Conference on Private International Law. Teoksessa Martenczuk Bernd and Van Thiel Servaas (eds.): Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations, s. 257–299. VUBPress, Brussels, Belgium 2008.
- Mansel, Heinz-Peter*: Party Autonomy. Teoksessa Leible Stefan (ed.): General Principles of European Private International Law, s. 131–169. Wolters Kluwer Alphen aan den Rijn 2016.
- Marinai, Simone*: Matrimonial Matters and the Harmonization of Conflict of Laws: A Way to Reduce the Role of Public Policy as a Ground for Non-Recognition of Judgements. Yearbook of Private International Law, Vol. 13, 2011, s. 255–272.
- Marmisse-d'Abbadie d'Arrast, Anne*: Qualification et concepts autonomes dans l'élaboration d'un code européen de droit international privé. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?, s. 319–326. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011.
- Martenczuk, Bernd – van Thiel, Servaas*: The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Evolution, Challenges and Outlook. Teoksessa Martenczuk Bernd and Van Thiel Servaas (eds.): Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations, s. 9–18. VUBPress, Brussels, Belgium 2008.

- Martiny, Dieter*: Objectives and Values of (Private) International Law in Family Law. Teoksessa Meeusen Johan, Pertegás Marta, Straetmans Gert and Swennen Fredrerik (eds.): International Family Law for the European Union, s. 69–99. Intersentia, Antwerpen – Oxford 2007. (*Martiny 2007*)
- Martiny, Dieter*: Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Germany and Europe. Teoksessa Basedow Jürgen, Baum Harald and Nishitani Yuko (eds.): Japanese and European Private International Law in Comparative Perspective, s. 377–400. Mohr Siebeck, Tübingen Germany 2008. (*Martiny 2008*)
- Maurer, Andreas – Wessels, Wolfgang*: National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?. Teoksessa Maurer Andreas and Wessels Wolfgang (eds.): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, s. 425–475. Nomos Verlagsgesellschaft, Baded-Baden 2001.
- Meeusen, Johan*: Instrumentalisation of Private International Law in the European Union: Towards a European Conflicts Revolution?. European Journal of Migration and Law 9 (2007), s. 287–305. (*Meeusen 2007a*)
- Meeusen, Johan*: System shopping in European Private international law in family matters. Teoksessa Meeusen Johan, Pertegás Marta, Straetmans Gert and Swennen Fredrerik (eds.): International Family Law for the European Union. Intersentia Antwerpen – Oxford 2007, s. 239–278. (*Meeusen 2007b*)
- Meeusen, Johan*: Rome II: A True Piece of Community Law. Teoksessa Binchy William and Ahern John (eds.): The Rome II Regulation on the Law Applicable to Non contractual Obligations: A New International Litigation Regime, s. 9–24. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston 2009. (*Meeusen 2009*)
- Meeusen, Johan*: La priorité de l’Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice et l’élaboration d’un code européen de droit international privé. Réponse à la contribution du professeur Sylvaine Poillot-Peruzzetto. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?, s. 69–88. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011. (*Meeusen 2011*)
- Michaels, Ralf*: The New European Choice-of-Law Revolution. Tulane Law Review, Vol. 82. No.5, 2008, s. 1607–1644.
- Miettinen, Seija*: Organisaation yhteinen visio; Vision käsiteanalyttinen tarkastelu. Hallinnon tutkimus 2:1998, s. 90–97.
- Miguel Asensio, Pedro A. de – Bergé, Jean Sylvestre*: The Place of International Agreements and European Law in a European Code of Private International Law. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?, s. 185–211. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011.
- Mills, Alex*: Private international law and EU external relations: think local act global, or think global act local?. International & Comparative Law Quarterly 65(3), 2016, s. 541–579.
- Mintzberg, Henry – Ahlstrand, Bruce – Lampel, Joseph*: Strategy Safari, The complete guide through the wilds of strategic management. FT Prentice Hall, London, 1998.
- Monar, Jörg*: Justice and Home Affairs. Journal of Common Market Studies, Vol. 37, Annual Review, September 1999, s. 155–168. (*Monar 1999*)
- Monar, Jörg*: The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs, Journal of Common Market Studies, Vol. 39, No. 4, November 2001, s. 747–764. (*Monar 2001*)
- Monar, Jörg*: Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress, Journal of European Integration, Vol. 28, Issue 5, 2006, s. 495–509. (*Monar 2006*)

- Monar, Jörg*: The Area of Freedom, Security and Justice. Teoksessa von Bogdandy Armin and Bast Jürgen (eds.): Principles of European Constitutional Law, s. 551–585. Revised 2nd ed. Hart Publishing, Oxford 2010. (*Monar 2008*)
- Monar, Jörg*: Justice and Home Affairs: The Treaty of Maastricht as a Decisive Intergovernmental Gate Opener. Journal of European Integration, Vol. 34, Issue 7, 2012, s. 717–734. (*Monar 2012*)
- Monar, Jörg*: Setting the context: why EU institutions matter in justice and home affairs. Teoksessa Trauner Florian and Ripoll Servent Ariadna (eds.): Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, How EU institutions matter, s. 3–10. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2015. (*Monar 2015*)
- Murphy, Cian C. – Acosta Arcarazo, Diego*: Rethinking Europe’s Freedom, Security and Justice. Teoksessa Acosta Arcarazo Diego and Murphy Cian C. (eds.): EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm, s. 5–7. Hart Publishing, Oxford 2014.
- Mäsch, Gerald*: Preliminary Question. Teoksessa Leible Stefan (ed.): General Principles of European Private International Law, s. 101–116. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2016.
- Neergaard, Ulla – Wind, Marlene*: Studying the EU in Legal and Political Sciences Scholarship. Teoksessa Neergaard Ulla, Nielsen Ruth (eds.): European Legal Method – in a Multi-Level EU Legal Order, s. 263–292. Jurist- og Økonomforbundets forlag, Copenhagen 2012.
- Neuonen, Mari*: National Parliaments and EU policy making. LAP Lambert Academic Publishing, Saarbrücken, Deutschland 2007.
- Niboyet, Marie-Laure*: The Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters (Recast). Contribution by Prof. Marie-Laure Niboyet. PE 453.204. European Parliament, Brussels 2011.
- Niedźwiedź, Monika – Mostowik, Piotr*: Implications of the ECJ ‘Lugano II’ Opinion for European Union’s External Actions Concerning Private International Law. Yearbook of Polish European Studies, Vol. 13, 2010, s. 129–148.
- Nuotio, Kimmo*: Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 7–8/2004, s. 1267–1291.
- Partsch, Philippe-Emmanuel*: Le droit international privé européen, De Rome à Nice. De Boeck & Larcier s.a., Bruxelles 2003.
- Pascouau, Yves*: The future of the area of freedom, security and justice. Addressing mobility, protection and effectiveness in the long run. Discussion Paper 23 January 2014, European Policy Centre.
- Peers, Steve*: Divorce, European Style: The First Authorization of Enhanced Cooperation. European Constitutional Law Review, Vol. 6, 2010, s. 339–358. (*Peers 2010*)
- Peers, Steve*: EU Justice and Home Affairs Law. 3rd ed. Oxford University Press, Oxford, New York 2011. (*Peers 2011*)
- Pingel, Isabelle*: De Rome à Lisbonne. Commentaire Article par Article des Traités UE et CE. 2e. Helbing Lichtenhahn, Dalloz, Bruylant 2010.
- Pintens, Walter L. J.*: Naar Een Ius Commune in het Europeens familie- en erfrecht? Een pleidooi voor meer harmonisatie door rechtsvergelijking. Towards a Ius Commune in European Family and Succession Law? A Plea for More Harmonisation Through Comparative Law. Intersentia, Cambridge 2012.
- Piris, Jean-Claude*: The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis. Cambridge University Press, Cambridge (UK), New York 2010.
- Pirrung, Jörg*: The EU and The Hague Conference. Teoksessa Rosas Allan and Wahl Nils (eds.): Constitutionalising the EU Judicial System, s. 77–91. Essays in Honour of Pernilla Lindh, Cardonnel Pascal. Hart Publishing Oxford, Portland, Oregon 2012.

- Poli, Sara*: The Institutional Setting and the Legal Toolkit. Teoksessa Poli Sara, Monar Jörg and Cremona Marise (eds.): The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, s. 25–76. Peter Lang AG, Brussels 2011.
- Posch, Willibald*: The 'Draft Regulation Rome II' in 2004: Its Past and Future Perspectives. Yearbook of Private International Law, Vol. 6, 2004, s. 129–153.
- Puetter, Uwe*: The European Council & the Council. Oxford University Press, Oxford 2014.
- Raitio, Juha*: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Talentum, Helsinki 2010. (*Raitio 2010*)
- Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus. Talentum Media Oy, Helsinki 2016. (*Raitio 2016*)
- Raunio, Tapio*: Parliamentary Scrutiny of EU Decision-Making: Comparing National Systems. Teoksessa National Parliaments and the EU-stock-taking for the Post-Amsterdam Era, s. 7–17. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2000 Helsinki 1999. (*Raunio 1999*)
- Raunio, Tapio*: Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés? Examen critique du mécanisme d'alerte précoce. Revue internationale de politique comparée, Vol. 20, 2013, s. 73–88. (*Raunio 2013*)
- Raunio, Tapio*: Euroopan unionin poliittinen järjestelmä, instituutiot ja mobilisaatio. Teoksessa Mykkänen Juri & Paakkunainen Kari (toim.): Johdatus Euroopan unionin politiikkaan, s. 27–53. Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitoksen julkaisuja 2014:16, Helsingin yliopisto, Helsinki 2014. (*Raunio 2014*)
- Rissanen, Kirsti*: Kohti Euroopan oikeusalueita. Teoksessa Kaila Heidi – Pirjatanniemi Elina – Suksi Markku (toim.): Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Juhlakirja Allan Rosas, s. 661–677. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, Turku 2008.
- Remien, Oliver*: European private international law, the European community and its emerging area of freedom, security and justice. Common Market Law Review, Vol. 38, Issue 1, 2001, s. 53–86.
- Rodríguez Benot, Andrés*: Approach to the proposal for a regulation of the European Union on succession. Teoksessa Campuzano Diaz Beatriz, Czepelak Marcin, Rodríguez Benot Andrés and Rodríguez Vázquez Ángeles (eds.): Latest Developments in EU Private International Law, s. 13–152. Intersentia, Cambridge – Antwerpen – Portland 2011.
- Rodríguez Vázquez, Ángeles*: Review of the Brussels I regulation: complete abolition of exequatur?. Teoksessa Campuzano Diaz Beatriz, Czepelak Marcin, Rodríguez Benot Andrés and Rodríguez Vázquez Ángeles (eds.): Latest Developments in EU Private International Law, s. 153–174. Intersentia, Cambridge – Antwerpen – Portland 2011.
- Rosas, Allan*: Unionin kansalaisuuden käsite. Teoksessa Teija Tiilikainen (toim.): Kansalaisten Eurooppa, s. 71–86. Åbo Akademin ihmisoikeusinstituutti, Turku 1994.
- Rouchaud, Anne-Marie*: Le renforcement de la coopération judiciaire. Teoksessa Storme Marcel (ed.): Procedural laws in Europe: towards harmonisation, s. 449–459. Maklu Publishers, Antwerpen/Apeldoorn 2003.
- Rühl, Giesela – von Hein, Jan*: Towards a European Code on Private International Law, Rabels Zeitschrift fuer auslaendisches und internationales Privatrecht, Vol. 79, N:o 4, 2015, s. 701–751.
- Salminen, Janne*: Kansallisen parlamentin eurooppalaiset tehtävät. Oikeustiede-Jurisprudentia 2009: XL II, s. 355–408.
- Scharpf, Fritz*: Governing in Europe: Effective and Democratic?. Oxford University Press, Oxford 1999.
- Schramm, Dorothee*: Enforcement and the Abolition of Exequatur under the 2012 Brussels I Regulation. Yearbook of Private International Law, Vol. 15, 2013/2014, s. 143–174.
- Sonnenberger, Hans Jürgen*: Overriding Mandatory Provisions. Teoksessa Leible Stefan (ed.): General Principles of European Private International Law, s. 117–128. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2016.

- Stone, Peter*: EU Private International Law. 2nd ed. Elgar European Law, Cheltenham, UK 2010. (*Stone 2010*)
- Stone, Peter*: EU Private International Law. 3rd ed. Elgar European Law, Cheltenham, UK 2014. (*Stone 2014*)
- Storskrubb, Eva*: Civil Procedure and EU Law. Oxford University Press, Oxford, New York 2008. (*Storskrubb 2008*)
- Storskrubb, Eva*: Civil Justice – A Newcomer and Unstoppable Wave?. Teoksessa Craig Paul and de Búrca Gráinne (eds.): The Evolution of EU Law, s. 299–321. Oxford University Press, Oxford, New York 2011. (*Storskrubb 2011*)
- Storskrubb, Eva*: Civil Justice: the contested nature of the scope of EU legislation. Teoksessa Trauner Florian and Ripoll Servent Ariadna (eds.): Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, How EU institutions matter, s. 197–215. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2015. (*Storskrubb 2015*)
- Södersten, Anna*: Stockholmsprogrammet – ett ambitiöst program för frihet, säkerhet och rättvisa?. Europapolitisk analys, april, nummer 3-2009, Sieps.
- Tenreiro, Mário – Seoane, José Alegre*: The Creation of a European judicial area in civil and commercial matters: what can the EU do?. Teoksessa Storme Marcel (ed.): Procedural laws in Europe: towards harmonisation, s. 461–472. Maklu Publishers, Antwerpen/Apeldoorn 2003.
- Thurillet-Bersolle, Angélique*: Droits européens et droit de la famille: contribution à l'étude de la dynamique du rapprochement. Droit. Université de Bourgogne, 2011.
- Timmer, Laurens JE*: Abolition of exequatur under the Brussels I regulation: Ill conceived and premature. Journal of Private International Law, Vol. 9 No. 1, 2013, s. 129–147.
- Tolonen, Hannu*: Oikeuslähdeoppi. WSOY lakitieto, Helsinki 2003.
- Trauner, Florian – Ripoll Servent, Ariadna*: The analytical framework: EU institutions, policy change and the Area of Freedom, Security and Justice. Teoksessa Trauner Florian and Ripoll Servent Ariadna (eds.): Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice, How EU institutions matter, s. 11–52. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2015.
- Tulibacka, Magdalena*: Europeanization of civil procedure: in search of a coherent approach. Common Market Law Review, Vol. 46, Issue 5, 2009, s. 1527–1565.
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy, Helsinki 2000. (*Tuori 2000*)
- Tuori, Kaarlo*: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007. (*Tuori 2007*)
- Tuori, Kaarlo*: European Constitutionalism. Cambridge University Press, Cambridge 2015. (*Tuori 2015*)
- Vallinen, Maarit – Helin, Markku*: Avioliiton purkaminen Suomen kansainvälisen yksityis- ja prosessioikeuden mukaan – tilanne Bryssel II -asetuksen ja pohjoismaisen avioliittokonvention muutosten voimaan tultua. Lakimies 4/2001, s. 638–658.
- Van Den Eeckhout, Veerle*: The Instrumentalisation of Private International Law: Quo Vadis? Re-thinking the 'Neutrality' of Private International Law in an Era of Globalisation and Europeanisation of Private International Law. August 22, 2013. Saatavilla <http://ssrn.com/abstract=2338375> (20.2.2017).
- Vanhala, Sinikka – Laukkanen, Mauri – Koskinen, Antero*: Liiketoiminta ja johtaminen. 3. uudistettu painos. KY-Palvelu Oy, Helsinki 2002.
- Van Hecke, Steven – Bursens, Peter*: The Council presidency and the European Council: towards collective leadership in the EU. Teoksessa Foret François and Rittelmeyer Yann-Sven (eds.): The European Council and European Governance – The commanding heights of the EU, s. 111–126. Routledge Taylor & Francis Group, London and New York 2014.

- Välilmaa, Asko*: EU:n siviiliprosessioikeus: nykytila ja tulevaisuus; tilanne vuoden 2007 alussa. Teoksessa Havansi Erkki, Koulu Risto, Lindfors Heidi (toim.): Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuimia, s. 585–610. Juhlakirja Juha Lappalainen 60 vuotta. Edita, Helsinki 2007.
- Wagner, Rolf*: Das neue Programm zur justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen – Ein Wendepunkt?. Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts 34. Jahrgang, Heft 6 November/Dezember 2014, s. 469–576. (*Wagner 2014a*)
- Wagner, Rolf*: Do we need a Rome 0 Regulation. Netherlands International Law Review, Vol. LXI, Issue 2, 2014, s. 225–242. (*Wagner 2014b*)
- Wagner, Rolf*: A ‘Rome 0’ Regulation from a Political Point of view. Teoksessa Leible Stefan (ed.): General Principles of European Private International Law, s. 61–83. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2016. (*Wagner 2016*)
- Walker, Neil*: In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey. Teoksessa Neil Walker (ed.): Europe’s Area of Freedom, Security and Justice, s. 3–37. Oxford University Press, Oxford 2004.
- Walkila, Sonya*: Horizontal Effects of Fundamental Rights. Contributing to the ‘Primacy, Unity and Effectiveness of European Union Law’. Europa Law Publishing, Groningen 2016.
- Weiler, J.H.H.*: The Transformation of Europe. Yale Law Journal, Vol. 100, No. 8, 1991, s. 2403–2483. (*Weiler 1991*)
- Weiler, J.H.H.*: Europe in Crisis – On ‘Political Messianism’, ‘Legitimacy’ and the ‘Rule of Law’. Singapore Journal of Legal Studies, Issue 2, 2012, s. 248–268. (*Weiler 2012*)
- Weller, Marc-Philippe*: Le rattachement dans les conflits des lois. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.): Quelle architecture pour un code européen de droit international privé?, s. 327–334. P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011.
- Weller, Matthias*: Mutual Trust: In Search of the Future of European Private International Law. Journal of Private International Law, Vol. 11, N:o 1, 2015, s. 64–102.
- Wilderspin, Michael*: Règles de compétence et de reconnaissance et d’exécution. L’acquis et les propositions. Teoksessa Fallon Marc, Lagarde Paul et Poillot-Peruzzetto Sylvaine (dir.), Quelle architecture pour un code européen de droit international privé? P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, New York 2011, s. 297–316.
- Wurmnest, Wolfgang*: Ordre Public (Public Policy). Teoksessa Stefan Leible (ed.): General Principles of European Private International Law, s. 305–329. Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2016.
- Wyrzykowski, Mirosław – Puchta, Radosław – Ziolkowski, Michał*: General Report, The Role of National Parliaments in the European Union. Teoksessa Rodriguez Iglesias Gil Carlos/Ortiz Blanco Luis (eds.): The role of National Parliaments in the European Union, s. 1–78. Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010 Vol. 1. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2010.
- Zwaan, J.W. de*: The new governance of justice and home affairs: Towards further supranationalism. Teoksessa Wolff Sarah, Goudappel Flora, de Zwaan Jaap W. (eds.): Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm, s. 7–25. T.M.C. Asser Press, The Hague 2011.

Euroopan unionin lähteet

Euroopan unionin perussopimukset ja perusoikeuskirja

Treaty establishing the European Economic Community (EEC), signed in Rome on 25 March 1957.

Maastrichtin sopimus. Euroopan yhteisön perustamissopimus (Konsolidoitu toisinto 1992). EUVL C 224, 31.8.1992, s. 1–130.

Amsterdamin sopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta. EUVL C 340, 10.11.1997 s. 1–144.

Nizzan sopimus. Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoidut toisinnot. EUVL C 325, 24.12.2002, s. 1–184.

Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista. EUVL C 310, 16.12.2004, s. 3–474.

Lissabonin sopimus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007. EUVL 17.12.2007, s. 1–271.

Euroopan unionin perusoikeuskirja. EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391–407.

Euroopan unionin virallinen lehti: L-sarja

Asetukset

Neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000, annettu 29 päivänä toukokuuta 2000, maksukyvyttömyysmenettelyistä. EYVL L 160, 30.6.2000, s. 1–18.

Neuvoston asetus (EY) N:o 1347/2000, annettu 29 päivänä toukokuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevista asioissa. EYVL L 160, 30.6.2000, s. 19–36.

Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22 päivänä joulukuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1–23.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003, annettu 27 päivänä marraskuuta 2003, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta. EYVL L 338, 23.12.2003, s. 1–29.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 805/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, riittämättömiä vaatimuksia koskevan eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen käyttöönotosta. EUVL L 143, 30.4.2004, s. 15–39.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1896/2006, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn käyttöönotosta. EUVL L 399, 30.12.2006, s. 1–32.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 861/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä. EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1–22.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 864/2007, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II). EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40–49.

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 593/2008, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I). EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6–16.
- Neuvoston asetukset (EY) N:o 4/2009, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevista asioissa. EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 662/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sellaisista erityiskysymyksistä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tehtävien sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat sopimukseen perustuviin ja sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavaa lakia. EUVL L 200, 31.7.2009, s. 25–30.
- Neuvoston asetukset (EY) N:o 664/2009, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2009, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten sellaisten sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa, tuomioiden ja päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa, vanhempainvastuuta ja elatusvelvoitteita koskevista asioista sekä elatusvelvoitteisiin liittyvissä asioissa sovellettavaa lakia. EUVL L 200, 31.7.2009, s. 46–51.
- Neuvoston asetukset (EU) N:o 1259/2010, annettu 20 päivänä joulukuuta 2010, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla. EUVL L 343, 29.12.2010, s. 10–16.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 650/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä ja täytäntöönpanosta perintöasioissa sekä eurooppalaisen perintötodistuksen käyttöönnotosta. EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107–134.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1215/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1–32.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 606/2013, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta. EUVL L 181, 29.6.2013, s. 4–12.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1382/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, oikeusalan ohjelman perustamisesta kaudelle 2014–2020. EUVL L 354, 28.12.2013, s. 73–83.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 655/2014, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, eurooppalaisen tilivarojen turvaamismääräysmenettelyn käyttöön ottamisesta rajat ylittävää velkojen perintää varten siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. EUVL L 189, 27.6.2014, s. 59–92.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2015/848, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, maksukyvyyttömyysmenettelyistä. EUVL L 141, 5.6.2015, s. 19–72.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2015/2421, annettu 16 päivänä joulukuuta 2015, eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 861/2007 sekä eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn käyttöönnotosta annetun asetuksen (EY) N:o 1896/2006 muuttamisesta. EUVL L 341, 24.12.2015, s. 1–13.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä heinäkuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus). EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88.
- Neuvoston asetukset (EU) 2016/1103, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2016, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja

- täytäntöönpanon alalla aviovarallisuussuhteita koskevista asioista. EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29.
- Neuvoston asetus (EU) 2016/1104, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2016, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia vaikutuksia koskevista asioista. EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1191, annettu 6 päivänä heinäkuuta 2016, kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämisestä yksinkertaistamalla tiettyjen yleisten asiakirjojen esittämistä Euroopan unionissa koskevia vaatimuksia sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta. EUVL L 200, 26.7.2016, s. 1–136.

Direktiivit

- Neuvoston direktiivi 2003/8/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, oikeussuojakeinojen parantamisesta rajat ylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun kyseisissä riita-asioissa liittyvät yhteiset vähimmäisvaatimukset. EYVL L 26, 31.1.2003, s. 41–47. (Ks. direktiivin numeron oikaisu: EYVL L 32, 7.2.2003, s. 15.)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/52/EY, annettu 21 päivänä toukokuuta 2008, tietyistä sovittelun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla. EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3–8.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2011/220/YOS korvaamisesta. EUVL L 315, 14.11.2012, s. 57–73.

Päätökset

- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1149/2007/EY, tehty 25 päivänä syyskuuta 2007, yksityisoikeutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosille 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa. EUVL L 257, 3.10.2007, s. 16–22.
- Neuvoston päätös, 2010/405/EU, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2010, luvan antamisesta tiiviimmälle yhteistyölle avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla. EUVL L 189, 22.7.2010, s. 12–13.
- Komission päätös, 2012/714/EU, annettu 21 päivänä marraskuuta 2012, Liettuan osallistumisen vahvistamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla toteutettavaan tiiviimpään yhteistyöhön. EUVL L 323, 22.11.2012, s. 18–19.
- Komission päätös, 2014/39/EU, annettu 27 päivänä tammikuuta 2014, Kreikan osallistumisen vahvistamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla toteutettavaan tiiviimpään yhteistyöhön. EUVL L 23, 28.1.2014, s. 41–42.
- Neuvoston päätös (EU) 2016/954, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2016, luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön tuomioistuimen toimivaltaa, sovellettavaa lakia sekä päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevista asioista, jotka liittyvät kansainvälisten parien varallisuussuhteisiin ja kattavat sekä aviovarallisuussuhteet että rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudelliset vaikutukset. EUVL L 159, 16.6.2016, s. 16–18.
- Komission päätös (EU) 2016/1366, annettu 10 päivänä elokuuta 2016, Viron osallistumisen vahvistamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla toteutettavaan tiiviimpään yhteistyöhön. EUVL L 216, 11.8.2016, s. 23–25.

Muut

Protocol concerning the interpretation by the Court of Justice of the convention of 27 September 1968 on jurisdiction and the enforcement of judgments in civil and commercial matters. EYVL L 204, 2.8.1975, s. 28–32.

Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskunnan välinen sopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. (Tanskan ilmoitus elatusapuasetuksen osittaisesta täytäntöönpanosta). EUVL L 149, 12.6.2009, s. 80.

Puitesopimus Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista. EUVL L 304, 20.11.2010, s. 47–62.

Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä. EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14.

Euroopan unionin virallinen lehti: C-sarja

Report on the Convention on the law applicable to contractual obligations by Mario Giuliano, Professor, University of Milan, and Paul Lagarde, Professor, University of Paris I. EYVL C 282, 31.10.1980, s. 1–50.

European parliament Resolution (A3-0215/93) on cooperation in the fields of justice and home affairs under the Treaty on European Union (Title VI and other provisions). EYVL C 255, 20.9.1993, s. 168–171.

European Parliament Resolution (B4-0469/94) Resolution on the progress made during 1994 in the implementation of cooperation in the fields of justice and home affairs pursuant to Title VI of the Treaty on European Union. EYVL C 18, 23.1.1995, s. 39–42.

Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1460/95) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1995. EYVL C 17, 22.1.1996 s. 179–183.

Toimielinten välinen sopimus, tehty 20 päivänä joulukuuta 1994, nopeutetusta menetelmästä säädöstehtien viralliseksi kodifioinniksi. EYVL C 102, 4.4.1996, s. 2–4.

Neuvoston päätöslauselma, annettu 14 päivänä lokakuuta 1996, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle. EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6.

Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1333/96) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1996. EYVL C 20, 20.1.1997, s. 185–192.

Euroopan parlamentin päätöslauselma (A4-0367/97) ehdotuksesta neuvoston päätöslauselmaksi, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden ensisijaiset alat 1. tammikuuta 1998 alkavalle kaudelle Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka. EYVL C 371, 8.12.1997, s. 207–208.

Neuvoston päätöslauselma, annettu 18 päivänä joulukuuta 1997, oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisten alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka. EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4.

Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1025/97) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1997. EYVL C 14, 19.1.1998, s. 70–74.

- Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva vuoden 1968 Brysselin yleissopimus (konsolidoitu versio). EYVL C 27, 26.1.1998, s. 1–27. (alkuperäinen EYVL L 299, 31.12.1972, s. 32–42).
- Neuvoston säädös, annettu 28 päivänä toukokuuta 1998, yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionista tehdyn K.3 artiklan perusteella tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoasioissa. EYVL C 221, 16.7.1998, s. 1–17.
- Neuvoston säädös annettu 28 päivänä toukokuuta 1998, pöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoasioissa tehdyn yleissopimuksen tulkittamisesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa. EYVL C 221, 16.7.1998, s. 19–26.
- Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta. Neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä teksti. EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1–15. (*Wienin toimintasuunnitelma*).
- Euroopan parlamentin päätöslauselma ehdotuksesta neuvoston ja komission toimintasuunnitelmaksi parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta. EYVL C 219, 30.7.1999, s. 61–67.
- Euroopan parlamentin 16. syyskuuta 1999 antama päätöslauselma (B5-0116/1999) vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevasta Eurooppa-neuvoston ylimääräisestä kokouksesta (Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999). EYVL C 54, 25.2.2000, s. 93–94.
- Toimenpideohjelma tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisesta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. EYVL C 12, 15.1.2001, s. 1–9. (*Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma*).
- Euroopan parlamentin päätöslauselma, Edistymisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta (2003), 11. maaliskuuta 2004. EUVL C 102 E, 28.4.2004, s. 819–828.
- Neuvosto, Haagin ohjelma: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittaminen Euroopan unionissa. EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1–14. (*Haagin ohjelma*).
- Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tulevaisuudesta sekä edellytyksistä sen legitimiteetin vahvistamiseksi ja toimivuuden tehostamiseksi (2004/2175(INI)). EUVL C 166 E, 7.7.2005, s. 58–63.
- Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi. EUVL C 198, 12.8.2005, s. 1–22. (*Haagin ohjelman toimintasuunnitelma*).
- Sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskeva yleissopimus (konsolidoitu versio) – Vuoden 1980 yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskeva ensimmäinen pöytäkirja (konsolidoitu versio) – Toinen pöytäkirja, jolla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle annetaan toimivalta vuoden 1980 yleissopimuksen tulkintaan (konsolidoitu versio). EUVL C 334, 30.12.2005, s. 1–27. (alkuperäinen: EYVL L 266, 9.10.1980, s. 1–19.)
- Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssi (COSAC) – COSACin XLII Konferenssin päätelmät, Tukholma 4.–6. lokakuuta 2009. EUVL C 322, 30.12.2009, s. 14–16.
- Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten. EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1–38. (*Tukholman ohjelma*).
- Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. toukokuuta 2009 Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisten suhteiden kehityksestä Lissabonin sopimuksen tultua voimaan (2008/2120(INI)). EUVL C 212E, 5.8.2010, s. 94–99.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva monivuotinen ohjelma (2010–2014) (Tukholman ohjelma) Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. marraskuuta 2009 komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” – Tukholman ohjelma. EUVL C 285 E, 21.10.2010, s. 12–35.

Euroopan unionin parlamenttien unionin asioita käsittelevien valiokuntien konferenssin työjärjestys. EUVL C 229, 4.8.2011, s. 1–6.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 23. marraskuuta 2010 Tukholman ohjelman toteuttamista koskevan toimintasuunnitelman yksityis-, kauppa- ja perheoikeuteen sekä kansainväliseen yksityisoikeuteen liittyvistä näkökohdista (2010/2080(INI)). EUVL C 99 E, 3.4.2012, s. 19–26.

Vanhentuneiden komission ehdotusten peruuttaminen. EUVL C 109, 16.4.2013, s. 7.

Neuvoston päätelmät – ”Oikeusalan toimijoiden koulutus – keskeinen väline EU:n säännösten vahvistamisessa”. EUVL C 443, 11.12.2014, s. 7–9.

COSACin LI konferenssin päätelmät – Ateena, 15.–17. kesäkuuta 2014. EUVL C 36, 3.2.2015, s. 1–5.

Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnot

Lausunto 1/03 Yhteisön toimivalta tehdä uusi Luganon yleissopimus tuomioistuimen toimivaltaasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla. ECLI:EU:C:2006:81.

Lausunto 1/13 SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto – Yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus kansainvälisestä lapsikaappauksesta – Kolmansien valtioiden liittyminen – Asetus (EY) N:o 2201/2003 – Euroopan unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta – Riski siitä, että unionin sääntöjen yhtenäiseen ja johdonmukaiseen soveltamiseen ja niillä käyttöön otetun järjestelmän moitteettomaan toimintaan vaikutetaan haitallisesti. ECLI:EU:C:2014:2303.

Lausunto 2/13 SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto – Kansainvälistä sopimusta koskeva luonnos – Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen – Mainitun luonnoksen yhteensopivuus EU- ja EUT-sopimuksen kanssa. ECLI:EU:C:2014:2454.

Hallitusten välisen konferenssin aineistot

Vuoden 1996 hallitusten välinen konferenssi, mietintäryhmän raportti ja muita asiakirjoja, Pääsihteeristö Euroopan unionin neuvosto, Bryssel, joulukuu 1995.

Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Italian puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, Bryssel, heinäkuu 1996, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö.

Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Irlannin puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, Bryssel, helmikuu 1997, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö.

Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Alankomaiden puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, Bryssel, lokakuu 1997, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö.

CONF/2500/96, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. The European Union Today and Tomorrow. Adapting the European Union for the Benefit of its Peoples and preparing it for the Future. A General Outline for a Draft Revision of the Treaties. Dublin II. Brussels, 5 December 1996.

- CONF/2500/96 ADD 1, Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi. Lisäys perussopimusten tarkistusta koskevaan Dublin II –kokonaisehdotukseen, Bryssel, 20. maaliskuuta 1997.
- CONF/3860/1/96 ADD1, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. Progress report on the Intergovernmental Conference – Draft texts, Brussels, 13 June 1996.
- CONF/3908/96, Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi. Sihteeristö. Puheenjohtajan ehdottama lähestymistapa. Oikeus- ja sisäasiat, Bryssel, 18. syyskuuta 1996.
- CONF/3912/96, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. Justice and Home Affairs provisions in the EC Treaty – a possible location, Brussels, 18 September 1996.
- CONF/3976/96, Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. Secretariat. Presidency Introductory Note. An area of freedom and security: introduction of Community methods and procedures for certain aspects. Brussels, 11 November 1996.
- CONF/3823/97, Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi. Sihteeristö. Puheenjohtajan muistio. Vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alueen asteittainen perustaminen, Bryssel, 19. helmikuuta 1997.
- CONF/3828/97, Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi. Sihteeristö. Puheenjohtajan muistio. Vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alueen asteittainen perustaminen, Bryssel, 25. helmikuuta 1997.
- CONFER 4750/00, Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi. Toimielinuudistusta käsittelevä hallitustenvälinen konferenssi, Bryssel 14. kesäkuuta 2000.
- CONFER 4770/00, Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi. HVK 2000 – Määräenmistöpäätösten käytön lisääminen, Bryssel 14. syyskuuta 2000.
- CONV 69/02, Eurooppa-valmistelukunta, Oikeus- ja sisäasiat – Tilannekatsaus ja yleinen ongelmakenttä, Bryssel, 31. toukokuuta 2002.
- SN 514/97, Finnish proposal for improving the judicial protection of individuals – discussion of certain questions in the area of private international law. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. Meeting document.

Eurooppa-neuvoston aineistot

- European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions – SN 373/93.
- European Council at Corfu 24–25 June 1994, Presidency conclusions.
- European Council meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen, Presidency conclusions.
- Eurooppa-neuvosto Cannes 26.–27. kesäkuuta 1995, puheenjohtajan päätelmät.
- Madrid European Council 15 and 16 December 1995 – Presidency conclusions.
- Torinin Eurooppa-neuvosto 29. maaliskuuta 1996, puheenjohtajan päätelmät.
- Firenzen Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.1996, puheenjohtajan päätelmät.
- Dublinin Eurooppa-neuvosto 13.–14. joulukuuta 1996, puheenjohtajan päätelmät.
- Amsterdamin Eurooppa-neuvosto 16.–17. kesäkuuta 1997, puheenjohtajan päätelmät.
- Työllisyyttä käsittelevä ylimääräinen Eurooppa-neuvosto, Luxemburg, 20.–21. marraskuuta 1997, puheenjohtajan päätelmät.
- Luxemburgin Eurooppa-neuvosto 12.–13. joulukuuta 1997, puheenjohtajan päätelmät.
- Cardiffin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. kesäkuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät.
- Wienin Eurooppa-neuvosto 11. ja 12. joulukuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät.
- Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät. (*Tampereen päätelmät*)
- Helsingin Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät.

Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät.
Nizzan Eurooppa-neuvosto 7.–9. joulukuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät.
Göteborgin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. kesäkuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät.
Syyskuun 21 päivänä 2001 kokoontuneen ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja toimintasuunnitelma.

Valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallinen kokous, Gent 19.10.2001.

Laekenin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät
Sevillan Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2002, puheenjohtajan päätelmät, 13463/02.
Thessalonikin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20.6.2003, puheenjohtajan päätelmät, 11638/03.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 16. ja 17. lokakuuta 2003, puheenjohtajan päätelmät, 15188/03.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 12. ja 13. joulukuuta 2003, puheenjohtajan päätelmät, 5381/04.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 17. ja 18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, 10679/2/04.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004 puheenjohtajan päätelmät, 14292/1/04.
Brysselin Eurooppa-neuvosto, 16.–17. kesäkuuta 2005, puheenjohtajan päätelmät, 10255/1/05.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. joulukuuta 2005, puheenjohtajan päätelmät, 15914/1/05.
Brysselin Eurooppa-neuvosto, 15. ja 16. kesäkuuta 2006, puheenjohtajan päätelmät, 10633/1/06.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2006, puheenjohtajan päätelmät, 16879/1/06.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, 11177/1/07.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 14. joulukuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, 16616/1/07.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2008, puheenjohtajan päätelmät, 11018/1/08.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 2008, puheenjohtajan päätelmät, 14368/1/08.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 18. ja 19. kesäkuuta 2009, puheenjohtajan päätelmät, 11225/2/09.
Brysselin Eurooppa-neuvosto 29. ja 30. lokakuuta 2009, puheenjohtajan päätelmät, 15265/1/09.
Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009, päätelmät, EUCO 6/1/09.
Eurooppa-neuvosto 24. ja 25. maaliskuuta 2011, päätelmät, EUCO 10/11.
Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. kesäkuuta 2011, päätelmät, EUCO 23/2/11.
Eurooppa-neuvosto 27. ja 28. kesäkuuta 2013, päätelmät, EUCO 104/2/13.
Eurooppa-neuvosto 24. ja 25. lokakuuta 2013, päätelmät, EUCO 169/13.
Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, EUCO 79/2014.
Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, EUCO 79/2014, kohta 1–13, (vuoden 2014 strategiset suuntaviivat).

Euroopan komission aineisto

KOM-valmistelusiakirjat

KOM(1997) 609 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – ”Kohti päätösten saamisen ja täytäntöönpanon tehostumista Euroopan unionissa”, Bryssel 26.11.1997

COM(1998) 459 final Communication from the Commission: Towards an Area of Freedom, Security and Justice, Brussels, 14.7.1998.

COM(1999) 299 final Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, Mutual recognition in the context of the follow up of the Action Plan for the Single Market, Brussels, 16.6.1999.

KOM(1999) 348 lopullinen Komission ehdotus asetukseksi (EY) tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, Bryssel 7.9.1999.

- KOM(2000) 167 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa, Bryssel 24.3.2000.
- KOM(2000) 782 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2000 jälkipuolisko), Bryssel 30.11.2000.
- KOM(2001) 278 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2001 alkupuolisko), Bryssel 23.5.2001.
- KOM(2001) 628 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2001 jälkipuolisko), Bryssel 30.10.2001.
- KOM(2002) 159 lopullinen Komission ehdotus neuvoston asetukseksi riittämättömyyden vaa-teita koskevan eurooppalaisen täytäntöönpanomääräyksen käyttöönotosta, Bryssel 18.4.2002.
- COM(2002) 222 final Commission Proposal for a Council Regulation concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in matrimonial matters and in matters of parental responsibility repealing Regulation (EC) No 1347/2000 and amending Regulation (EC) No 44/2001 in matters relating to maintenance, Brussels, 3.5.2002.
- KOM(2002) 261 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2002 alkupuolisko), Bryssel 30.5.2002.
- KOM(2002) 654 lopullinen Komission vihreä kirja sopimussuhteisiin sovellettavasta laista teh-dyn vuoden 1980 Rooma yleissopimuksen muuntamisesta yhteisön säädökseksi ja uudistami-sesta, Bryssel 14.1.2003.
- KOM(2002) 738 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2002 jälkipuolisko), Bryssel 16.12.2002.
- KOM(2002) 746 lopullinen Komission vihreä kirja eurooppalaisesta maksusuoritusmääräyk-sestä ja toimenpiteistä vähäisiä vaateita koskevien oikeudenkäyntien yksinkertaistamiseksi ja nopeuttamiseksi, Bryssel 20.12.2002.
- KOM(2003) 291 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2003 alkupuolisko), Bryssel 22.5.2003.
- KOM(2003) 427 lopullinen Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus so-pimuksenulkoksoihin velvoitteisiin sovellettavasta laista ("Rooma II"), Bryssel 22.7.2003.
- KOM(2003) 812 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille tulos-taulu vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa: puolivuotispäivitys (vuoden 2003 jälkipuolisko), Bryssel 30.12.2003.
- KOM(2004) 173 lopullinen Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eu-rooppalaisen maksusuoritusmääräysmenettelyn käyttöönotosta, Bryssel 19.3.2004.
- KOM(2004) 254 lopullinen Komission vihreä kirja elatusvelvollisuudesta, Bryssel 15.4.2004.
- KOM(2004) 401 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Va-pauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue: katsaus Tampereen työohjelman täytän-töönpanoon ja suuntaviivat tulevia toimia varten, Bryssel 2.6.2004.
- KOM(2005) 65 lopullinen Komission vihreä kirja Perintö- ja testamenttioikeus, Bryssel 1.3.2005.
- KOM(2005) 82 lopullinen Komission vihreä kirja sovellettavasta lainsäädännöstä ja tuomiois-tuimen toimivallasta avioeroasioissa, Bryssel 14.3.2005.

- KOM(2005) 87 lopullinen Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisesta vähäisten vaatimusten menettelystä, Bryssel 15.3.2005.
- KOM(2005) 184 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi, Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla, Bryssel 10.5.2005.
- KOM(2005) 648 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle esitettävästä kehotuksesta soveltaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklaa perustamissopimuksen 65 artiklan nojalla toteutettaviin, elatusapua koskeviin toimenpiteisiin, Bryssel 15.12.2005.
- KOM(2005) 649 lopullinen Komission ehdotus, neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä elatusapuun liittyvissä asioissa, Bryssel, 15.12.2005.
- KOM(2005) 650 lopullinen Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I), Bryssel 15.12.2005.
- KOM(2006) 211 lopullinen Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma EU:n tulokseteko, Bryssel 10.5.2006.
- KOM(2006) 331 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille Haagin ohjelman täytäntöönpano: tulevat toimet, Bryssel 28.6.2006.
- KOM(2006) 333 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2005, Bryssel 28.6.2006.
- KOM(2006) 399 lopullinen Komission ehdotus, neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 2201/2003 muuttamisesta tuomioistuimen toimivallan osalta sekä avioliittoasioissa sovellettavaa lakia koskevien sääntöjen antamisesta, Bryssel 17.7.2006.
- KOM(2006) 400 lopullinen Komission vihreä kirja aviovarallisuussuhteisiin sovellettavan lainsäädännön määrittymisestä ja erityisesti tuomioistuimen toimivallasta ja vastavuoroisesta tunnustamisesta, Bryssel 17.7.2006.
- KOM(2007) 373 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2006, Bryssel 3.7.2007.
- KOM(2008) 128 lopullinen Komission vihreä kirja, tuomioiden tehokas täytäntöönpano Euroopan unionissa: velallisen omaisuuden läpinäkyvyys, Bryssel 6.3.2008.
- KOM(2008) 237 lopullinen Komission kertomus, vuosiraportti 2007 Euroopan komissio ja jäsenvaltioiden parlamenttien suhteista, Bryssel 6.5.2008.
- KOM(2008) 373 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, kertomus Haagin ohjelman täytäntöönpanosta vuonna 2007, Bryssel 2.7.2008.
- KOM(2008) 893 lopullinen Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus menettelyn vahvistamisesta alakohtaisten kahdenvälisen sopimusten neuvottelemiseksi ja tekemiseksi jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, kun sopimukset koskevat sopimusvelvoitteisiin ja sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavaa lakia, Bryssel 23.12.2008.
- KOM(2008) 894 lopullinen Komission ehdotus, neuvoston asetus annettu [...] päivänä [...] kuuta [...], menettelyn vahvistamisesta kahdenvälisen alakohtaisten sopimusten neuvottelemiseksi ja tekemiseksi jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä, kun sopimukset koskevat tuomioistuimen toimivaltaa ja tuomioiden ja oikeuden päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa, vanhempainvastuuta ja elatusvelvollisuutta koskeissa asioissa sekä elatusvelvollisuutta koskeissa asioissa sovellettavaa lakia, Bryssel 19.12.2008.
- KOM(2009) 154 lopullinen Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten ja virallisten asiakirjojen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta perintöasioissa sekä eurooppalaisen perintötodistuksen käyttöönnotosta, Bryssel 14.10.2009.

- KOM(2009) 174 lopullinen Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 44/2001 soveltamisesta, Bryssel 21.4.2009.
- KOM(2009) 175 lopullinen Komission vihreä kirja tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 44/2001 tarkistamisesta, Bryssel 21.4.2009.
- KOM(2009) 262 lopullinen Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten, Bryssel 10.6.2009.
- KOM(2009) 263 lopullinen Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Oikeus, vapaus ja turvallisuus Euroopassa vuodesta 2005: Haagin ohjelman ja toimintasuunnitelman arviointi, Bryssel 10.6.2009.
- KOM(2010) 104 lopullinen Komission ehdotus, neuvoston päätös N:o .../2010/EU tiiviimmän yhteistyön hyväksymisestä avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla, Bryssel 24.3.2010.
- KOM(2010) 105 lopullinen Komission ehdotus, neuvoston asetus (EU) N:o .../... tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla, Bryssel 24.3.2010.
- KOM(2010) 171 lopullinen Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi; toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, Bryssel 20.4.2010.
- KOM(2010) 747 lopullinen Komission vihreä kirja, Hallintoa helpommaksi kansalaisille: parannetaan virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja väestörekisteritietojen vaikutusten tunnustamista, Bryssel 14.12.2010.
- KOM(2010) 748 Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, Bryssel, 14.12.2010.
- KOM(2011) 126 lopullinen Komission ehdotus, neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta aviovarallisuus-suhteita koskevissa asioissa. Bryssel 16.3.2011.
- KOM(2011) 127 lopullinen Komission ehdotus, neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus-oikeudellisia vaikutuksia koskevissa asioissa, Bryssel 16.3.2011.
- KOM(2011) 276 lopullinen Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta, Bryssel 18.5.2011.
- KOM(2011) 445 lopullinen Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisen tilivarojen turvaamismääräyksen luomisesta rajat ylittävää velkojen perintää varten siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, Bryssel 25.7.2011.
- KOM(2011) 551 lopullinen Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Parannetaan luottamusta oikeuden saatavuuteen EU:ssa: eurooppalaisen oikeusalan koulutuksen uusi ulottuvuus, Bryssel 13.9.2011.
- COM(2012) 375 final Komission kertomus, vuosikertomus 2011 Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista, Bryssel 10.7.2012.
- COM(2013) 228 final Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansalaisten ja yritysten vapaan liikkuvuuden edistämiseksi yksinkertaistamalla tiettyjen julkisten asiakirjojen hyväksymistä Euroopan unionissa sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta, Bryssel 24.4.2013.

- KOM(2013) 794 final Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä 11 päivänä heinäkuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 861/2007 sekä eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn käyttöönotosta 12 päivänä joulukuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1896/2006 muuttamisesta, Bryssel 19.11.2013.
- COM(2014) 144 final Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, EU:n oikeusasioiden toimintasuunnitelma vuoteen 2020 – Luottamuksen, liikkuvuuden ja kasvun lujittaminen unionissa, Bryssel, 11.3.2014.
- COM(2014) 154 final Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Avoin ja turvallinen Eurooppa: suunnitelma käytäntöön, Bryssel, 11.3.2014.
- COM(2014) 158 final Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi ja liitteet, Strasbourg 11.3.2014.
- COM(2014) 225 final Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003 soveltamisesta, Bryssel 15.4.2014.
- COM(2014) 910 final Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, komission työohjelma 2015. Uusi alku, Strasbourg 16.12.2014.
- COM(2015) 316 final Komission kertomus, vuosikertomus 2014 Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista, Bryssel 2.7.2015.
- COM(2015) 610 final Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, komission työohjelma 2016, Uudet haasteet – uudet keinot, Strasbourg 27.10.2015.
- COM(2015) 610 final, Annex 1 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, komission työohjelma 2016, Uudet haasteet – uudet keinot. Liite asiakirjaan. Annex 1 – uudet aloitteet, Strasbourg 27.10.2015.
- COM(2015) 610 final, Annex 2 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, komission työohjelma 2016, Uudet haasteet – uudet keinot. Liite asiakirjaan. Annex 2 – REFIT-aloitteet, Strasbourg 27.10.2015.
- COM(2015) 634 final Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, Bryssel 9.12.2015.
- COM(2015) 635 final Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiettyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, Bryssel 9.12.2015.
- COM(2016) 106 final Komission ehdotus, neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta aviovarallisuussuhteita koskevissa asioissa, Bryssel 2.3.2016.
- COM(2016) 107 final Komission ehdotus, neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia vaikutuksia koskevissa asioissa, Bryssel 2.3.2016.
- COM(2016) 129 final Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston toiminnasta, Bryssel 10.3.2016.

- COM(2016) 199 final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The 2016 EU Justice Scoreboard, Brussels, 11.4.2016.
- COM(2016) 411 final Komission ehdotus, neuvoston asetus tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta (uudelleenlaadittu), Bryssel 30.6.2016.
- COM(2016) 469 final Komission kertomus, vuosikertomus 2015 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta, Bryssel 15.7.2016.
- COM(2016) 471 final Komission kertomus, vuosikertomus 2015 Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista, Bryssel 15.7.2016.
- COM(2016) 615 final Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle, Parempi sääntely: paremmilla tuloksilla saadaan aikaan vahvempi unioni, Bryssel 14.9.2016.
- COM(2016) 710 final Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Komission työohjelma 2017, Strasbourg 25.10.2016.
- COM(2016) 723 final Komission ehdotus, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, uudesta mahdollisuudesta ja toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi sekä direktiivin 2012/30/EU muuttamisesta, Strasbourg 22.11.2016.

SEC-valmisteluasiakirjat

- SEC(2002) 53 lopullinen Komission suositus komission valtuuttamisesta aloittamaan ja käymään neuvottelut kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin kanssa Euroopan yhteisön liittymisen edellytyksistä ja liittymistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, Bryssel, 24.1.2002.
- SEC(2004) 680 Commission staff Working paper, The Area of Freedom, Security and Justice: assessment of the Tampere programme and future orientations – List of the most important instruments adopted, Brussels, 2.6.2004.
- SEC(2004) 693 Commission staff Working paper, Annex to the Communication from the Commission. Area of Freedom, Security and Justice: assessment of the Tampere programme and future orientations, Brussels, 2.6.2004.
- SEC(2006) 813 Commission staff working document, Annex to the Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne: Rapport sur la mise en oeuvre du programme de la Haye pour l'année 2005, 2005 implementation scoreboard – Table 2, Brussels, 28.6.2006.
- SEC(2006) 814 Commission staff working document, Annex to the Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne: Rapport sur la mise en oeuvre du programme de la Haye pour l'année 2005. (Institutional scoreboard – Table 1), Brussels, 28.6.2006.
- SEC(2007) 896 Commission staff working document, Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on the implementation of the Hague Programme for 2006, (Institutional Scoreboard – Table 1), Brussels, 3.7.2007.
- SEC(2007) 897 Commission staff working document, Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on the implementation of the Hague Programme for 2006. Follow-up of the implementation of legal instruments in the

fields of justice, freedom and security at national level, 2006 Implementation Scoreboard – Table 2, Brussels, 3.7.2007.

SEC(2008) 2048 Commission staff working document, Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on the implementation of the Hague Programme for 2007, Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level, 2007 Implementation Scoreboard – Table 2, Brussels, 2.7.2008.

SEC(2008) 2049 Commission staff working document, Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Report on the implementation of the Hague Programme for 2007, (Institutional Scoreboard – Table 1), Brussels, 2.7.2007.

SEC(2009) 765 final Communication from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan, Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level, Implementation Scoreboard, Brussels, 10.6.2009.

SEC(2009) 766 final Communication from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan. An extended report on the evaluation of the Hague Programme, Brussels, 10.6.2009.

SEC(2009) 767 final Communication from the Commission to the Council, European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan, General overview of instruments and deadlines provided in the Hague Programme and Action Plan in the fields of justice, freedom and security. Institutional Scoreboard, Brussels, 10.6.2009.

Muut Euroopan komission aineistot

Bulletin of the European Communities 11–1993.

Bulletin of the European Communities 12–1993.

Komission puheenjohtaja Santerin State of the Union -puhe Euroopan parlamentissa 21.10.1998. SPEECH/98/211.

Haagin ohjelman kuuleminen (2004).

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2004/consulting_0017_en.htm (2.2.2016).

Tukholman ohjelman kuuleminen (2009).

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2008/consulting_0001_en.htm (28.9.2016).

European Commission press release, IP/09/894, Brussels, 10 June 2009.

Reply of Commissioner Malmström dated 28 September 2012 on the mid-term review of the Stockholm programme.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/libe/libe_20121126_1500.htm (20.2.2017).

Compendium of European Union Legislation on Judicial Cooperation in Civil and Commercial Matters. 2013. http://ec.europa.eu/justice/civil/files/compendium_civil_2013_en.pdf (20.2.2017)

Komission varapääjohtaja Redingin puhe 22.11.2013, Mapping the road towards a true European Area of Justice. Assises de la Justice/Brussels 22 November 2013. European Commission Speech/13/963.

Komission oikeusalan tulevaisuutta 2014 koskeva kuuleminen ja konferenssi:
http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm (20.2.2017).

Komission sisäasioiden alan tulevaisuutta 2014 koskeva kuuleminen
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0027_en.htm (20.2.2017).

European Commission press release, IP/14/233, Strasbourg, 11 March 2014.

Open call for tender JUST/2014/JCOO/PR/CIVI/0051: Study on the law applicable to companies with the aim of a possible harmonisation of conflict of laws rules on the matter, JUST/A/4/MB/ARES(2014)2599553.

Commission MEMO, The Future EU Justice and Home Affairs Agendas: Questions and Answers, Strasbourg, 11 March 2014. European Commission MEMO/14/174.

Komission varapääjohtaja Redingin puhe 20.6.2014, Justice past, justice present and justice future – three messages to the European Council, Brussels, 20 June 2014. European Commission, Speech/14/481.

A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change (Political Guidelines) for the next European Commission, Jean-Claude Juncker, Candidate for President of the European Commission, Strasbourg, 15 July 2014.

Suunnitellut komission aloitteet (2014 loppuun asti), Commission actions expected to be adopted / Actions prévues pour adoption par la Commission: 01/09/2014 - 31/12/2014. http://ec.europa.eu/atwork/pdf/forward_programming_2014.pdf (24.1.2017).

European Commission, European judicial training 2015. http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/final_report_2015_en.pdf (18.4.2016).

Komissio, List of planned Commission initiatives, state of play 01/09/2016, http://ec.europa.eu/atwork/pdf/planned_commission_initiatives_2016.pdf (13.10.2016).

State of the Union 2016, Letter of intent to President Martin Schulz and to Prime Minister Robert Fico, European Commission, Jean-Claude Juncker, 14.9.2016, s. 23–31.

Komission siviilioikeudellista yhteistyötä koskeva sivusto (julkaisut)
http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm (20.2.2017)

Komission sivusto koskien sopimusoikeutta:
http://ec.europa.eu/justice/contract/document/index_en.htm (20.2.2017).

Komission yksityisoikeuden alaa koskeva verkkosivusto:
http://ec.europa.eu/justice/civil/index_fi.htm. (9.9.2016).

Komission oikeuspalvelun sivustot:
http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/consolida_en.htm (20.2.2017)
http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/codifica_en.htm (20.2.2017)

Komission paremman sääntelyn sivusto:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm (20.2.2017).

Komission REFIT-sivusto:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_fi.htm (20.2.2017).

Komission kokoonpanot vuodesta 1958:
<http://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByArchive.cfm?&sitelang=fr> (20.2.2017).

Euroopan parlamentin aineisto

Euroopan parlamentti, istunto keskiviikkona 11. helmikuuta 2004 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2004/02-11/P5_CRE\(2004\)02-11_DEF_FI.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/compte_rendu/traduit/2004/02-11/P5_CRE(2004)02-11_DEF_FI.pdf) (20.2.2017).

Letter of Chair López Aguilar to Commissioner Malmström dated 23 July 2012 asking the Commissioner to inform the Parliament on the state of play of the implementation of the Stockholm programme according to point 1.2.11 of the Stockholm programme (mid-term review). http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/organes/libe/libe_20121126_1500.htm (20.2.2017).

European Parliament, Cost of Non-Europe Report: A European Code on Private International Law, CoNE 3/2013.

Euroopan parlamentin puhemies Schultzin puhe Eurooppa-neuvostossa 27.6.2013 http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/speeches/sp-2013/sp-2013-june/pdf/speech-by-the-president-of-the-european-parliament-martin-schulz-to-the-european-council-of-27-june-2013 (6.1.2014).

Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioden valiokunnan mietintöluonnos Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), 11.7.2013.

Towards the Negotiation and adoption of the Stockholm Programme's Successor for the period 2015–2019. Directorate-General for internal policies. Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs, Study, 15.8.2013.

European Parliament, Joint Committee Meeting: Future Priorities in the Field of Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 19 March 2014.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)) 2.4.2014.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. huhtikuuta 2014 Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien suhteista (2013/2185(INI)).

Euroopan parlamentin työjärjestys, kahdeksas vaalikausi, syyskuu 2015.

Euroopan parlamentti, pöytäkirja, istunto keskiviikko 14. syyskuuta 2016, P8_PV(2016)09-14.

Euroopan parlamentti, pöytäkirja, istunto tiistai 25. lokakuuta 2016, P8_PV(2016)10-25.

Euroopan unionin neuvoston aineisto

European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, Brussels 2 December 1993, 10655/93.

European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, Brussels 2 December 1993, 10684/93.

European Union, the Council, Implementation of the Action Plan in the field of Justice and Home Affairs, Brussels, 2 December 1994, 11607/94.

European Union, the Council, Report from Council to European Council, Achievements in the field of justice and home affairs during 1995, Brussels, 30 November 1995, 12132/2/95.

Euroopan unioni, neuvosto, Oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1996 toteutetut toimet, Bryssel, 4. joulukuuta 1996, 11118/4/96.

Euroopan unioni, neuvosto, Oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1997 toteutetut toimet, Bryssel, 9. joulukuuta 1997, 13191/1/97.

- Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen (yksityisoikeudelliset asiat), Bryssel, 23. kesäkuuta 1999, 9576/99.
- Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston valmistelu – turvapaikka ja maahanmuuttoasiat, Bryssel, 9. heinäkuuta 1999, 10015/99.
- Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen rikosoikeudellisissa asioissa ja rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjunnassa, Bryssel, 12. heinäkuuta 1999, 9611/99.
- Euroopan unionin neuvosto, neuvoston pääsihteeristö, Kysely avioeroihin sovellettavasta laista (Rooma III) – Yhteenveto valtuuskuntien vastauksista (liitteenä), Bryssel, 31. toukokuuta 2000, 8838/00.
- Euroopan unionin neuvosto, Euroopan unionin painopistealueet ja toimintatavoitteet ulkosuh-teissa oikeus- ja sisäasioiden alalla, Bryssel, 6. kesäkuuta 2000, 7653/00.
- Euroopan unionin neuvosto, Esitys neuvoston selvitykseksi jäsenvaltioiden lainsäädännön lähen-tämisen tarpeellisuudesta yksityisoikeudellisissa asioissa, Bryssel, 29. lokakuuta 2001, 13017/01.
- Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien arviointi, Bryssel, 6. joulukuuta 2001, 14926/01.
- Euroopan unionin neuvosto, Monivuotinen strateginen ohjelma, Bryssel, 8. joulukuuta 2003, 15896/03.
- Euroopan unionin neuvosto, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelu, Bryssel, 9. heinäkuuta 2004, 11122/04.
- Euroopan unionin neuvosto, Ehdotus monivuotiseksi ohjelmaksi: ”Haagin ohjelma – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden vahvistaminen Euroopan unionissa”, Bryssel, 11. lokakuuta 2004, 13302/04.
- Council of the European Union, Presidency, Draft multiannual programme: ”The Hague Pro-gramme, strengthening freedom, security and justice in the European Union”, Brussels, 15 October 2004, 13302/1/04.
- Euroopan unionin neuvosto, Ehdotus monivuotiseksi ohjelmaksi: ”Haagin ohjelma – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden vahvistaminen Euroopan unionissa”, Bryssel, 22. lokakuuta 2004, 13302/2/04.
- Euroopan unionin neuvosto, YOS-ulkosuhdealan strategia: Maailmanlaajuinen vapaus, turvalli-suus ja oikeus, Bryssel, 6. joulukuuta 2005, 15446/05.
- Euroopan unionin neuvosto, Tulevien puheenjohtajavaltioiden Itävallan ja Suomen laatima neu-voston toimintaohjelma vuodeksi 2006, Bryssel, 22. joulukuuta 2005, 16065/05.
- Council of the European Union, Presidency, Report on the review of the Hague Programme. Brussels, 27 November 2006, 15844/06.
- Euroopan unionin neuvosto, Yhteenveto asian käsittelystä, Oikeus- ja sisäasiat 4.–5.12.2006. Haagin ohjelman uudelleentarkastelu – Neuvoston päätelmät, Bryssel, 5. joulukuuta 2006, 16340/06.
- Euroopan unionin neuvosto, Tulevaa eurooppalaista oikeusalan politiikkaa käsittelevä korkean tason neuvoa-antava työryhmä – Ratkaisuehdotuksia tulevaan EU:n oikeusalan ohjelmaan, Bryssel, 7. heinäkuuta 2008, 11549/08.
- Euroopan unionin neuvosto, Vapaus, turvallisuus, yksityisyys – Euroopan sisäasiat avoimessa maailmassa – Epävirallisen korkean tason neuvoa-antavan ryhmän raportti Euroopan sisä-asiaipolitiikan tulevaisuudesta (”tulevaisuusryhmä”), Bryssel, 9. heinäkuuta 2008, 11657/08.
- Euroopan unionin neuvosto, Tulevaisuustyöryhmän selvitys (poliisi- ja maahanmuutto), Bryssel, 22. heinäkuuta 2008, 11960/08.

- Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Tulevaisuusryhmän selvitys (oikeus), Bryssel, 22. heinäkuuta 2008, 11962/08, ADD1 ja ADD 2.
- Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, Bryssel, 25. marraskuuta 2009, 16484/1/09.
- Euroopan unionin neuvosto, ehdotus: Neuvoston päätelmät komission tiedonannosta ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi – Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi” (KOM (2010) 171 lopullinen), Bryssel, 19. toukokuuta 2010, 9935/10.
- Euroopan unionin neuvosto, Tukholman ohjelman väliarviointi, Bryssel, 13. marraskuuta 2012, 15921/12 ja ADD1.
- Council of the European Union, Information note from the Presidency on the state of play regarding the future development of the JHA area, Brussels, 3 December 2013, 17170/13.
- Council of the European Union, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, Brussels, 23 December 2013, 17808/1/13.
- Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, Bryssel, 27. toukokuuta 2014, 9531/1/14.
- Council of the European Union, Future development of the JHA area – Letter of the Hellenic Presidency to the President of the European Council, Brussels, 10 June 2014, 10753/14.
- Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio: Tilannekatsaus Eurooppa-neuvoston unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella asettamiin suuntaviivoihin, Bryssel, 14. lokakuuta 2014, 14208/14.
- Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio: Toimielinten välinen ohjelmasuunnittelu – tulevien toimien pohdintaa, Bryssel, 13. marraskuuta 2014, 15501/14.
- Euroopan unionin neuvosto, Kirje komission vuotta 2015 koskevan työohjelman ja toimielinten välisen ohjelmasuunnittelun valmistelusta, Bryssel, 13. marraskuuta 2014, 15510/14.
- Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, EU:n toiminnan tehostaminen – Puheenjohtajan tukiryhmän antama lopullinen puheenjohtajan selvitys, Bryssel, 9. joulukuuta 2014, 16544/1/14.
- Council of the European Union, General Secretariat of the Council to Working Party on Civil Law Matters (General Questions), List of all negotiating mandates and acts on signature, ratification or accession adopted by the Council or under consideration concerning matters relating to external competence in the field of judicial cooperation in civil law matters, Brussels, 10 February 2015, 6083/15.

Euroopan unionin neuvoston kokousten esityslistaehdotukset ja pöytäkirjat

- Euroopan unionin neuvosto, tarkistettu esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2251. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel 24. maaliskuuta 2000, 7150/1/00.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2266. istunto (Oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 25. toukokuuta 2000, 8786/00.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2350. istunto (Oikeus- ja sisäasiat, pelastuspalvelu), Bryssel, 23. toukokuuta 2001, 8943/01.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2385. istunto (oikeus- ja sisäasiat, pelastuspalvelu), Bryssel, 15. marraskuuta 2001, 13935/01.
- List of ”A” items, 2385th meeting of the council of the European Union (Justice, Home Affairs and Civil Protection), Brussels, 16 November 2001, 13978/01.
- Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 3477. istunto (oikeus- ja sisäasiat, pelastuspalvelu), Bryssel, 12. helmikuuta 2003, 15807/02.

- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2514. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 4. kesäkuuta 2003, 9938/03.
- Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi Euroopan unionin neuvoston 2873. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 10. heinäkuuta 2008, 10383/08.
- ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 2887. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 22. syyskuuta 2008, 12418/08.
- Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 2979. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 17. maaliskuuta 2010, 16826/2/09.
- Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 3207. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 25. maaliskuuta 2013, 17486/12.
- Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisen ministerikokouksen 18.–19.7.2013 ohjelma.
http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos/Informal_Meeting_of_Ministers_for_Justice_And_Home_Affairs.pdf (20.2.2017).
- Informal Justice and Home Affairs Ministers' meeting 18–19 July 2013, Vilnius (Lithuania). Future development of the JHA Area Discussion Paper on Justice. http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Programos/Discussion%20documents/Discussion%20document_Informal%20JHA%20LT_JUSTICE_Future%20development%20of%20JHA%20area.pdf (20.2.2017).
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvosto 3279. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 4. joulukuuta 2013, 17017/13.
- Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisen ministerikokouksen 23.–24.1.2014 ohjelma.
<http://www.statewatch.org/news/2014/jan/eu-informal-jha-council-agenda-23-24-jan-14.pdf> (20.2.2017).
- Discussion paper, session 1 (Justice) – 23 January 2014, on the future development in the area of justice, Informal Justice and Home Affairs Ministers' Meeting, Athens 23–24, January 2014
<http://www.statewatch.org/news/2014/jan/eu-informal-jha-council-future-justice-23-24-jan-14.pdf> (20.2.2017)
- Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 3298. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 28. maaliskuuta 2014, 7467/14.
- Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 2219. istunto (oikeus- ja sisäasiat), Bryssel, 3. heinäkuuta 2014, 10771/1/14.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3331. istunto (yleiset asiat), Bryssel, 18. heinäkuuta 2014, 11948/14.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3334. istunto (yleiset asiat), Bryssel, 26. syyskuuta 2014, 13493/14.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3341. istunto (yleiset asiat), Bryssel, 17. lokakuuta 2014, 14338/14.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3347. istunto (yleiset asiat), 14. marraskuuta 2014, 15418/14.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3362. istunto (yleiset asiat), Bryssel, 15. joulukuuta 2014, 16772/14.
- Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3368. istunto (yleiset asiat), Bryssel, 9. helmikuuta 2015, 5936/1/15.
- Council of the European Union, Outcome of the Council meeting, 3484th Council meeting, General Affairs, Brussels, 20 September 2016, 12381/16.
- Council of the European Union, Outcome of the Council meeting, 3511th Council meeting, General Affairs, Brussels, 13 December 2016, 15536/16.

Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedotteet

Euroopan unionin lehdistötiedote, PRES/99/168, Neuvoston 2184. istunto – Oikeus- ja sisäasiat – Bryssel, 27.–28. toukokuuta 1999.

Euroopan unionin lehdistötiedote PRES/99/263, Neuvoston 2201. istunto – Yleiset asiat – Bryssel, 13. syyskuuta 1999.

Euroopan unionin lehdistötiedote, Neuvoston 2203. istunto – Oikeus- ja sisäasiat – Luxemburg, 4. lokakuuta 1999, 11281/99.

Euroopan unionin lehdistötiedote PRES/99/296, Neuvoston 2206. istunto – Yleiset asiat – Luxemburg, 11. lokakuuta 1999.

Euroopan unionin neuvosto, lehdistötiedote, Presse 114, Neuvoston 2664. istunto Oikeus- ja sisäasiat, Luxemburg, 2. ja 3. kesäkuuta 2005, 8849/05.

Euroopan unionin neuvosto lehdistötiedote, 3279. neuvoston istunto Oikeus- ja sisäasiat, Bryssel, 5. ja 6. joulukuuta 2013, 17342/13.

Euroopan unionin muut lähteet

COSAC full transcript of 21st meeting, 1999.

COSAC report 2006, Report on the results of COSAC's subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for a Regulation on the applicable law and jurisdiction in divorce matters. November 2006.

COSAC 12th Bi-annual Report, October 2009.

Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2017.
https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017_en.pdf (11.1.2017).

Eur-Lex -sanasto
http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=fi (12.2.2017).
http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html (12.2.2017).

Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellinen verkosto:
https://e-justice.europa.eu/content_ejn_in_civil_and_commercial_matters-21-fi.do (20.2.2017).

EU:n oikeusportaali:
<https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=fi> (20.2.2017).

Kansalliset virallislähteet**Hallituksen esitykset**

HE 245/1997 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Hallituksen esitys on jaettu useaan asiakirjaan eduskunnan verkkosivuilla. Tässä on käytetty eduskunnan sähköistä asiakirjaa ja sen mukaista asiakirjajaottelua.
<http://www.eduskunta.fi/triphone/bin/akxhref2.sh?{KEY}=HE+245/1997> (7.7.2014).

HE 93/2001 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muutta-

misesta tehdyn Nizzan sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 67/2006 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 23/2008 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

U-kirjelmät

U 41/1999 vp Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa (Bryssel I -asetus), 18.11.1999.

U 31/2002 vp Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (avioliitto ja lapsen huolto), 19.6.2002.

U 53/2006 vp Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (*ns. Bryssel IIa -asetuksen muuttaminen*), 28.9.2006. U-jatkokirjelmä, 25.3.2006 vp.

U 65/2010 vp, jatkokirje 18.5.2012. Valtioneuvoston kirjelmää 65/2010 vp täydentävä selvitys ehdotuksesta asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (uudelleen laadittu toisinto Bryssel I asetuksesta), 18.5.2012.

U 52/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (uudelleen laadittu toisinto Bryssel IIa -asetuksesta), 15.9.2016.

E-kirjeet

E 13/1995 vp 1. täydentävä lisäselvitys. Euroopan unionin hallitusten välinen vuoden 1996 konferenssi, ulkoasiainministeriön täydentävä lisäselvitys HVK-taustamuistiot oikeushenkilöllisyydestä ja III pilarista, liite 1 Euroopan unionin III pilarin kehittäminen, ulkoasiainministeriö, EU-sihteeristö 26.9.1996.

E 13/1995 vp 2. täydentävä lisäselvitys. Euroopan unionin hallitusten välinen vuoden 1996 konferenssi, täydentävä lisäselvitys HVK 1996; oikeus- ja sisäasiainyhteistyö, ulkoasiainministeriö. Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle konferenssissa esille tulleista III pilarin vaihtoehtoista. 1.11.1996.

E 93/1998 vp Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle toimintasuunnitelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi (12028/3/98 JAI 31 REV 3), 26.11.1998.

E 35/1999 vp Valtioneuvoston kanslia, Tampereen Eurooppa-neuvoston erityiskokous, 5.8.1999.

E 72/2004 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle: Oikeus- ja sisäasioiden monivuotinen ohjelma (Tampere II), 27.8.2004, 1. jatkokirje 1.4.2005 vp, 2. jatkokirje 13.6.2005 vp.

E 63/2005 vp Valtioneuvoston selvitys komission vihreästä kirjasta sovellettavasta lainsäädännöstä ja tuomioistuimen toimivallasta avioeroasioissa, 25.8.2005.

E 115/2007 vp Valtioneuvoston selvitys oikeus- ja sisäasioiden monivuotisesta ohjelmasta Haagin ohjelman jälkeiselle ajalle (2009-). 29.11.2007, 1. jatkokirje 2.4.2008 vp, 2. jatkokirje 11.7.2008 vp, 3. jatkokirje 14.1.2009 vp, 4. jatkokirje 3.7.2009 vp.

E 104/2009 vp Valtioneuvoston selvitys eduskunnalle oikeus- ja sisäasioiden uusi monivuotinen ohjelma 2010–2014 (Tukholman ohjelma), 3.7.2009, 1. jatkokirje 30.10.2009 vp.

- E 34/2010 vp Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi - Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi (Tukholman ohjelma), 20.5.2010.
- E 178/2012 vp Valtioneuvoston selvitys EU:n oikeus- ja sisäasioiden monivuotisen ohjelman (Tukholman ohjelma 2010 - 2014) puolivälin arviosta, 29.1.2013.
- E 119/2013 vp Valtioneuvoston selvitys oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittamisestä vuoden 2014 jälkeen, 2.10.2013.
- E 37/2014 vp Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittamisestä vuoden 2014 jälkeen, 4.4.2014.
- E 130/2014 vp Valtioneuvoston selvitys neuvoston toiminnan kehittamisestä Eurooppa-neuvoston hyväksymän unionin strategisen ohjelman valossa, 9.10.2014.
- E 23/2015 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission paremman sääntelyn paketti, 17.6.2015.
- E 123/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017, 7.12.2016.

Muut valtioneuvoston aineistot

- HVK 1996 – Suomen lähtökohtia. Eurooppa-tietoa 157/1995. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotus.
- VNS 1/1996 vp Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle. Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa, 27.2.1996.
- VNS 2/2003 vp Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.

Eduskunnan aineistot

- EUN 23/2016 vp Epävirallinen eurooppaministerikokous 11.–12.4.2016. Valtioneuvoston kanslia, 5.4.2016.
- HaVL 22/1998 vp Hallintovaliokunnan lausunto 22/1998 vp, Valtioneuvoston selvitys toimintasuunnitelmasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseksi, 3.12.1998.
- HaVL 23/2004 vp Hallintovaliokunnan lausunto 23/2004 vp, Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelusta (Tampere II), 8.10.2004.
- HaVL 13/2005 vp Hallintovaliokunnan lausunto 13/2005 vp, Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelusta (Haagin ohjelma), 13.4.2005.
- HaVL 23/2009 vp Hallintovaliokunnan lausunto 23/2009 vp, Valtioneuvoston selvitys oikeus- ja sisäasioiden uudesta monivuotisesta ohjelmasta 2010–2014 (Tukholman ohjelma), 24.11.2009.
- HaVL 26/2009 vp Hallintovaliokunnan lausunto 26/2009 vp, Valtioneuvoston selvitys oikeus- ja sisäasioiden uudesta monivuotisesta ohjelmasta 2010–2014 (Tukholman ohjelma), 1.12.2009.
- HaVL 19/2010 vp Hallintovaliokunnan lausunto 19/2010 vp, Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi — Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, 17.6.2010.

- HaVL 25/2013 vp Hallintovaliokunnan lausunto 25/2013 vp, Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta, 13.11.2013.
- HaVL 13/2014 vp Hallintovaliokunnan lausunto 13/2014 vp, Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä vuoden 2014 jälkeen, 28.5.2014.
- LaVL 2/1999 vp Lakivaliokunnan lausunto 2/1999 vp, Valtioneuvoston selvitys Tampereen Eurooppa-neuvoston erityiskokouksesta 15.–16.10.1999, 7.9.1999.
- LaVL 4/2005 vp Lakivaliokunnan lausunto 4/2005 vp, Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta neuvostolle ja Euroopan parlamentille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelusta (Haagin ohjelma), 14.4.2005.
- LaVL 22/2005 vp Lakivaliokunnan lausunto 22/2005 vp, Valtioneuvoston selvitys komission vihreästä kirjasta sovellettavasta lainsäädännöstä ja tuomioistuimen toimivallasta avioeroasioissa. Valtioneuvoston selvitys vihreästä kirjasta Perintö- ja testamenttioikeus, 11.11.2005.
- LaVL 8/2008 vp Lakivaliokunnan lausunto 8/2008 vp, Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta – HE 23/2008 vp, 8.5.2008.
- LaVL 9/2009 vp Lakivaliokunnan lausunto 9/2009 vp, Valtioneuvoston selvitys oikeus- ja sisäasioiden monivuotisesta ohjelmasta Haagin ohjelman jälkeiselle ajalle (2009–), 2.6.2009.
- LaVL 22/2009 vp Lakivaliokunnan lausunto 22/2009 vp, selvitys oikeus- ja sisäasioiden uudesta monivuotisesta ohjelmasta 2010–2014 (Tukholman ohjelma), 13.11.2009.
- LaVL 11/2010 vp Lakivaliokunnan lausunto 11/2010 vp, Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi – Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi ja Suomen painopisteet Tukholman ohjelmaa toteutettaessa, 22.6.2010.
- LaVL 16/2013 vp Lakivaliokunnan lausunto 16/2013 vp, Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta 2013, Valtioneuvoston selvitys EU-lainsäädännön ja lainsäädäntöehdotusten arvioinnista Suomen kannalta, Valtioneuvoston selvitys Euroopan unionin neuvostossa käynnistyneestä keskustelusta oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämiseksi vuoden 2014 jälkeen, 24.10.2013.
- LaVL 10/2014 vp Lakivaliokunnan lausunto 10/2014 vp, Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta oikeus- ja sisäasioiden alueen kehittämistä vuoden 2014 jälkeen, Valtioneuvoston selvitys tulevan komission ohjelmaan vaikuttamisesta. Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n oikeusalan tulostaulu 2014 – E 27/2014 vp, E 34/2014 vp, E 55/2014 vp, 16.5.2014.
- LaVP 70/2004 vp Lakivaliokunnan pöytäkirja 70/2004 vp, 14.10.2004.
- PeVL 6/1996 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 6/1996 vp, Liittyy asiaan: Valtioneuvoston selonteko 1/1996 vp, 28.3.1996.
- SuVL 2/1996 vp Suuren valiokunnan lausunto 2/1996 vp, Liittyy asiaan: Valtioneuvoston selonteko 1/1996 vp, 10.4.1996.
- SuVL 2/2003 vp Suuren valiokunnan lausunto 2/2003 vp, Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin, 24.9.2003.
- SuVP 45/1996 vp Suuren valiokunnan pöytäkirja 45/1996 vp, 22.11.1996.
- SuVP 3/1997 vp Suuren valiokunnan pöytäkirja 3/1997 vp, 21.2.1997.
- SuVP 54/2004 vp Suuren valiokunnan pöytäkirja 54/2004 vp, 22.10.2004.
- SuVP 54/2004 vp, A 18 § Suuren valiokunnan pöytäkirja 54/2004 vp, 22.10.2004, asiakirja A 18 §, SUO 77/2004 vp. OSA-neuvosto 25.–26.10.2004.

LÄHTEET

- SuVP 15/2005 vp Suuren valiokunnan pöytäkirja 15/2005 vp, 15.4.2005.
SuVP 25/2005 vp Suuren valiokunnan pöytäkirja 25/2005 vp, 27.5.2005.
SuVP 48/2009 vp Suuren valiokunnan pöytäkirja 48/2009 vp, 27.11.2009.
UaVM 7/1996 vp Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 7/1996 vp, Valtioneuvoston selonteko Suomen lähtökohdista ja tavoitteista Euroopan unionin vuoden 1996 hallitusten välisessä konferenssissa, 26.4.1996.
UaVM 4/2003 vp Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 4/2003 vp, Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin – VNS 2/2003 vp, 30.9.2003.

Muut lähteet

- Commission on European Family Law, CEFL, <http://ceflonline.net/> (7.11.2014).
Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin kotisivut: www.hcch.net (20.2.2017).
Lainlaatijan EU-opas. <http://eu-opas.finlex.fi/> (20.4.2016)
Ministeri Halosen puhe Euroopan parlamentissa 15.9.1999. Euroopan parlamentti, täysistunto 15.9.1999 Strasbourg. Tampereella pidettävän Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelu. P5_CRE(1999)09-15 (3).
Study on Foreign Law and its Perspectives for the Future at European Level. The Application of Foreign Law in Civil Matter in the EU Member States and its Perspectives for the future, part I, II and III. Swiss Institute of Comparative Law, Lausanne, 11 July, 2011. Saatavilla komission sivustolta: http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm (8.2.2017) vuoden 2012 tutkimusten ja raporttien alla.
UK:n House of Lords European Communities – Nineteenth Report, Session 1998–99.

Lyhenteet

CEFL	Commission on European Family Law
CEPS	Centre for European Policy Studies
Coreper	Pysyvien edustajien komitea (Comité des Représentants Permanents)
COSAC	Unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi (Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne)
E	Valtioneuvoston E-selvitys, eduskuntatunnus
ECLI	European Case Law Identifier
ECPRD	European Centre for Parliamentary Research and Documentation
EP	Euroopan parlamentti
EU	Euroopan unioni
EUN	Eurooppa-neuvoston ja EU:n neuvostojen kokoukset, eduskuntatunnus
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HaVL	Hallintovaliokunnan lausunto, eduskuntatunnus
HE	Hallituksen esitys
HVK	Hallitustenvälinen konferenssi
IPEX	Interparliamentary EU Information Exchange
LaVL	Lakivaliokunnan lausunto, eduskuntatunnus
LaVP	Lakivaliokunnan pöytäkirja, eduskuntatunnus
OSA	Oikeus- ja sisäasiat
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto, eduskuntatunnus
PIL	Private international law
REFIT	Regulatory fitness and performance
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SEY	Euroopan yhteisön perustamissopimus
SuVL	Suuren valiokunnan lausunto, eduskuntatunnus
SuVP	Suuren valiokunnan pöytäkirja, eduskuntatunnus
TEU	Treaty on the European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
U	Valtioneuvoston U-kirjelmä, eduskuntatunnus
UaVM	Ulkoasianvaliokunnan mietintö, eduskuntatunnus
UK	Yhdistynyt kuningaskunta
VNS	Valtioneuvoston selonteko, eduskuntatunnus
YOS	Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa

1 Johdanto

1.1 ALUKSI

Kansainvälisen yksityisoikeuden alan eurooppalaistumisen merkittävyys on yleisesti tunnustettua.¹ EU:ssa hyväksytyjen kansainvälisen yksityisoikeuden alan säädösten lukumäärää ja näiden vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden luonteeseen ja käytännön soveltamistilanteisiin on pidetty merkittävänä erityisesti ottaen huomioon, että alan yhteistyötä on unionissa tehty vasta lyhyen aikaa.² EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen säädöstyön perustana ovat unionin perussopimusten määrittämät tavoitteet, erityisesti oikeuden alueesta (SEU³ 3 artikla) osana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, sekä unionille annettu toimivalta säännellä alan toimenpiteistä oikeuden alueen tavoitteiden saavuttamiseksi (SEUT⁴ 81 artikla). Komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat säädöstyöllä toteuttaneet perussopimusten mukaisia tavoitteita (SEUT 289, 294 artikla).

¹ Kansainvälisen yksityisoikeuden alan EU-säädöksiä on hyväksytty 14 kappaletta. Tämän lisäksi on hyväksytty kahdeksan muuta yksityisoikeuden alan yhteistyön säädöstä. Euroopan komissio on koonnut vuonna 2013 yhteen kaikki tuohon mennessä hyväksytyt EU:n siviili- ja kauppaoikeuden alan, mukaan lukien perheoikeuden, säädökset, Compendium of European Union Legislation on Judicial Cooperation in Civil and Commercial Matters. Koonnos sisältää kansainvälisen yksityisoikeuden alan säädösten lisäksi prosessi- ja muuhun yksityisoikeudelliseen yhteistyöhön kuuluvat yksityisoikeudelliset säädökset. Koonnos ei sisällä vuoden 2012 jälkeen hyväksytyjä EU-säädöksiä: yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista koskeva asetus (EU) N:o 606/2013, EUVL L 181, 29.6.2013, s. 4–12; tilvarojen turvaamismääräysmenettelyä koskeva asetus (EU) N:o 655/2014, EUVL L 189, 27.6.2014, s. 59–92; asetus (EU) 2016/1103, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla aviovarallisuus-suhteita koskevissa asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29; asetus (EU) 2016/1104, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus-oikeudellisia vaikutuksia koskevissa asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56. Lisäksi voidaan mainita asetus (EU) 2016/1191 tiettyjen yleisten asiakirjojen liikkumisesta, EUVL L 200, 26.7.2016, s. 1–136, jonka oikeusperusta tosin on yksityisoikeudellisesta yhteistyöstä poiketen SEUT 21(2) artikla henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta. Ks. kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen merkittävyydestä esim. Bariatti 2011, s. 57–59; Borrás 2007, s. 129; Gruber – Bach 2009, s. 157–158; Hartnell 2002, s. 79–80; Jänterä-Jareborg 2005, s. 804–805; Jänterä-Jareborg 2010a, s. 673; Kramer 2008, s. 1, 13; Liukkunen 2012, s. 44; Storskrubb 2008, s. 4; 2011, s. 317.

² Ks. esim. Kramer 2014, s. 97. EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden yhteistyön alkukohdaksi määritellään useimmiten Amsterdamin sopimuksen voimaantulo (1.5.1999), koska tällöin alaa koskeva yhteistyö siirrettiin hallitustenvälisestä unionin toimivaltaan.

³ Sopimus Euroopan unionista.

⁴ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen säädöstyön taustalla on kolmas vaikutustekijä, joka on jäänyt oikeustieteellisessä keskustelussa vähäiselle huomiolle. Tämä vaikutustekijä voidaan sijoittaa perussopimuksissa asetettujen tavoitelinjausten ja yksittäisten säädöshankkeiden väliin. Kyse on oikeuden aluetta ja tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteen mukaisesti erityisesti kansainvälistä yksityisoikeutta koskeneista poliittisista suuntaviivoista. Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt ne, unionin toimintaa ohjaavan korkeimman elimen roolissa. Suuntaviivojen antaminen on perustunut Eurooppa-neuvostolle unionin perussopimuksissa määritettyyn tehtävään. Eurooppa-neuvosto antaa unionin toiminnalle yleiset poliittiset suuntaviivat (SEU 15(1) artikla⁵) ja Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen strategiset suuntaviivat (SEUT 68 artikla).

Tätä suunnanmäärittämistä on tehty erityisesti niin sanotuilla monivuotisilla ohjelmilla. Sinänsä tehtäviensä täyttämiseksi Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt ja hyväksyy erilaisia päätelmiä ja suuntaviivoja eri EU:n politiikka-aloille,⁶ mutta tiettyä politiikka-alaa, nimenomaisella oikeusperustalla, ohjaavat säännönmukaiset monivuotiset ohjelmat muodostavat omanlaisensa ohjaustavan. Monivuotiset ohjelmat ovat kattaneet koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteistyön, ja niissä on linjattu unionin toimintaa tälle yhteistyön alalle unionin perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä tutkimuksessa keskitytään monivuotisten ohjelmien kansainvälistä yksityisoikeutta koskeviin tavoitteenasetteluihin ja niiden vaikutuksiin tämän alan eurooppalaistumiselle. Eurooppa-neuvoston ohjaustyö on suunnattu unionin lainsäädäntötoimielimille eli komissiolle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Tutkimuksessa arvioidaan, miten monivuotiset ohjelmat ovat ohjanneet unionin kansainvälisyksityisoikeudellista lainsäädäntötyötä ja siten vaikuttaneet alan eurooppalaistumiseen.

Varsinaisia oikeuden alueen yhteistyötä ohjaavia monivuotisia ohjelmia on tähän mennessä hyväksytty neljä: Tampereen päätelmät, Haagin ohjelma, Tukholman ohjelma ja vuoden 2014 strategiset suuntaviivat. Näiden lisäksi monivuotisiin ohjelmiin rinnastuu läheisesti Wienin vuoden 1998 toimintasuunnitelma, ja tässä tutkimuksessa Wienin toimintasuunnitelmaa käsitellään useissa yhteyksissä yhtenä monivuotisista ohjelmista. Näiden lisäksi oikeuden alueen yhteistyötä on ohjattu jo ajanjaksolla 1993–1998 hyväksytyillä toimintasuunnitelmilla, jotka eivät kuulu monivuotisiin ohjelmiin. Mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan saamiseksi unionissa hyväksytyjen suuntaviivojen vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen on tutkimuksessa sisällytetty tarkasteluun kuitenkin myös nämä ennen varsinaisia monivuotisia ohjelmia hyväksytyt toimintasuunnitelmat.

⁵ Vastaava määräys aikaisemmissa unionin perussopimuksissa: Maastrichtin sopimuksen D artikla, Amsterdamin sopimuksen SEU 4 artikla.

⁶ Ks. esim. Hyvärinen 2013, s. 289.

Monivuotisiin ohjelmiin liittyvät läheisesti myös eräät komission ja neuvoston tasolla laaditut ja hyväksytyt asiakirjat. Tällaisia ovat Tampereen päätelmien edellyttämä vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma sekä Haagin ja Tukholman ohjelmien toimintasuunnitelmat. Niiden hyväksyminen on perustunut monivuotisiin ohjelmiin, ja niillä kaikilla on ollut vaikutusta oikeuden alueen kehittämisessä. Ne huomioidaan myös tässä tutkimuksessa.

TAULUKKO 1. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotiset ohjelmat ja niihin liittyvät toimintasuunnitelmat 1999–2014.

1999	Tampereen päätelmät ⁷
2000	Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma ⁸
2004	Haagin ohjelma ⁹
2005	Haagin ohjelman toimintasuunnitelma ¹⁰
2009	Tukholman ohjelma ¹¹
2010	Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaksi ¹²
2014	Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat ¹³

Eurooppa-neuvosto on siten hyväksynyt oikeuden alueen suuntaviivoja säännönmukaisesti Maastrichtin sopimuksesta lähtien. Suuntaviivojen hyväksyminen sellaisenaan ei kuitenkaan vielä ilmennä niiden tosiasiallista vaikutusta EU:n lainsäädäntöön kansainvälisen yksityisoikeuden alalla. EU:n perussopimusten mukaisessa lainsäädäntömenettelyssä komissio antaa SEU 17(2) artiklan aloiteoikeutensa nojalla kansainvälisen yksityisoikeuden alan säädöshdotukset, ja neuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät säädöksistä joko

⁷ Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät.

⁸ Toimenpideohjelma tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisesta siiviili- ja kauppaoikeuden alalla, EYVL C 12, 15.1.2001, s. 1–9.

⁹ Haagin ohjelma: Neuvosto, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittaminen Euroopan unionissa, EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1–14. Haagin ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 4.–5.11.2004, ks. Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät.

¹⁰ Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseen Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi, EUVL C 198, 12.8.2005, s. 1–22.

¹¹ Eurooppa-neuvosto Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1–38. Tukholman ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 10.–11.12.2009, ks. Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009 päätelmät.

¹² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi; toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi, KOM(2010) 171 lopullinen.

¹³ Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, kohta 1–13. Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat muodostuvat osasta (kohdat 1–13) Eurooppa-neuvoston kesäkuun 2014 päätelmiä.

TAULUKKO 2. Ajanjaksolla 1993–1998 hyväksytyt oikeus- ja sisäasioiden alan työtä ohjanneet toimintasuunnitelmat.

1993	Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs ¹⁴
1996	Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle ¹⁵
1997	Neuvoston päätöslauselma, annettu 18 päivänä joulukuuta 1997, oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisten alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka ¹⁶
1998	Wienin toimintasuunnitelma ¹⁷

tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (SEUT 289(1) artikla) tai erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä perheoikeuden alalla (SEUT 81(3) artikla, SEUT 289(2) artikla). Kysymykseksi nousee monivuotisten ohjelmien vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstyöhön.

Monivuotisilla ohjelmilla saavutettava vaikutus riippuu useasta tekijästä. Keskeinen vaikutustekijä on monivuotisten ohjelmien tätä oikeudenalaa ohjaavien linjausten sisältö ja niiden lisäarvo suhteessa unionin perussopimukseen. Koska monivuotisia ohjelmia ja näihin liittyviä suuntaviiva-asiakirjoja on hyväksytty säännönmukaisesti, tämän tutkimuksen lähtökohtana on se, että Eurooppa-neuvoston hyväksymillä linjauksilla on luotu oikeuden alueen kehittämiseksi visio. Vision käsitettä käytetään johtamis- ja erityisesti muutosjohtamiskirjallisuudessa ilmaisemaan haluttua tilaa tulevaisuudessa. Visiota on kuvattu erityiseksi tulevaisuuden määränpääksi, jota tavoitellaan muutoksien kautta yhteisesti (organisaatiossa). Vision olennaisena elementtinä on muutos nykytilaan nähden parempaan suuntaan, ja siten kysymys on tulevaisuuteen suuntautuvasta positiivisesta ja toivotusta tilasta.¹⁸ Vision käsitettä on käytet-

¹⁴ European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93. Toimintasuunnitelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 10.–11.12.1993, ks. European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions.

¹⁵ EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6.

¹⁶ EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4.

¹⁷ Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta. Neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä teksti, EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1–15.

¹⁸ Kyrölä 2010, s. 16; Miettinen, s. 91–94; Mintzberg – Ahlstrand – Lampel 1998, s. 136–137.

ty eräissä monivuotisiin ohjelmiin liittyvissä yhteyksissä.¹⁹ Sitä ei kuitenkaan ole käytetty monivuotisissa ohjelmissa eikä Eurooppa-neuvoston tai Euroopan unionin neuvoston aihetta koskeissa päätelmissä. Tässä tutkimuksessa tulokulmana monivuotisten ohjelmien arviointiin on se, että niillä on pyritty luomaan oikeuden alueen visiota, kuvaa tulevaisuuden toivotusta tilasta Euroopan oikeuden alueella. Tutkimuksessa arvioidaan näin muodostetun oikeuden alueen vision sisältöä ja sen vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen.

Arvioinnissa on otettava huomioon monivuotisten ohjelmien luonne. Ne ovat yhteisymmärryksessä (SEU 15(4) artikla) annettuja poliittisia tahdonilmaisuja unionin tulevasta suunnasta eivätkä sido oikeudellisesti. Eurooppa-neuvoston päätelmät eroavat siten unionin oikeudellisesti velvoittavista säädöksistä.²⁰ Eurooppa-neuvostolla ei ole lainsäädäntötoimivaltaa (SEU 15(1) artikla).²¹ Suuntaviivojen vaikuttavuuden kannalta on näin ollen merkitystä sillä, minkälaisen painoarvon komissio ja unionin lainsäätäjä²² eli Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat antaneet niille. Tätä vaikutussuhdetta ei voi pitää itsestään selvänä, mistä voidaan pitää osoituksena esimerkiksi sitä, että viime aikoina unionissa on kiinnitetty huomiota juuri Eurooppa-neuvoston päätelmien toimeenpanoon.²³ Se, että tähän on jouduttu kiinnittämään huomiota, juontuu toimeenpanoon liittyvistä epävarmuuksista. Vaikutussuhteeseen oman merkityksensä luo unionin perussopimuksissa komissiolle määritetty riippumaton asema ja kielto ottaa vastaan ohjeita muun muassa muilta toimielimiltä ja elimiltä (SEU 17(3)(3) artikla). Lisäksi merkitystä on sillä, minkälaisen poliittisen painoarvon kansainvälisen yksityisoikeuden kehittäminen on saanut yleisesti unionin toiminnassa ja miten monivuotiset ohjelmat ovat tässä suhteessa vaikuttaneet. Tutkimuksessa arvioidaan edellä selostettuja tekijöitä tavoitteena selvittää monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle.

¹⁹ Komissio on käyttänyt käsitettä englanninkielisissä aihetta koskeissa yhteyksissä, ks. European Commission press release, IP/09/894, European Commission press release, IP/14/233. Suomenkielisissä teksteissä on samassa yhteydessä käytetty tavoite-sanaa. Komission asiaa koskeissa tiedonannoissa vision käsitettä ei ole käytetty. Visio-käsite on ollut esillä puheenjohtajavaltion nimissä laaditussa valmisteluasiakirjassa, Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14, s. 6, 9, 11. Ks. myös käsitteen englanninkielisestä käytöstä jäsenvaltioiden näkemyksissä, Council of the European Union, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 35, 53, 96, 132, 205, 251, 253.

²⁰ SEUT 288–299 artikla.

²¹ On kuitenkin hyvä huomioda, että Eurooppa-neuvoston tekemät päätökset ovat oikeudellisesti sitovia, SEUT 297(2) artiklan mukaisesti. Ks. myös Raitio 2016, s. 71.

²² Ks. Hyvärinen 2015, s. 64–66.

²³ Ks. esim. EUN 23/2016 vp, s. 4; Euroopan unionin neuvosto, EU:n toiminnan tehostaminen – Puheenjohtajan tukiryhmän antama lopullinen puheenjohtajan selvitys, 16544/1/14, kohta 17.

Monivuotisilla ohjelmilla on linjattu EU:n kansainvälisyksityisoikeudellista säädöskehitystä siltä osin kuin yhteistyötä on toteutettu oikeuden alueen luomiseksi ja kehittämiseksi SEUT 81 artiklan (ja tätä edeltävän SEY 65 artiklan) nojalla. Tässä tutkimuksessa käsitellään tämän oikeusperustan nojalla toteutettua kansainvälisyksityisoikeudellista yhteistyötä. Monivuotiset ohjelmat ovat sisältäneet suuntaviivoja koskien tuomioistuimen toimivaltaa, lainvalintaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa. Näin ollen tässä tutkimuksessa käsitellään kansainvälistä yksityisoikeutta kattaen edellä mainitut kysymykset.²⁴

Eurooppa-neuvoston hyväksymien monivuotisten ohjelmien ja muiden alan työtä ohjaavien poliittisten suuntaviivojen vaikutuksien arviointiin kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle ei ole juurikaan kiinnitetty huomiota kansainvälistä yksityisoikeutta koskevassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa.²⁵ Sinänsä EU:n kansainvälistä yksityisoikeutta tarkastelevaa oikeuskirjallisuutta on kuitenkin paljon. Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumista on tutkittu yksittäisiä EU:n säädöksiä ja niiden muodostamaa kokonaisuutta arvioiden, ja monivuotisten ohjelmien vaikutus unionin lainvalmisteluun on usein tunnistettu. Sen sijaan oikeustieteessä ei ole tutkittu monivuotisten ohjelmien vaikutuksia unionin kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn kehitykseen. Nähdäkseni tähän mennessä hyväksytyjen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotisten ohjelmien taustoja selvittävää tutkimusta ei myöskään ole tehty.

Monivuotisten ohjelmien saama vähäinen huomio oikeustieteessä selittyy osittain niiden poliittisella luonteella. Poliittinen luonne selittää myös sitä, miksi oikeustieteessä ei välttämättä aina ole pidetty monivuotisten ohjelmien painoarvoa vahvana EU:n säädöstyössä, erityisesti suhteessa unionin lainsäädäntömenettelyssä aloitevaltaa käyttävään komissioon. Aiheen tähän mennessä

²⁴ Helin 2013, s. 9, on todennut, että nykyään yleisimmin katsotaan kansainvälisen yksityisoikeuden kattavan kolme kysymystä: toimivaltaisen tuomioistuimen, sovellettavan lain ja tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon sääntelyn. Ks. myös esim. Kunda – de Melo Marinho, s. 3; Bogdan 2012, s. 4–5, joka on katsonut kansainvälisen yksityisoikeuden laajan määritelmän kattavan tietyt kansainvälistä tilannetta käsittelevät prosessisäännöt, kuten tuomioistuimen toimivallan, oikeudellisten päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon, mutta myös asiakirjojen toimittamisen ja todisteiden vastaanottamisen. Tässä tutkimuksessa asiakirjojen toimittaminen ja todisteiden vastaanottaminen on jätetty ulkopuolelle.

²⁵ Eggermont 2012, s. xix, on tuonut esille, että ennen häntä ei ole tutkittu Eurooppa-neuvoston vaikutusta lainsäädäntömenettelyssä. Eggermont 2012 on käsitellyt, s. 322–332, Eurooppa-neuvoston vaikutusta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteistyöhön jääden kansainvälisen yksityisoikeuden osalta muutamaan esimerkkiin. Trauner – Ripoll Servent 2015, s. 12–13, ovat tuoneet esiin, että akateemisessa keskustelussa on jäänyt vähemmälle EU:n instituutioiden kokonaisvaltainen ja pitkän aikavälin vaikutus oikeus- ja sisäasioiden alan kehitykselle. Kuitenkin he ovat jättäneet omissa tarkastelussaan Eurooppa-neuvoston vaikutuksen tarkastelun ulkopuolelle ja käsitelleet EU:n instituutioista komissiota, Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja EU:n tuomioistuinta. Ks. myös samassa teoksessa Storskrubb 2015, s. 197–218, EU:n instituutioiden – komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto – vaikutuksista siviilioikeudellisessa yhteistyössä. Storskrubb 2008 on kuitenkin kattavasti tunnistanut ohjelmien vaikutuksia EU:n siviiliprosessioikeuden tutkimuksessaan.

saaman vähäisen huomion vuoksi pidän perusteltuna tutkia monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen.

Aiheen tutkiminen on perusteltua myös sen vuoksi, että kansainvälisen yksityisoikeuden alan Eurooppa-neuvostotasoinen ohjaus näyttää tällä hetkellä jatkuvan säännönmukaisena myös tulevaisuudessa. Kuitenkin muutoksia on havaittavissa. Uusimmat, vuonna 2014 hyväksytyt strategiset suuntaviivat olivat ensimmäiset vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen linjaukset, jotka on laadittu kokonaisuudessaan Lissabonin sopimuksen voimassa ollessa.²⁶ Ne ovat luonteeltaan selkeästi yleisemmät kuin aikaisemmat monivuotiset ohjelmat. Tällä voi olla merkitystä strategisten suuntaviivojen vaikutuksille kansainvälisen yksityisoikeuden EU-lainvalmistelussa. Toinen muutoksia mahdollisesti tuova seikka on keväällä 2016 tehty toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä komission, Euroopan parlamentin ja neuvoston välillä.²⁷ Sopimuksessa edellä mainitut kolme toimielintä sopivat tulevan työn paremmasta yhteisestä ohjelmoinnista. Tämän mukaan toimielimet määrittävät yhdessä vuosittaiset ja monivuotiset tavoitteet kaikille EU:n politiikka-aloille. Näillä kahdella muutoksella voi olla vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden tulevaan EU-sääntelyyn.

Mahdollisia muutoksia tuovana ja unionin toimintaan laajemmin vaikuttavana tekijänä on otettava huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan (UK) kesän 2016 kansanäänestyksen tulos EU:n jäsenyyden eroamisen puolesta. Tämän mahdolliset vaikutukset unionin tulevaan kehitykseen ja sitä kautta myös oikeuden alueen kehityssuuntaan ovat tutkimuksen kirjoittamisen hetkellä vielä avoinna. UK on tehnyt SEU 50 artiklan mukaisen eroamisilmoituksen keväällä 2017, mutta tässä vaiheessa on epäselvää, minkälaiseksi UK:n ja EU:n välinen uusi suhde muodostuu. UK:n eroamisesta mahdollisesti seuraavien vaikutusten huomioiminen jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

1.2 TUTKIMUSASETELMA

Tutkimuksessa selvitetään kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumista Eurooppa-neuvoston vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotisissa ohjelmissa määrittämien linjausten kautta. Kansainvälisen yksityisoikeuden lainsäädäntötyön poliittisen tason ohjaus Euroopan unionissa

²⁶ Myös Tukholman ohjelma hyväksyttiin juuri voimaan tulleen Lissabonin sopimuksen tuoman oikeusperustan (SEUT 68 artiklan) nojalla. Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009 ja Tukholman ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 10.–11.12.2009. Tukholman ohjelman valmistelu tapahtui ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa.

²⁷ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14.

monivuotisilla ohjelmilla on ollut säännönmukaista. Tämän vuoksi lähtökoh-
taisena oletuksena voidaan pitää sitä, että monivuotisilla ohjelmilla on luotu
jonkinlainen visio Euroopan oikeuden alueesta ja sen puitteissa EU:n kansain-
välisen yksityisoikeuden kehityssuunnasta. Tutkimuksen tavoitteena on ar-
vioida, minkälainen tämä monivuotisilla ohjelmilla luotu visio on ollut kan-
sainvälisen yksityisoikeuden osalta ja minkälaisia vaikutuksia visiolla on ollut
kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle. Tutkimuksessa pohdi-
taan myös syitä monivuotisten ohjelmien ohjaustavalle. Tutkimuksen poikki-
leikkaavana kysymyksenä on Eurooppa-neuvoston poliittisluonteisten suunta-
viivojen vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden alan EU:n säädöstyöhön ja
eri toimijoiden sitoutumiseen alan kehitykseen sekä näiden kautta kansainväli-
sen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen.

Tutkimuskysymykseen vastaaminen edellyttää lähestymistä aiheeseen eri
näkökulmista. Ensimmäiseksi tarkastellaan EU:n perussopimuksien asettamia
puitteita ja niiden suhdetta monivuotisiin ohjelmiin. Unionin perussopimuksis-
sa määrätään unionin oikeuden alueen tavoitteesta (SEU 3(2), SEUT 67 artik-
la) ja toimivallasta kansainvälisen yksityisoikeuden alalla (SEUT 81 artikla).
Monivuotisilla ohjelmilla on puolestaan linjattu sitä, miten perussopimuksissa
määrätyn oikeuden alueen luominen ja kehittäminen on haluttu toteuttaa. Mo-
nivuotisia ohjelmia voidaan pitää välineinä unionin perussopimuksissa asetet-
tujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Koska monivuotisten ohjelmien linjaukset ja
unionin perussopimusmääräykset edellä mainituin osin liittyvät läheisesti toi-
siinsa, monivuotisten ohjelmien vaikutuksien arvioiminen kansainvälisen yksi-
tyisoikeuden eurooppalaistumiseen edellyttää niiden sisältämien linjausten pei-
laamista tätä alaa koskeviin perussopimusmääräyksiin ja niissä tapahtuneisiin
muutoksiin. Tämä tehdään tutkimuksen luvussa 2. Luvussa myös pohditaan pe-
russopimuksista tai niiden neuvotteluista kumpuavia syitä monivuotisten ohjel-
mien muodossa toteutettuun kansainvälisen yksityisoikeuden EU:n lainsäädän-
nön ohjaustapaan.

Tutkimuskysymyksen kannalta olennaista on selvittää unionin perussopi-
musmuutoksia, jotka koskevat unionin toimivaltaa kansainvälisen yksityisoi-
keuden alalla sekä laajemmin yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla. Tämän
lisäksi tutkimuksessa sivutaan tarpeellisin osin perussopimusmääräyksiä, jot-
ka koskevat unionin toimivaltaa oikeus- ja sisäasioissa, ja näiden määräyksen
muutoksia. Näin siksi, että monivuotiset ohjelmat ovat kattaneet kokonaisuu-
dessaan koko oikeus- ja sisäasioiden toiminnan, ja siten alaa koskevilla mää-
räyksillä arvioidaan olevan merkitystä monivuotisten ohjelmien hyväksymises-
sä. Näillä perussopimusmääräyksillä ja niiden muutoksilla tarkoitetaan muun
muassa Lissabonin sopimuksen tuomia muutoksia poliisi- ja rikosoikeudellisen
yhteistyön yhteisöllistämisen ja Eurooppa-neuvoston vapauden, turvallisuus-
den ja oikeuden alueen suuntaviivojen määrittämistä koskevan oikeusperustan

(SEUT 68 artikla) kautta.²⁸ Lisäksi tutkimuskysymyksen kannalta merkityksellisiä perussopimusmääräyksiä ovat kansainvälisen yksityisoikeuden päätöksen tekomenettelyä ja eri toimijoiden (komissio, neuvosto, Euroopan parlamentti) asemaa päätöksentekomenettelyssä koskevat määräykset. Voidaan olettaa, että monivuotisille ohjelmille annettu painoarvo riippuu osittain niiden valmistelumenettelystä ja siitä, miten hyvin niiden valmistelumenettely heijastelee eri toimijoiden toimivaltuuksia lainsäädäntömenettelyssä. Tämän vuoksi tutkimuksessa selvitetään eri toimijoiden asemaa päätöksentekomenettelyssä koskevia perussopimusmääräyksiä ja niiden muutoksia.

Tutkimuskysymyksen kannalta keskeinen elementti on monivuotisilla ohjelmilla luodun vision sisältö. Vision sisällön arviointi toteutetaan tutkimuksen luvuissa 3 ja 5. Luvussa 3 selvitetään monivuotisiin ohjelmiin sisältyviä kansainvälisen yksityisoikeuden tavoitteenasetteluja, niiden kokonaiskuvaa ja näin luotua EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden visiota. Koska kansainvälistä yksityisoikeutta on monivuotisissa ohjelmissa linjattu osana Euroopan oikeuden alueen luomista ja kehittämistä, vision arviointi tehdään tarkastelemalla monivuotisten ohjelmien linjauksia, jotka osittain kansainvälistä yksityisoikeutta laajemmin koskevat koko Euroopan yksityisoikeuden alan oikeuden aluetta. Arviointi tehdään selvittämällä ne konkreettiset suuntaviivat, joille kansainvälisen yksityisoikeuden alan kehittäminen on monivuotisten ohjelmien mukaan perustunut, ja selvittämällä, mitkä ovat olleet monivuotisten ohjelmien mukaan keinot saavuttaa asetetut tavoitteet. Vision sisällön kannalta on tärkeää arvioida myös mahdollisia muutoksia tavoitteenasettelussa ja näiden vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen.

Oikeuden alueen visio on sisältänyt yleisten linjausten lisäksi konkreettisia tavoitekirjauksia kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksistä ja muista kuin lainsäädäntöä koskevista toimenpiteistä. Ne ovat olennainen osa vision sisällön selvittämistä. Tämä tehdään luvussa 5. Näin ollen luvussa 5 täydennetään luvussa 3 määritettyä oikeuden alueen visiota. Tämä jako on tehty tarkoituksenmukaisuussyistä. Vision säädös- ja muita toimenpiteitä koskevien tavoitteiden arviointi on niiden suuren lukumäärän vuoksi tarkoituksenmukaisinta tehdä samassa yhteydessä tavoitteiden toimeenpanoarvioinnin kanssa.

Osana vision sisällön selvittämistä luvussa 3 on esillä monivuotisten ohjelmien kansainvälistä yksityisoikeutta koskevien linjausten suhde yhtäältä unionin eräiden muiden tavoitteiden toteuttamiseen ja toisaalta kansainvälisen yksityisoikeuden yleisten oppien yhtenäistämiseen. Kysymys oikeuden alueen suuntaviivojen suhteesta unionin eräiden muiden tavoitteiden toteuttamiseen liittyy kansainvälisen yksityisoikeuden alalla käytävään keskusteluun eurooppaoikeuden vaikutuksista alan sääntelyyn. Tästä on käytetty käsitettä materialii-

²⁸ EU:n perussopimuksia ja niiden muutoksia käsittelevistä teoksista ks. esim. Craig 2013, Piris 2010; oikeus- ja sisäasioiden osalta ks. esim. Peers 2011.

soituminen²⁹ tai instrumentalisoituminen³⁰. Kansainvälisen yksityisoikeuden on esitetty toimivan vain välineenä toteuttaa unionin perussopimusten määrittämiä tavoitteita, mistä juontuu kansainvälisen yksityisoikeuden alisteisuus unionin tavoitteiden saavuttamiselle ja kritiikki kansainvälisen yksityisoikeuden omien tavoitteiden syrjäyttämisestä. Kysymys on eurooppaoikeuden laaja-alaisesta vaikutuksesta, joka kattaa eurooppaoikeuden yleisten periaatteiden ja perussopimusten määrittämien tavoitteiden sekä unionin tuomioistuimen näille mää-
räyksille oikeuskäytännössään antaman merkityksen.³¹

Yleisten oppien eurooppalaistuminen ja yhtenäistäminen on toinen kansainvälisen yksityisoikeuden alalla esillä oleva keskusteluteema.³² Vastaavalla tavalla kuin edellä mainittu unionin muiden tavoitteiden vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyyn, myös eurooppaoikeuden vaikutus alan yleisiin oppeihin on laaja-alainen oikeudellinen kysymys. Lienee kiistämätöntä, että eurooppaoikeudella on ollut vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin.³³ EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden säädökset sisältävät yleisiin oppeihin liittyviä säännöksiä. Sen sijaan eurooppaoikeuden vaikutuksien sisällöstä ei alan oikeustieteellisessä keskustelussa ole yksimielisyyttä. Yleisten oppien yhtenäisyydellä on merkitystä sille, kuinka yhtenäisesti unionin kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksiä sovelletaan eri jäsenvaltioissa.

Tutkimuksessa nostetaan esille kansainvälisen yksityisoikeuden materialisointumiseen ja yleisten oppien yhtenäistämiseen liittyviä kysymyksenasetteluja. Molempia ulottuvuuksia tarkastellaan tutkimuskysymyksen eli monivuotisten ohjelmien kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen vaikutuksien näkökulmasta. Näin ollen tutkimuksessa sivutaan edellä mainittuja kysymyksenasetteluja arvioimalla monivuotisten ohjelmien sisältämien suuntaviivojen suhteutumista aiheista käytäviin keskusteluihin. Tällä tarkastelulla hahmotetaan monivuotisilla ohjelmilla luodun vision vaikutuksien ulottuvuutta kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksessä.

Monivuotisten ohjelmien poliittisen luonteen vuoksi niiden vaikuttavuus ei ole perustunut oikeudelliseen sitovuuteen vaan niille muutoin annettuun painoarvoon. Sen vuoksi arvioitaessa monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen on olennaista selvittää eri toimijoiden sitoutuneisuutta näihin ohjelmiin. Poliittisluonteisten suuntaviivojen painoarvo ilmenee osaltaan siinä, miten eri toimijat suhtautuvat niihin niiden muodollista hyväksymistä laajemmin. Tämän vuoksi tarkastelun kohteeksi on

²⁹ Ks. esim. Liukkunen 2012, s. 59–61.

³⁰ Meeusen 2007a, s. 288; Van Den Eeckhout 2013, s. 2.

³¹ Baarsma 2011, s. 98–110, 272–273; Van Den Eeckhout 2013, s. 3; Michaels 2008, s. 1622–1624; Meeusen 2007a, s. 291–298; Bertoli 2006, s. 375–412.

³² Fallon – Lagarde – Poillot-Peruzetto 2011; Leible 2016; Rühl – von Hein 2015.

³³ Bariatti – Pataut 2011, s. 343–361.

valittu tässä tutkimuksessa eri toimijoiden suhtautuminen monivuotisiin ohjelmiin sekä ennen muodollista hyväksymistä niiden valmistelumenettelyssä että muodollisen hyväksymisen jälkeen niiden toimeenpanon seurannassa. Tämä tehdään luvussa 4 arvioimalla, miten jäsenvaltioiden, neuvoston, Eurooppa-neuvoston, komission ja Euroopan parlamentin sitoutuminen ja siten ohjelmille antama painoarvo on näkynyt edellä mainituissa vaiheissa, mitä muutoksia näissä on mahdollisesti tapahtunut ja mitä merkitystä sitoutumisen osoittamisella tai sen muutoksilla on ollut.

Koska oikeus- ja sisäasiat ovat läheisesti jäsenvaltioiden suvereniteettiin liittyviä ja usein kansalaisten oikeuksiin suoraan vaikuttavia, nousee esiin kysymys kansallisten parlamenttien asemasta alan kehityksessä³⁴ ja tämän tutkimuksen näkökulmasta oikeuden alueen tulevaisuuden linjaamisessa monivuotisissa ohjelmissa. EU:n asteittainen toimivallan laajentuminen perussopimusmuutosten myötä on siirtänyt lainsäädäntötoimivaltaa pois kansallisilta parlamenteilta myös oikeus- ja sisäasioissa, ja alalla pitkään sovellettu sääntelyn hallitustenvälisyys sekä EU-sääntelystä poikkeavat päätöksentekomenettelyt ovat vaikuttaneet kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksiin.³⁵ EU:n demokrationavaje ja legitimitetihaaste on nostettu esiin erityisesti tällä sektorilla.³⁶ Kansallisten parlamenttien keskeistä asemaa oikeus- ja sisäasioissa osoittaa alan erityinen huomioiminen EU-tason, mukaan lukien perussopimustason, kansallisia parlamenteja koskevissa määräyksissä.³⁷ Tutkimuksessa, luvussa 4, tarkastellaan kansallisten parlamenttien suoria ja epäsuoria vaikutusmahdollisuuksia oikeus- ja sisäasioiden monivuotisiin ohjelmiin ja kansallisten parlamenttien monivuotisten ohjelmien laadintaan osallistumisen merkitystä oikeuden alueen visiolle.

³⁴ Ks. tästä Maurer – Wessels 2001, s. 425, 432.

³⁵ Neuvonen 2007, s. 94, on nostanut esiin entisen III pilarin päätöksentekomenettelyyn liittyneen tietojen vaikean saatavuuden kansallisten parlamenttien asemaan vaikuttaneena tekijänä. Ks. myös Maurer – Wessels 2001, s. 443–445. Ks. Salminen 2009, s. 361, kansallisten parlamenttien aseman kehityksen yhteydestä Euroopan parlamentin aseman kehitykseen EU:n lainsäädäntömenettelyssä.

³⁶ Neuvonen 2007, s. 72–73. On muistettava, että yksityisoikeudellinen yhteistyö on kuulunut I pilariin Amsterdamin sopimuksesta lähtien ja Nizzan sopimuksen voimaantulosta lähtien alalla on sovellettu yhteispäätösmenettelyä, Euroopan parlamentin ollessa neuvoston kanssa tasavertainen lainsäätäjä. Tässä yhteydessä monivuotisia ohjelmia on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena. Lisäksi myös määränemistöpäätöksenteko on tuotu esille kansallisten parlamenttien asemaa koskevassa keskustelussa siitä näkökulmasta, että yksittäisen jäsenvaltion kansallisen parlamentin näkemyksellä ei ole päätöksentekoa estävää vaikutusta, vaikka kansallisessa valtiosäännössä parlamentin ja hallituksen väliselle yhteistyölle olisi määrätty tiukkojakin vaatimuksia, ks. Salminen 2009, s. 377.

³⁷ Ks. Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa, kohta 3, 6. Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. toukokuuta 2009 Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisten suhteiden kehityksestä Lissabonin sopimuksen tultua voimaan, (2008/2120(INI)), EUVL C 212E, 5.8.2010, s. 94–99, kohta 21.

Osana edellä mainittua arviointia eri toimijoiden sitoutumisesta ja monivuotisille ohjelmille antamasta painoarvosta analysoidaan, miten monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet komission ja unionin lainsäätäjän työhön. Kyse on yhtäältä monivuotisilla ohjelmilla luodun vision toimeenpanosta ja toisaalta vision suhteesta hyväksyttyihin EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisiin säädöksiin. Vision vaikutuksien selvittämiseksi luvussa 5 arvioidaan, missä määrin unionin kansainvälisen yksityisoikeuden alalla hyväksytyt säädökset ovat olleet osa monivuotisissa ohjelmissa sovittua visiota. Tähän sisältyy myös sen selvittäminen, missä määrin hyväksytyt unionin kansainvälisyksityisoikeudelliset säädökset eivät ole perustuneet monivuotisiin ohjelmiin. Toinen ulottuvuus monivuotisten ohjelmien vaikutuksien selvittämisessä tältä osin on monivuotisten ohjelmien toimeenpano unionin lainsäädännössä. Se, miten tarkkaan monivuotisia ohjelmia unionin lainvalmistelussa on toimeenpantu, osoittaa niiden vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehitykseen. Nämä kaksi näkökulmaa monivuotisten ohjelmien säädös- ja muita toimenpiteitä koskevien tavoitteiden toimeenpanosta liittyvät läheisesti toisiinsa. Molemmissa tarkastellaan unionin kansainvälisyksityisoikeudellista lainsäädäntöä suhteessa monivuotisten ohjelmien alaa koskeviin tavoitteisiin. Näkökulmissa on kuitenkin ero. Ensiksi mainitun osalta tarkastelussa on EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten suhde monivuotisiin ohjelmiin. Toiseksi mainitun kohdalla kyse on monivuotisten ohjelmien toimeenpanosta. Näkökulmat täydentävät toisiaan selvittäessä monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden EU-sääntelylle, ja ne kulkevat luvussa 5 rinnakkain.

Edelliseen läheisesti liittyen luvussa 6 tutkimuskysymystä tarkastellaan vielä toisenlaisesta suunnasta. Eri toimijoiden sitoutumista monivuotisiin ohjelmiin ja sitä kautta monivuotisten ohjelmien vaikuttavuutta unionin kansainvälisen yksityisoikeuden lainsäädäntökehitykseen arvioidaan eri toimijoiden välisten jännitteiden näkökulmasta. Eri toimijoiden välisiä jännitteitä EU:n lainvalmistelun yhteydessä voidaan sinänsä pitää melko tavanomaisina. Jäsenvaltioilla, neuvostolla, Euroopan parlamentilla ja komissiolla on toisistaan eriäviä näkemyksiä lainsäädäntöehdotuksista ja niiden sisällöistä. Tämän tutkimuksen kannalta eri toimijoiden välisiä jännitteitä tarkastellaan ottaen huomioon monivuotisten ohjelmien konteksti. Tarkastelu kohdistuu näin ollen Eurooppa-neuvoston, komission, unionin lainsäätäjän, tässä tutkimuksessa erityisesti neuvoston, ja jäsenvaltioiden väliin jännitteisiin monivuotisten ohjelmien valmistelussa ja toimeenpanossa. Huomio kiinnittyy tässä yhteydessä toimielinten väliin suhteisiin eli Eurooppa-neuvoston, komission ja unionin lainsäätäjän väliseen asemaan. Huomioon tulevat Eurooppa-neuvoston tehtävä poliittisten suuntaviivojen määrittäjänä (SEU 15(1) artikla, SEUT 68 artikla) ja kiello toimia lainsäätäjänä (SEU 15(1) artikla) sekä komission yksinomainen toimivalta antaa säädösaloitteita (SEU 17(2) artikla) kansainvälisen yksityisoikeuden

alalla. Lisäksi huomioon otetaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen (SEUT 289(1), 294 artikla) ja perheoikeuden alalla erityisen lainsäätämisyjärjestyksen (SEUT 81(3), 289(2) artikla) määrittämällä tavalla Euroopan parlamentin ja neuvoston tai neuvoston toimiminen unionin lainsäätäjänä. Tarkastelu kohdistuu myös Eurooppa-neuvoston (SEU 15(2) artikla) ja neuvoston kokoonpanoa (SEU 16(2) artikla) koskeviin määräyksiin sekä perussopimuksissa määrättyyn komission riippumattomuuteen ja komission jäsenille asetettuun kieltoon ottaa vastaan ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä, elimeltä tai laitokselta (SEU 17(3)(3) artikla). Nämä perussopimusten määrittämät puitteet huomioon ottaen luvussa 6 pohditaan syitä komission ja neuvoston sitoutumiselle Eurooppa-neuvoston hyväksymiin poliittisluonteisiin monivuotisiin ohjelmiin.

Monivuotisilla ohjelmilla luodun kansainvälistä yksityisoikeutta koskevan vision sisällön ja sen tähänastisten vaikutuksien arvioinnin jälkeen tutkimuskysymystä tarkastellaan pohtimalla mahdollisia tulevia kehityssuuntia, joita monivuotisten ohjelmien ja niiden kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen vaikutuksilla on. Tätä tarkastellaan luvussa 7 arvioimalla vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen tuomia muutoksia monivuotisten ohjelmien jatkumossa, näiden muutoksien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehitykseen ja vuoden 2014 suuntaviivojen ennakkotapausunnon suhteessa tuleviin Eurooppa-neuvoston hyväksymiin linjauksiin.

Aihetta tämän näkökulman pohtimiseen on antanut erityisesti se, että vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, jotka olivat ensimmäiset kokonaan Lissabonin sopimuksen voimassaoloaikana laaditut ja samalla viimeisimmät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suuntaviivat, eroavat aikaisemmista monivuotisista ohjelmista selkeästi tiiviimmällä luonteellaan. Tutkimuksessa pohditaan syitä tähän muutokseen ja sen vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden tulevalle kehitykselle. Tämän lisäksi uudenlaista ajattelua ja toimintatapaa on havaittavissa EU:n koko toimintaa koskevassa tulevien toimenpiteiden ennakkosuunnittelussa. Vuonna 2016 hyväksyttiin toimielinten välinen parempaa sääntelyä koskeva sopimus, jossa Euroopan parlamentti, komissio ja neuvosto sopivat yhteisestä vuosittaisesta ja monivuotisesta ohjelmoinnista. Tutkimuksessa arvioidaan toimielinten välisen yhteisen ohjelmoinnin mahdollisia muutostuloksia kansainvälisen yksityisoikeuden EU-sääntelyn kehittämiseen ja monivuotisten ohjelmien tulevaisuuteen. Tässä monivuotisten ohjelmien tulevaisuuden pohdinnan yhteydessä nostetaan esiin unionin tulevan toiminnan ohjausta koskevien unionin perussopimusmääräysten, SEU 15(1), SEU 17(1) ja SEUT 68 artiklan, keskinäiset suhteet ja näiden suhteutuminen kansainvälisen yksityisoikeuden EU-sääntelyn kehittämiseen.

Tutkimuksen päätelmät esitetään luvussa 8. Päätelmät on jaettu kolmeen osaan siten, että ensimmäiseksi käsitellään tutkimuksessa saatuja tuloksia koivasti arvioiden monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksi-

tyisoikeuden eurooppalaistumiseen sekä ohjelmien sisällön että niiden aseman näkökulmasta. Tässä pohditaan myös kokoavasti syitä monivuotisten ohjelmien sisällön ja vaikutuksien muotoutumiseen sellaisiksi kuin ne tutkimuksen mukaan ovat kehittyneet. Toiseksi päätelmissä arvioidaan monivuotisten ohjelmien vaikutuksien rajallisuuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen oikeuden eri ulottuvuuksissa. Tämä tehdään peilaten tutkimuksessa esiin nousseita näkemyksiä Jääskisen esittämään eurooppalaistuneen oikeuden nelikenttäjakoon: oikeusjärjestys, juridiikka, oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri³⁸. Suhteuttamalla tutkimuksen tuloksia monivuotisten ohjelmien vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen tähän teoreettiseen viitekehukseen arvioidaan sitä, mihin oikeuden eri ulottuvuuksiin monivuotisilla ohjelmilla on pyritty ja kyetty vaikuttamaan. Kolmanneksi päätelmissä pohditaan kokoavasti tutkimuksessa esiin tulleita näkemyksiä kansainvälisen yksityisoikeuden vision ja monivuotisten ohjelmien tulevaisuudesta sekä havaittujen muutoksien vaikutuksista alan eurooppalaistumiseen.

Tutkimusasetelman osalta on vielä todettava, että monivuotisten ohjelmien kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen vaikutuksien mahdollisimman kattava arviointi edellyttää, että tutkimuksen kohteena ovat sekä siviili- että perheoikeuden³⁹ alalle annetut monivuotisten ohjelmien suuntaviivat. Koska monivuotisten ohjelmien vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen ei ole aikaisemmin tehty alan oikeustieteellistä tutkimusta, tutkimusasetelman aineellista laajuutta on pidetty tässä tutkimuksessa perusteltuna. Vain tällä tavalla voidaan arvioida monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen kokonaisvaltaisesti. Tätä laaja-alaista näkökulmaa puoltaa myös se, että useat monivuotisten ohjelmien linjaukset ovat koskettaneet yleisesti Euroopan (yksityisoikeudelliseen yhteistyöhön perustuvan) oikeuden alueen rakentamista ilman, että linjauksissa olisi tehty eroa siviili- ja perheoikeudellisten kysymysten osalta.

Tämän laajan lähestymistavan puitteissa tutkimuksessa kiinnitetään kuitenkin perheoikeuteen huomiota omana kokonaisuutenaan ja perheoikeuden alalla esiin nousseita kysymyksiä käytetään esimerkkinä tutkimuksessa eri yhteyksissä. Perheoikeuden alan EU-säädökset ovat kattaneet samoja kansainvälisen yksityisoikeuden kysymyksiä kuin siviilioikeutta koskevat alan säädökset eli tuomioistuimen toimivaltaa, lainvalintaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täy-

³⁸ Jääskinen 2008, s. 111–113.

³⁹ Perheoikeus kattaa tässä tutkimuksessa myös perintöoikeuden. Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa perintöoikeus ei lukeudu perheoikeuteen. Tästä syystä EU:n perintöoikeutta koskeva säädös on annettu yleisen siviilioikeudellista yhteistyötä koskevan oikeusperustan nojalla, ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 650/2012 toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä ja täytäntöönpanosta perintöasioissa sekä eurooppalaisen perintötodistuksen käyttöönotosta, EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107–134.

täntöönpanoa. Näin ollen monivuotisten ohjelmien vaikutuksia perheoikeuden alaan olisi mahdollista arvioida myös osana siviilioikeuden sääntelyä jaottele-malla aihekokonaisuudet kansainvälisen yksityisoikeuden alan kysymyksittäin ilman perheoikeudellista erittelyä. Perheoikeus kuitenkin poikkeaa muusta si-viilioikeuden alan yhteistyöstä siinä, että sitä koskevassa lainsäädäntömenette-lyssä sovelletaan edelleen yksimielisyysvaatimusta (SEUT 81(3) artikla).

Perheoikeus liittyy läheisesti jäsenvaltioiden oikeusperinteisiin ja -kulttuu-riin,⁴⁰ mikä on vaikuttanut alan erityiskohteluun unionin perussopimuksissa. Perheoikeuden alan kysymyksiin sisältyy herkkyyksiä, jotka voivat vaikeuttaa harmonisointia. Tästä ovat osoituksena unionin perussopimusten mukaiseen tiiviimpään yhteistyöhön⁴¹ tukeutuminen perheoikeuden lainsäädännössä yk-simielisyyden jäädessä neuvostossa uupumaan.⁴² Tästä huolimatta EU:ssa on kyetty hyväksymään useita perheoikeuden alan kansainvälisyksityisoikeudelli-sia säädöksiä. Perheoikeuden muusta yksityisoikeudellisesta yhteistyöstä poik-keavan asetelman vuoksi tutkimuksessa kiinnitetään huomiota siihen, millä ta-valla perheoikeus on ollut osa monivuotisilla ohjelmilla luotua oikeuden alueen visiota ja miten monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet tämän alan eurooppa-laistumiseen. Monivuotisten ohjelmien perheoikeuteen kohdistuvien vaikutuk-sien käsitteleminen omana kokonaisuutenaan mahdollistaa paremmin selkeän kuvan saamisen näistä vaikutuksista nimenomaan tälle oikeudenalalle, jota edelleen leimaavat sensitiivisyys ja aineelliset eroavaisuudet jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä.

1.3 TUTKIMUKSEN METODIT, TEOREETTINEN VIITEKEHYS JA AINEISTO

Tutkimus sijoittuu kansainvälisen yksityisoikeuden alaan, ja sillä on myös tut-kimusasetelmasta juontuvia eurooppaoikeudellisia ulottuvuuksia. Tutkimuk-sessa on hyödynnetty erilaisia metodologisia oikeustieteellisen tutkimuksen lähestymistapoja. Tutkimuksessa nojaututaan osaltaan Aarnion esittämiin lain-opillisen tutkimuksen paradigmoihin, jotka kuvaavat lainopin episteemises-

⁴⁰ Ks. esim. Thurillet-Bersolle 2011, s. 334.

⁴¹ SEU 20 artikla, SEUT 326–334 artikla.

⁴² Neuvoston asetus (EU) N:o 1259/2010 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta avio- ja asumu-seroon sovellettavan lain alalla (*Rooma III -asetus*), EUVL L 343, 29.12.2010, s. 10–16, neuvos-ton asetus (EU) 2016/1103 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla aviovarallisuussuhteita koskevissa asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29, neuvoston asetus (EU) 2016/1104 tiiviim-män yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla rekisteröityjen parisuhteiden varallisuusosoikeudellisia vaikutuksia koskevissa asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56.

ti sisäistä näkökulmaa tutkimuskohteeseen.⁴³ Tutkimus ei kuitenkaan ole lainopillinen, sillä siinä ei selvennetä oikeussäännösten sisältöä tai pyritä niiden systematisointiin.⁴⁴ Lainopillisen tutkimuksen paradigmojen mukaisesti tämä tutkimus perustuu lakipositiviseen oletukseen EU:n kansainvälisen yksityis-oikeuden säännösten pätevyydestä.⁴⁵

Tutkimuksessa on sitouduttu voimassa olevaan oikeuteen. Vastaavasti lainopin paradigmojen mukaisesti tutkimuksessa on myös sitouduttu yleisesti Suomessa vallitsevaan oikeuslähteoppiin.⁴⁶ Tämä tarkoittaa sitoutumista tutkimuksen analysoinnissa käytettävän aineiston oikeuslähteopilliseen merkitykseen sekä tutkimuksen keskeisenä kohteena olevien Eurooppa-neuvoston hyväksymien monivuotisten ohjelmien oikeuslähteopilliseen asemaan liittyvien epävarmuuksien tunnistamista. Monivuotisten ohjelmien sijoittaminen oikeuslähteopillisesti tiettyyn luokkaan ei ole tämän tutkimusasetelman keskiössä, mutta monivuotisten ohjelmien luonne ja asemoituminen oikeuslähteopillisesti vaikuttavat kuitenkin tutkimusasetelman käsittelyyn. Suomessa oikeuslähteoppi on perinteisesti, Aarnion esittämän mukaisesti, jaettu vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Monivuotiset ohjelmat ovat poliittisia tahdonilmaisuja Euroopan oikeuden alueen kehityssuunnasta, eikä niitä hyväksytä lainsäädäntömenettelyssä vaan poliittisten päättäjien yhteismääräyksellä. Edellä mainitussa ryhmittelyssä monivuotisia ohjelmia ei voida pitää vahvoina eikä heikkoina oikeuslähteinä, mutta niitä voitaisiin mahdollisesti pitää sallittuina, teleologisia argumentteja tukevin oikeuslähteinä.⁴⁷ EU:n tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa monivuotisille ohjelmille ja niissä Eurooppa-neuvoston linjaamille unionin toiminnan tavoitteille on annettu merkitystä.⁴⁸

⁴³ Aarnio 1989, s. 58–61. Aarnion mukaan lainopin paradigmoihin kuuluvat myös määrätyt metodit, periaatteet, arvot ja arvostukset. Tutkimus ei niinkään ulotu näihin, koska tutkimuksessa ei ole kyse oikeusnormien tulkinnasta ja systematisoinnista.

⁴⁴ Aarnio 1989, s. 48–49, 288.

⁴⁵ Ks. Tuori 2000, s. 305, joka on todennut, että kaikki oikeustieteen lohkot perustuvat pakotettuun normatiivisuuteen ja ovat vähintäänkin implisiittisesti sitoutuneita oikeuteen.

⁴⁶ Aarnio 1989, s. 220–221. Ks. oikeuslähteoppia koskeneesta keskustelusta esim. Nuotio 2004, s. 789–807; Karhu 2003, s. 1267–1291. Ks. myös Tolonen 2003, s. 27–68, Aarnion oikeuslähteoppia koskevan teorian edelleen kehittelystä, jossa oikeuslähtekäsitteet jaetaan formaaliin, materiaaliin ja reaaliin.

⁴⁷ Aarnio 1989, s. 239–241. Tolosen oikeuslähtekäsitteistöä sovellettaessa olisi monivuotisissa ohjelmissa kyse lähinnä reaalisesta oikeuslähteestä, ks. Tolonen 2003, s. 100, 117, 152–153. Euroopan unionista tavoitepäämääräisenä järjestelmänä ks. Jääskinen 2008, s. 45–46. EU:n tuomioistuimen teleologisista argumenteista, ks. Raitio 2016, s. 188, 190–192.

⁴⁸ Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-560/14, ECLI:EU:C:2016:320, kohta 42; asia C-443/14, ECLI:EU:C:2016:127, kohta 6; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-443/14, ECLI:EU:C:2015:665, kohta 9; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-579/13 ECLI:EU:C:2015:39, kohta 93; asia C-604/12, ECLI:EU:C:2014:302, kohta 3; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-285/12, ECLI:EU:C:2013:500, kohta 84; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-144/12, ECLI:EU:C:2013:136, kohta 25; asia C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813, kohta 9; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-84/12, ECLI:EU:C:2013:232, kohta 48; asia C-83/12, ECLI:EU:C:2012:202, kohta 3;

Tämä osoittaa monivuotisten ohjelmien merkitystä unionin tavoitteiden ja unionin oikeuden tulkinnassa.

Oikeuslähdeopillisen tutkimuksen peruslähtökohtaan liittyen otetaan huomioon myös EU:n lainvalmistelun esityöt ja niiden asema. EU:n lainvalmisteluaineisto eli esityöt eivät ole kattavuudeltaan vastaavia kuin suomalaiset hallitusten esitykset,⁴⁹ ja EU:n lainsäädännön esitöinä voidaan lainsäätäjän tahdon tulkinnassa tukeutua lähinnä säädösten johdanto-osiin.⁵⁰ Tietoa säädösten tavoitteista ja taustoista saadaan myös komission lainsäädännön valmisteluaineistosta, kuten sen säädösehdotuksista, konsultaatioasiakirjoista (vihreät ja valkoiset kirjat⁵¹) ja sen tekemistä tai teettämistä vaikutusarvioinneista. Jotta

julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-60/12, ECLI:EU:C:2013:485, kohta 35, 36; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-43/12, ECLI:EU:C:2013:534, kohta 71; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-658/11, ECLI:EU:C:2014:41, kohta 110, 113; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-648/11, ECLI:EU:C:2013:93, kohta 5; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-325/11, ECLI:EU:C:2012:583, kohta 43; asia C-245/11, ECLI:EU:C:2012:685, kohta 3; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-179/11, ECLI:EU:C:2012:298, kohta 3, 4, 51; asia C-42/11, ECLI:EU:C:2012:517, kohta 5; asia C-620/10, ECLI:EU:C:2012:265, kohta 3; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-493/10, ECLI:EU:C:2011:610, kohta 9, 10; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-411/10, ECLI:EU:C:2011:611, kohta 16, 17; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-137/09, ECLI:EU:C:2010:433, kohta 33; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09, ECLI:EU:C:2010:302, kohta 82; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06, ECLI:EU:C:2007:174, kohta 67; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-1/05, ECLI:EU:C:2006:258, kohta 32; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-317/04, ECLI:EU:C:2005:710, kohta 42; julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-105/03, ECLI:EU:C:2004:712, kohta 55. Erityisenä esimerkkinä voidaan mainita julkisasiamiehen ratkaisuehdotus C-325/11, ECLI:EU:C:2012:583, kohta 43, jossa on tuotu esille monivuotisten ohjelmien linjaukset siviilioikeuden alan yhteistyön osalta seuraavasti: ”Eurooppa-neuvosto julisti 15.–16.10.1999 pidetyn Tampereen Eurooppa-neuvoston ja vuonna 2004 laaditun Haagin ohjelman jatkeena vuonna 2010 laaditussa Tukholman ohjelmassa, että tärkein toimintapolitiittinen tavoite siviiliprosessioikeuden alalla on se, etteivät jäsenvaltioiden väliset rajat saisi estää yksityisoikeudellisten asioiden ratkaisemista, oikeudenkäyntimenettelyjen aloittamista eivätkä yksityisoikeudellisissa asioissa annettujen ratkaisujen täytäntöönpanoa. Eurooppa-neuvosto julisti myös, että ensisijaisesti tarvitaan mekanismeja, joilla parannetaan oikeussuojan saatavuutta niin, että henkilöt voivat käyttää oikeuksiaan kaikkialla unionissa. Perinteistä oikeudellista yhteistyötä pidemmälle menevän ”lain ja oikeuden Euroopan” rakentamisella pyritään näin ollen suoraan vastaamaan yksityisten tarpeisiin.” Voidaan tuoda esille myös julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06, ECLI:EU:C:2007:174, kohta 67, jossa vapaan liikkuvuuden ulottuvuutta selostettaessa on käytetty lähteenä Haagin ohjelmaa. Edellä luetellut asiat ovat koskeneet pääasiallisesti muuta kuin siviilioikeudellista yhteistyötä. Ks. myös Eggermont 2012, s. 148–152.

⁴⁹ Ks. tästä esim. Jääskinen 2008, s. 46.

⁵⁰ Ks. Helin 2013, s. 137.

⁵¹ Eur-Lex -sanaston mukaan vihreät kirjat ovat Euroopan komission julkaisemia asiakirjoja, joiden tarkoituksena on käynnistää unionin tasolla erityisiä aiheita koskevia keskusteluja. Niissä asianomaisia osapuolia kannustetaan osallistumaan neuvotteluihin ja keskusteluihin esitettyjen ehdotusten pohjalta. Joskus vihreän kirjan tuloksena julkaistaan valkoinen kirja. Valkoiset kirjat ovat myös komission julkaisemia asiakirjoja. Ne sisältävät ehdotuksia tiettyä alaa koskevaksi EU:n toiminnaksi. Joissakin tapauksissa ne ovat jatkoa vihreälle kirjalle. Valkoisen kirjan tarkoituksena on käynnistää keskustelu yleisön, sidosryhmien, EP:n ja neuvoston kanssa ja helpottaa siten poliittisen yksimielisyyden saavuttamista. Ks. <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/>

voidaan arvioida monivuotisten ohjelmien vaikutuksia unionin lainsäädäntöön kansainvälisen yksityisoikeuden alalla, on analysoitava monivuotisten ohjelmien vaikutuksia unionin lainvalmistelussa ja lainvalmisteluaineistossa. Lisäksi vaikutuksien kannalta on merkitystä sillä, miten monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten johdanto-osisa.

Eurooppa-neuvoston hyväksymillä monivuotisilla ohjelmilla on kuitenkin EU:ssa sen valtiosääntöiseen järjestelmään perustuva asema ja Eurooppa-neuvostolla unionin toimintaa ohjaava tehtävä. Unionin perussopimuksissa määrätään, että Eurooppa-neuvosto antaa unionin toiminnan poliittiset suuntaviivat (SEU 15(1) artikla) ja erityisesti strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle (SEUT 68 artikla). Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotiset ohjelmat näiden oikeusperustojen nojalla. Tämä luo monivuotisille ohjelmille oikeudellisen perustan, josta seuraa, että ne tulisi huomioida EU:n lainsäädäntömenettelyssä. Toisin sanoen tämä luo monivuotisille ohjelmille unionin valtiosääntöiseen järjestelmään perustuvan EU:n lainsäädäntömenettelyyn vaikuttavan aseman. Tämä ei kuitenkaan itessään vielä ilmaise monivuotisten ohjelmien tosiasialisia vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen, sillä vaikutukset riippuvat ennen kaikkea monivuotisten ohjelmien sisällöstä, mutta merkitystä on myös monivuotisten ohjelmien poliittisella luonteella. Siksi EU:n lainvalmistelumenettelyyn osallistuvien toimijoiden on annettava monivuotisille ohjelmille lainsäädäntöä ohjaava asema, jotta vaikutuksia saadaan. Näitä kysymyksiä käsitellään tässä tutkimuksessa.

Lainoppi voidaan erotella käytännön lainoppiin ja teoreettiseen lainoppiin. Kuten jo todettiin, tässä tutkimuksessa ei pyritä tuottamaan käytännön lainopille ominaisia voimassa olevien oikeusnormien olemassaoloon ja tulkintaan liittyviä ongelmanasetteluja ja vastauksia.⁵² Tutkimuksessa ei myöskään pyritä tuottamaan tai systematisoimaan kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiä oppeja tai periaatteita, kuten teoreettisessa lainopillisessa tutkimuksessa tehdään.⁵³ Vaikka tutkimus ei itessään ole lainopillinen, sillä voidaan tukea kansainvälisen yksityisoikeuden lainopillista systematisointia.⁵⁴ Esimerkiksi voitaneen katsoa, että monivuotisten ohjelmien luoman EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden vision määrittämisellä ja vaikutuksien analysoinnilla voidaan osaltaan

green_paper.html?locale=fi (12.2.2017); http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html (12.2.2017).

⁵² Aarnio 1989, s. 303. Ks. myös Tuori 2000, s. 308–309, 321–322, joka ei käytä termiä käytännön lainoppi, vaan viittaa Aarnion tulkintalainoppiin mutta erottaa tästä teoreettisen lainopin.

⁵³ Aarnio 1989, s. 304; Tuori 2000, s. 309, 322.

⁵⁴ Hirvonen 2011, s. 29–30, ks. myös Raitio 2010, s. 635, joka on todennut, että menestyksellisen EU-lainopin toteuttamiseksi tarvitaan tietoa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden oikeudellisen integroitumiskehityksen poliittisista taustoista.

tukea alan käytännön lainopillista systematisointia lisäämällä tietoa seikoista, jotka ovat vaikuttaneet alan yksittäisten säädösten hyväksymiseen, mutta myös yksittäisten säädösten aineellisiin ratkaisuihin. Teoreettisen lainopin tasoa kosketetaan tutkimuksessa tuotaessa esille kansainvälisen yksityisoikeuden yleisten oppien yhtenäistämistä koskevaa keskustelua ja monivuotisten ohjelmien asemoitumista tuohon keskusteluun. Tutkimuksen lähtökohtaolettamana on se, että Eurooppa-neuvoston hyväksymillä monivuotisilla ohjelmilla on ollut vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden säädösvalmisteluun EU:ssa, ja siten monivuotisten ohjelmien vaikutusten analysoimisella voidaan osaltaan luoda ymmärtämystä siitä ajattelun kehikosta, jossa kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistuminen on tapahtunut.⁵⁵

Tutkimuksessa on käytetty myös oikeuspoliittista lähestymistapaa, eli se perustuu oikeuspoliittiselle tutkimukselle ominaisella tavalla näkemykseen oikeuden ja oikeusjärjestyksen läheisistä yhteyksistä poliittiseen päätöksentekoon, yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja lainvalmisteluun.⁵⁶ Aarnio on määritellyt oikeuspoliittiseksi tutkimukseksi kaiken sellaisen tutkimuksen, joka on välttämätöntä tai hyödyllistä oikeuspolitiikalle. Oikeuspolitiikalla puolestaan voidaan hänen mukaansa tarkoittaa laajassa mielessä toimintaa, jonka tarkoituksena on luoda oikeusnormeja. Tämä määritelmä kattaa sekä lainsäätäjän että lainsoveltajan toiminnan.⁵⁷ Aarnio on tarkentanut määritelmäänsä oikeuspoliittisesta tutkimuksesta kolmella tavalla. Hänen mukaansa tutkimus on oikeuspoliittinen ensinnäkin, jos sen tarkoituksena on tuottaa yhteiskunnallisessa suunnittelussa tarvittavaa tietoa. Toiseksi tutkimus on oikeuspoliittinen, jos sen tuloksia tosiasiallisesti käytetään suunnittelussa ja päätöksenteossa. Tässä eivät tutkijan tavoitteet ole olennaisia vaan tutkimuksen tosiasiallinen käyttö. Kolmanneksi tutkimus on oikeuspoliittinen, jos sitä on mahdollista käyttää yhteiskunnallisessa suunnittelussa.⁵⁸

Klami on korostanut oikeuden ja yhteiskunnan toiminnan ja tavoitteiden läheistä yhteyttä. Finalistista oikeusteoriaa käsittelevässä teoksessaan hän on esittänyt oikeuden olevan sidoksissa inhimilliseen käyttäytymiseen, kuten oikeusnormien asettamiseen, jolla pyritään yhteiskunnallisiin vaikutuksiin ja yhteiskunnallisten asiointilojen aikaansaamiseen. Oikeudellinen päätöksenteko, tässä yhteydessä erityisesti lainsäätäjän päätöksenteko, on tavoitteellista toimintaa. Oikeusnormit ovat keinoja saavuttaa toivottu yhteiskunnallinen tavoite vaikuttamalla käyttäytymiseen, ja oikeudella on tässä katsantokannassa instru-

⁵⁵ Ks. Aarnio 1989, s. 49.

⁵⁶ Ervasti 2011, s. 86; 2012, s. 30, myös Laitinen 1999, s. 795, joka on todennut, että oikeudellisen sääntely kytkeytyy jokaiseen yhteiskuntapolitiittiseen ratkaisuun joko suoraan tai välillisesti.

⁵⁷ Aarnio 1983, s. 226.

⁵⁸ Ibid., s. 233–234.

mentaalinen luonne.⁵⁹ Kivivuori on kuvannut lainvalmistelua yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi, jossa lainvalmistelijan perustehtäviä on suunnitella ja kehittää keinoja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi.⁶⁰ Lainvalmistelu on osa yhteisön päätöksentekoa ja yhteiskunnallisen tahdonmuodostuksen prosessia.⁶¹

Aarnion, Klamin ja Kivivuoren edellä esiin tuodut näkemykset huomioon ottaen voidaan todeta, että tämä tutkimus kohdistuu EU-tason yhteiskunnallisen tahdonmuodostuksen prosessiin, joka on lainvalmistelua edeltävä poliittinen tahdonmuodostus, jolla on pyritty yhteiskunnallisiin vaikutuksiin Euroopan oikeuden alueen luomiseksi. Sikäli kun tässä tutkimuksessa osoitetaan, että monivuotisilla ohjelmilla on merkittäväksi katsottavaa vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalmisteluun ja lainsäädäntöön Euroopan unionissa, voi tämä vaikuttaa näkemyksiin Eurooppa-neuvoston hyväksymien poliittisten suuntaviivojen asemasta ja merkityksestä unionin lainvalmistelussa eli yhteiskunnallisessa suunnittelussa.⁶² Kysymys on monivuotisten ohjelmien ohjausvaikutuksesta ja merkityksestä oikeuspoliittisena välineenä EU:n säädöstyössä. Poliitiikan huomioiminen EU:n lainsäädännön kehityksen arvioinnissa on perusteltua myös siksi, että politiikalla on keskeinen asema EU-oikeudessa, kuten muun muassa Weiler⁶³ ja de Búrca⁶⁴ ovat tuoneet esiin.

Tutkimus sisältää myös EU:n lainlaajitajien käyttäytymistä selittävän ulottuvuuden. Kivivuoren mukaan oikeustieteen tehtävänä on juuri lainsäätäjän käyttäytymisen selittäminen.⁶⁵ Hänen mukaansa oikeustieteen tutkimus on kohdistettava lainsäätäjän käyttäytymiseen, koska lakeihin sijoitetut tekstit ovat kieltä ja ne ovat syntyneet inhimillisen toiminnan tuloksena. Siten tiedonintressin tulee Kivivuoren mukaan kohdistua tekstien luomiseen osallistuneiden henkilöiden intentionaaliseen toimintaan.⁶⁶ Aarnio puolestaan on pitänyt lainsäätäjän käyttäytymisen selittämistä perusteltuna sen vuoksi, että oikeusnormit syntyvät ja saavat sisältönsä tämän toiminnan kautta.⁶⁷ Tutkimuksessa pyritään lisäämään ymmärtämystä siitä, miksi EU:n lainlaajijat ovat toimineet kansain-

⁵⁹ Klami 1979, s. 18–19, 61, 68–73. Ks. myös Klami 1983, s. 15–16.

⁶⁰ Aarnio – Kivivuori 1972, s. 19.

⁶¹ Kivivuori 1984, s. 17.

⁶² Ks. myös Laitinen 1999, s. 796, jonka mukaan oikeuspoliittista tutkimusta ovat mm. lakien syntyä selittävät tutkimukset.

⁶³ Weiler 1991, s. 2407.

⁶⁴ de Búrca 2005, s. 314. Ks. myös Raitio 2016, s. 195–196. Vrt. Tuori 2000, s. 218, joka on myös korostanut modernin oikeuden sidonnaisuutta moderniin yhteiskuntaan ja moderniin kulttuuriin ja joka on esittänyt, että oikeudelliset käytännöt kanavoivat oikeuden ulkoisia yhteyksiä oikeuteen. Esimerkkinä tällaisesta on poliittisten tavoitteiden tuominen oikeuteen lainsäätämisessä siihen kuuluvien poliittisten käytäntöjen kautta.

⁶⁵ Kivivuori 1969, s. 25–26.

⁶⁶ Ibid., s. 25.

⁶⁷ Aarnio 1975, s. 253.

välisen yksityisoikeuden alalla siten kuin ovat tähän mennessä toimineet, ja tämä tehdään arvioimalla monivuotisten ohjelmien vaikutuksia.

Aarnio on pitänyt erityisen merkittävänä ymmärtää lainsäädännön suunnittelua silloin, kun kyse on muuttuvassa tilassa olevasta yhteiskunnasta tai sen osasta.⁶⁸ EU:n oikeuden alue on yksi unionin tavoitteista ja yhteiskunnan osa. Tämä osa-alue on ollut jatkuvassa ja vilkkaassa muutoksen tilassa koko sinä aikana, kun monivuotisia ohjelmia on hyväksytty. Kyse on osa-alueesta, joka on syntynyt samaan aikaan, kun monivuotiset ohjelmat saivat alkunsa, ja jota on rakennettu ja kehitetty jatkuvasti ja joka edelleen hakee muotoaan. Kyse on osa-alueesta, jonka kehitykseen vaikuttavat yhteiskunnan muissa olosuhteissa ja poliittisessa unionin suunnanmäärittämisessä tapahtuvat muutokset. Kansainvälinen yksityisoikeus on ollut osa oikeuden alueen luomista ja siten myös tämä oikeudenala on ollut muutosten kohteena koko monivuotisten ohjelmien hyväksymisen ajan. Kivivuori on esittänyt, että lainsäätäjän käyttäytymistä selitetään etsimällä premisseiksi tieto lainsäätäjän arvostuksista ja päämääristä.⁶⁹ Tämän tutkimuksen kontekstissa kyse on niistä lainsäätäjän toimintaan vaikuttaneista arvostuksista ja päämääristä, jotka on ilmaistu poliittisluontoisissa monivuotisissa ohjelmissa. Yhtäältä kyse on siitä, mikä on ollut monivuotisilla ohjelmilla luotu arvo- ja tavoitejärjestelmä ja miten monivuotisissa ohjelmissa ilmaistu arvo- ja tavoitejärjestelmä on heijastunut norminasettamiseen. Tutkimus liittyy siten oikeussääntöjen muodostumiseen yhteiskunnassa.⁷⁰

Huomattakoon vielä, että tutkimuksella ei ole oikeuspoliittisia tavoitteita sillä osin kuin tämän tutkimusperinteen tavoitteena on selvittää, miten oikeus vaikuttaa tuomarin tai ihmisten käyttäytymiseen.⁷¹ Tässä tutkimuksessa ei myöskään sovelleta tälle tutkimusperinteelle ominaisella tavalla oikeussosiologisia metodeja lainsäädännön ja oikeuden vaikutuksista yhteiskunnassa.⁷²

Kivivuoren mukaan oikeustieteen perustavia tehtäviä on lainsäädännön kehityksen tutkiminen.⁷³ Tutkimuksessa toteutetaan tätä oikeustieteen tehtävää, mistä seuraa tutkimuksen oikeushistoriallinen lähestymistapa. Oikeushistoriallisessa tutkimusperinteessä kiinnostuksen kohteena on voimassa olevien sääntöjen syntyyn johtanut kehitys.⁷⁴ Tutkimusperinteessä on kyse oikeudellisten muutosten, kuten oikeusnormien muutosten analyysistä, jossa pyritään selvit-

⁶⁸ Ibid., s. 222.

⁶⁹ Kivivuori 1969, s. 30.

⁷⁰ Aarnio 1975, s. 250.

⁷¹ Kivivuori 1969, s. 25.

⁷² Ervasti 2007, s. 382; 2012, s. 30–31, jossa hän on esittänyt oikeuspoliittisen tutkimuksen yhteyden oikeussosiologiaan niin, että ensimmäisessä on kyse soveltavasta oikeussosiologian tutkimuksesta.

⁷³ Kivivuori 1969, s. 25–26, 31.

⁷⁴ Aarnio 1989, s. 50.

tämään muutoksien kuvauksen lisäksi syitä muutoksiin.⁷⁵ Tässä tutkimuksessa selvitetään vuosien 1993 ja 2014 välillä hyväksytyjä monivuotisia ohjelmia ja niiden vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden EU:n säädöskehitykseen.⁷⁶ Tutkimuksessa kuvataan (deskriptio) kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn muutosta EU:ssa ja analysoidaan muutoksien syitä (selitetään muutoksia) monivuotisten ohjelmien näkökulmasta.⁷⁷ Historiantuntemus auttaa ymmärtämään nykytilaa. Tutkimalla tähän mennessä hyväksytyjen oikeuden alueen suuntaviivojen vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen voidaan pyrkiä lisäämään ymmärrystä voimassa olevasta oikeudesta ja syistä sen kehittymiseen sekä peilata mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja.⁷⁸ EU:n perussopimukset ovat toki määrittäneet unionin tavoitteet oikeuden alueesta ja listanneet käytettäviksi keinoiksi muun muassa jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen ja täytäntöönpanon sekä lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuuden (SEUT 81(2) artikla). EU:n perussopimukset eivät kuitenkaan kokonaan selitä sitä, miksi EU:n kansainvälinen yksityisoikeus on kehittynyt sellaiseksi kuin se tänä päivänä on.

Tutkimusasetelman kannalta voidaan metodien osalta mainita myös EU Law in Context -tutkimusperinne. Tämä tutkimusperinne perustuu ajatukseen oikeuden yhteyksistä sen ulkopuolisiin elementteihin,⁷⁹ ja siinä oikeutta tutkitaan ottamalla huomioon oikeuden ulkopuolinen konteksti, kuten poliittinen, historiallinen tai sosiologinen konteksti, mutta tiedonintressissä on kuitenkin oikeus.⁸⁰ Tässä tutkimuksessa kansainvälisen yksityisoikeuden kehitystä EU:ssa arvioidaan ottamalla huomioon sen poliittinen (ulkopuolinen) konteksti, joka on ilmennyt Eurooppa-neuvoston hyväksymien monivuotisten ohjelmien muodossa. Tutkimuksen näkökulma on kuitenkin oikeuden sisäinen.⁸¹ Kiinnostuk-

⁷⁵ Kekkonen 2013, s. 6–10, jonka mukaan oikeushistorian kohteena voivat olla eri aikoina annetut säädökset, oikeusnormit, oikeudelliset instituutiot, oikeuskäytäntö, oikeudellinen ajattelu, lakimiesprofessio, oikeuskulttuuri ja oikeuden artefaktit.

⁷⁶ Karin vuonna 2016 valmistuneen väitöskirjan tavoin tässä tutkimuksessa kyse on nykyoikeushistoriallisesta tai lähihistoriaan kohdistuvasta tutkimuksesta. Ks. tästä Kari 2016, s. 34–39. Kari (mt., s. 35) on tuonut esille, että nykyoikeushistoriallisen tutkimuksen käsitteelle ei löydy yksinkertaista ja vakiintunutta määritelmää. Yhtenä määritelmänä hän on esittänyt nykyoikeushistoriallisen tutkimuksen omaan moderniin aikakauteemme sidottuna olevana muutoksen analyysinä.

⁷⁷ Kekkonen 2013, s. 10.

⁷⁸ Ibid., s. 21–23.

⁷⁹ Neergaard – Wind 2012, s. 265–266, 269–277.

⁸⁰ Ibid., s. 275.

⁸¹ Ks. tästä Tuori 2000, s. 317, myös Aarnio 1989, s. 54–56. Ks. myös Tolonen 2003, s. 65, politiikan tutkimusta ja oikeuden tutkimusta yhdistävästä tekijästä, eli molempien kohde liittyy lainsäädäntöpoliittisiin tavoitteisiin, mutta tutkimuksissa on painotuseroja: Oikeuden tutkimuksessa tukeudutaan oikeussysteemiin ja vallitseviin normeihin. Poliitiikan tutkimuksessa näkökulmana ovat valta, intressit, yhteistoiminta ja kilpailu. Ks. Monar 2008, s. 554, joka on hyödyntänyt law in context -lähestymistapaa käsitellessään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen

sen kohteena on kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistuminen monivuotisten ohjelmien vaikutuksesta. Tutkimuksessa arvioidaan vaikutuksia analysoimalla kansainvälisen yksityisoikeuden EU-säädösten sisältöä, niiden lainvalmisteluaineiston sisältöä ja EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn kehitystä. Lisäksi arvioidaan sitä, miten monivuotisten ohjelmien vaikutukset suhteutuvat kansainvälisen yksityisoikeuden alan oikeustieteelliseen keskusteluun.

Suomalaisesta oikeustieteellisestä tutkimuksesta voidaan vastaavantyyppisestä tutkimusasetelmasta mainita Hyvärisen (2015) väitöskirja, jossa analysoitiin lainvalmistelua ja säädöksiä koskevaa päätöksentekoa EU:ssa Suomen vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta.⁸² Sen sijaan tässä tutkimuksessa kohteena ei ole EU:n lainvalmistelumenettely sinänsä vaan poliittisluonteisissa suuntaviivoissa ilmaistujen tavoitteiden vaikutukset tietyn oikeudenalan lainsäädäntöön ja sitä kautta tämän oikeudenalan eurooppalaistumiseen. Tutkimusasetelma kohdistuu tässä tutkimuksessa kansainvälisen yksityisoikeuden alan kehitykseen. Toisena esimerkkinä tämän tutkimuksen kaltaisesta tutkimusasetelmasta voidaan mainita ulkomaisesta oikeustieteellisestä tutkimuksesta Eggermontin (2012) väitöskirja, jossa tarkasteltiin muun muassa Eurooppa-neuvoston päätelmien asemaa ja vaikutuksia EU:n lainvalmistelumenettelyssä.⁸³ Eggermont käsitteli tekstuaalista analyysia (textual analysis) soveltamalla⁸⁴ laaja-alaisesti mutta oikeudenaloittain arvioiden Eurooppa-neuvoston päätelmien yleisiä vaikutuksia EU:n lainsäädäntömenettelyyn.⁸⁵ Erotuksena Eggermontin väitöstutkimukseen tämä tutkimus avaa näkökulmaa kansainvälisen yksityisoikeuden kehityksessä ilmeneviin Eurooppa-neuvoston vaikutuksiin, joka kattaa historiallisesti koko monivuotisten ohjelmien ja niitä edeltävien suuntaviivojen vaikutusten arviointia.

Tutkimusasetelman metodologista lähestymistapaa voisi kuvata liikkumiseksi eri tutkimusperinteiden rajapinnoilla hyödyntämällä niitä tutkimusasetelman tavoitteen saavuttamiseksi. Tällä lähestymistavalla pyritään lisäämään ymmärrystä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksestä.⁸⁶ Oikeuden tutkimuksen jaottelussa tutkimus luokiteltaisiin oikeuden monitieteiden alaan.⁸⁷

asemaa EU:n valtiosääntöistymiskehityksessä ja käyttäessään tässä arvioinnissa, s. 554–562, mm. oikeus- ja sisäasioiden monivuotisia ohjelmia. Monar on todennut, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen valtiosääntöisen kehityksen arviointi on asetettava osaksi laajempaa poliittista kontekstia, ja tässä hän on hyödyntänyt monivuotisia ohjelmia.

⁸² Hyvärinen 2015.

⁸³ Eggermont 2012.

⁸⁴ Ibid., s. xxv.

⁸⁵ Ks. esim. vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vaikutuksia, joita Eggermont 2012, s. 319–323, käsitteli yhteensä hieman yli kymmenen sivun verran.

⁸⁶ Ks. Liukkunen 2007, s. 149–150, 153–154, oikeuden ymmärtämisen lähestymistavasta oikeustieteessä verrattuna luonnontieteiden selittämisen lähestymistapaan.

⁸⁷ Ervasti 2012, s. 26.

Tutkimuksen oikeusteoreettisena viitekehyksenä hyödynnetään Jääskisen eurooppalaistuvaa oikeutta koskeneessa väitöskirjassa kehittämää oikeuden nelikenttämallia ja tämän jaottelun mukaisia oikeuden eri ulottuvuuksien eurooppalaistumisen elementtejä: oikeusjärjestys, juridiikka, oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri.⁸⁸ Oikeus voidaan ymmärtää ja jaotella eri tavoin. Keskeistä on ymmärtää, että oikeus muodostuu erilaisista ainesosista. Jotta tässä tutkimuksessa voidaan arvioida monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen oikeuden eri ulottuvuuksissa, tarvitaan käsitteistöä, johon perustuen arviointi voidaan tehdä. Tätä varten tutkimuksessa hyödynnetään Jääskisen esittämää oikeuden käsitteistöä. Katson, että nelikenttämallia on mahdollista hyödyntää tutkimuksessani siitakin huolimatta, että näkökulmani poikkeaa Jääskisen näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa pitäydytään unionitason (kansainvälistä yksityisoikeutta koskevan) oikeuden kehitykseen vaikuttaneiden monivuotisten ohjelmien vaikutusten arvioimisessa. Oikeuden eurooppalaistumista arvioidaan tässä tutkimuksessa siltä osin kuin kyse on EU-sääntelyn kehittymisestä. Tutkimuksessa ei siten arvioida poliittisten linjausten toimeenpanoksi hyväksytyjen EU:n kansainvälisten yksityisoikeuden säädösten ja muiden yksityisoikeuden alan yhteistyön toimenpiteiden vaikutuksia kansallisen oikeuden tasolla eikä kansallisen oikeuden eurooppalaistumista näiden seurauksena.

Tutkimukseni aineistosta keskeisimpänä ovat yhtäältä alan oikeuskirjallisuus ja toisaalta EU:n toimielinten viralliset asiakirjat. Aineistona käytetään EU:n kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevää kotimaista ja ulkomaista oikeuskirjallisuutta. Eurooppa-neuvoston linjausten tai monivuotisten ohjelmien vaikutusta EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykselle ei ole oikeustieteessä juurikaan selvitetty. EU:n kansainvälisestä yksityisoikeudesta sen sijaan löytyy paljon oikeuskirjallisuutta, ja sitä hyödynnetään tutkimuksen eri vaiheissa pyrittäessä arvioimaan monivuotisten ohjelmien vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen ja monivuotisten ohjelmien vaikutusten suhdetta oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin. Koska tutkimuskohde kattaa koko unionin SEUT 81 artiklan nojalla hyväksytyn kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn, käytetään myös oikeuskirjallisuutta hyväksi vastaavalla laajuudella. Koska tutkimuksen tarkoituksena on Eurooppa-neuvoston hyväksymien monivuotisten ohjelmien vaikutusten selvittäminen, käsitellään säädöksiä koskevaa oikeuskirjallisuutta yleisellä tasolla. Tutkimuksessa ei siis arvioida säädöksiä yksityiskohtaisella tasolla. EU:n kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän oikeuskirjallisuuden lisäksi tutkimuksessa on käytetty unionin perussopimusmuutoksia ja Eurooppa-neuvoston asemaa käsitteleviä viimeaikaisimpia oikeustieteellisiä teoksia.

⁸⁸ Jääskinen 2008, s. 111–113.

EU:n toimielinten virallisaineiston osalta tutkimusaineistona ovat ensinnäkin Eurooppa-neuvoston poliittisluonteiset päätelmät ja päätelmien muodossa hyväksytyt oikeus- ja sisäasioiden monivuotiset ohjelmat sekä näiden valmisteluaineisto. Nämä muodostavat tutkimuksen pääasiallisen kohteen, ja niistä pyritään selvittämään Eurooppa-neuvoston määrittämää Euroopan oikeuden alueen visiota kansainväliselle yksityisoikeudelle. Aineistona ovat ensinnäkin Tampereen päätelmät, Haagin ohjelma, Tukholman ohjelma sekä vuonna 2014 hyväksytyt strategiset suuntaviivat. Toiseksi aineistona ovat vuosien 1993 ja 1998 välillä hyväksytyt pitkän aikavälin oikeus- ja sisäasioita koskevat linjaukset, mukaan lukien vuonna 1998 hyväksytty Wienin toimintasuunnitelma. Keskeisinä asiakirjoina ovat Tampereen päätelmien perusteella hyväksytty neuvostotason asiakirja vastavuoroisen tunnustamisen toimeenpanosta sekä Haagin ja Tukholman ohjelmien toimintasuunnitelmat. Monivuotisten ohjelmien ja muiden pitkän aikavälin suuntaviivojen lisäksi tutkimuksessa käydään läpi kaikki Maastrichtin sopimuksen voimaantulosta (marraskuu 1993) vuoden 2016 loppuun mennessä hyväksytyt Eurooppa-neuvoston päätelmät tarkoituksena selvittää Eurooppa-neuvoston pitkän aikavälin kokonaisvaltaista asemoitumista ja näkemyksiä kansainvälisen yksityisoikeuden alalla. Aineistoina käytetään myös komission ja neuvoston monivuotisia ohjelmia koskevia asiakirjoja, joita tutkimalla pyritään selvittämään alan kehittämiseen mahdollisesti liittyviä mainittujen toimielinten yhteneväisiä tai eriäviä painotuksia ja näiden vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykselle. Tutkimuksessa käytetään myös Euroopan parlamentin aihetta koskevia asiakirjoja, mutta ottaen huomioon parlamentin vähäisemmän aseman varsinaisten monivuotisten ohjelmien laadinnassa, jää myös parlamentin aineiston selvittäminen vähäisemmälle.

Tutkimuksessa käytetään EU:n toimielinten virallisaineistoon kuuluvaa EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alan lainsäädäntövalmisteluaineistoa ja hyväksytyjä säädöksiä. Tutkimuksessa käsitellään yleisellä tasolla kaikki EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alan (SEUT 81 artiklan nojalla) tähän mennessä hyväksymät säädökset, jotta saadaan selville monivuotisten ohjelmien määrittämien tavoitelinjausten ja EU:n lainsäädännön vastaavuutta, monivuotisten ohjelmien toimeenpanoa sekä sitä kautta niiden tosiasiallista merkitystä ja vaikuttavuutta kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisessa. Pääasiallisena aineistona ovat Eurooppa-neuvoston, neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission asiaankuuluvat asiakirjat. Aineistona on vähäisemmässä määrin mutta tarpeellisin osin myös Suomen kansallisia asiakirjoja, valtioneuvoston ja eduskunnan selvityksiä sekä hallituksen esityksiä ja kannanottoja. EU:n lainsäädäntövalmisteluaineistoa ja muuta EU:n oikeuden alueen kehitykseen liittyvää aineistoa on seurattu 31.1.2017 asti.

1.4 TERMINOLOGIASTA

Käytän tutkimuksessani rinnakkaisina termeinä oikeus- ja sisäasioiden alaa ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Jälkimmäinen termi vastaa unionin perussopimuskirjauksia Amsterdamin sopimuksesta lähtien, jolloin unionin tavoitteeksi asetettiin asteittainen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen. Monivuotisissa ohjelmissa on käytetty termiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.⁸⁹ Oikeus- ja sisäasiat -termiä käytetään EU:ssa yleisesti sekä muun muassa komission pääosastojen nimissä (oikeuspääosasto ja sisäasioiden pääosasto) ja EU:n neuvoston kokoonpanon nimessä (oikeus- ja sisäasioiden neuvosto). Siten katson, että on perusteltua, että näitä termejä on mahdollista käyttää toistensa synonyymeinä.

Tautologian välttämiseksi tutkimuksessa on vaihdeltu termejä suuntaviivat ja linjaukset ilmaisemaan Eurooppa-neuvoston hyväksymiä päätelmiä, ja niillä voidaan viitata myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotisiin ohjelmiin tai niiden sisältöön. Tutkimuksessa ei toisteta säännönmukaisesti tutkimuskohteen eli monivuotisten ohjelmien tai niistä käytetyn termin ”suuntaviivat” taikka ”linjaukset” poliittista luonnetta. Tämä on tutkimuskohteen kannalta selvä asia, ja siksi en ole pitänyt termin jatkuvaa toistamista tarpeellisena. Monivuotiset ohjelmat -termillä tarkoitetaan yksinomaan tässä ominaisuudessa hyväksyttyjä Eurooppa-neuvoston päätelmiä, toisin sanoen Tampereen päätelmiä, Haagin ohjelmaa, Tukholman ohjelmaa ja vuoden 2014 strategisia suuntaviivoja. Wienin toimintasuunnitelma rinnastuu tavoitteenasetteluissaan monivuotisiin ohjelmiin, ja useimmissa yhteyksissä se sisältyy monivuotisiin ohjelmiin. Monivuotisten ohjelmien valmistelua käsiteltäessä Wienin toimintasuunnitelma ei tutkimuksessa tehdyn rajauksen vuoksi kuitenkaan lukeudu monivuotisiin ohjelmiin.⁹⁰

Euroopan oikeuden alue on yksi keskeisistä tutkimuksessa käytetyistä termeistä. Euroopan oikeuden alue on yksi unionin tavoitteista (SEU 3(2) artikla) ja kattaa sekä siviili- että rikosoikeudellisen yhteistyön. Tässä tutkimuksessa Euroopan oikeuden alueella tarkoitetaan unionin puitteissa SEUT 81 artiklan nojalla tehtävää kansainvälisen yksityisoikeuden alan säädöstyötä ja tähän liittyviä yksityisoikeuden alan yhteistyön muita kuin lainsäädäntötoimenpiteitä. Oikeuden alue -termi jättää näin ollen tässä tutkimuksessa rikosoikeudelli-

⁸⁹ Tampereen päätelmät: ”Kohti vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa unionia: Tampereen virstanpylväät”; Haagin ohjelma: ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa”; vuoden 2014 strategisille linjauksille ei ole vastaavalla tavalla omaa nimeä kuin aikaisemmille ohjelmille, mutta päätelmissä alaa koskevan päätelmäosuuden otsikkona on ”Vapaus, turvallisuus ja oikeus”. Tukholman ohjelma on tässä suhteessa poikkeus, sillä sen nimenä on ”Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten”.

⁹⁰ Ks. tästä rajauksesta 4 luku.

sen yhteistyön tarkastelun ulkopuolelle. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen termiä on tutkimuksessa käytetty sen unionin perussopimusten mukaisessa merkityksessä, joka kattaa laajasti oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön.

EU:n kielenkäytössä ei juuri käytetä viittausta kansainväliseen yksityisoikeuteen vaan puhutaan EU:n siviilioikeudellisesta yhteistyöstä tai yhteistyöstä yksityisoikeuden alalla.⁹¹ Nämä jälkimmäiset termit ovat laajempia kuin kansainvälinen yksityisoikeus. EU:n toiminta siviilioikeudellisen yhteistyön alalla kattaa prosessioikeutta, oikeuksien pääsyä sekä oikeusalan toimijoiden yhteistyötä ja koulutusta koskevia kysymyksiä. Siviilioikeudellisen yhteistyön kokonaisuuden ja toimivuuden kannalta näillä kaikilla osa-alueilla on oma merkittävä tehtävänsä. Pelkällä lainsäädäntötyöllä yhteistyötä ei olisi mahdollista nostaa sille tasolle kuin EU:ssa ilmaistu tahtotila osoittaa. Tutkimuksessani noudatan tätä terminologista eroa ja sen vuoksi käytän termiä kansainvälinen yksityisoikeus tarkoittamaan tuomioistuimen toimivaltaa, lainvalintaa ja tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa. EU:n siviilioikeudelliseen yhteistyöhön ja yhteistyöhön yksityisoikeuden alalla viitataan edellä selostetussa laajemmassa merkityksessä.

Lissabonin sopimus muutti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nimen Euroopan unionin toiminnasta tehdyksi sopimukseksi, josta käytetään lyhennystä SEUT. Tässä tutkimuksessa noudatetaan tätä perussopimustason muutosta ja yhteisö-termin sijasta käytetään unioni-termiä myös arvioitaessa Lissabonin sopimusta edeltävää aikaa. Tutkimuksen perussopimusmuutoksia selvittävässä osassa käytetään kuitenkin SEY-lyhennettä tarkoitettaessa Euroopan yhteisön perustamissopimusta ennen Lissabonin sopimusta. SEU-lyhenne puolestaan viittaa sopimukseen Euroopan unionista.⁹²

1.5 RAJAUKSET

Tutkimuksen kohteena ovat EU:n oikeus- ja sisäasioiden alan monivuotiset ohjelmat ja niiden vaikutus EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alan kehitykseen sekä alan lainsäädäntötyöhön. Tutkimuskohde rajautuu EU:n perussopimusten mukaisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen⁹³ kehittämistä koskeviin Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyihin monivuotisiin ohjelmiin. Kan-

⁹¹ Ks. SEUT V osaston 3 luvun otsikko, 81 artikla. Komission yksityisoikeuden alaa koskeva verkkosivusto: http://ec.europa.eu/justice/civil/index_fi.htm (9.9.2016).

⁹² Termistö vastaa yleisesti unionin perussopimuksista käytettyä, ks. Lainlaatijan EU-opas, luku 6.1.

⁹³ SEU 3(2) artikla: ”Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.”

sainvälisen yksityisoikeuden alan sääntelyllä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien EU:n perussopimus-määräysten nojalla tehtävää yhteistyötä. Tästä määrätään SEUT 67 ja 81 artiklassa. Tämä rajaa tutkimuksen ulkopuolelle kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn, jota on toteutettu muiden EU:n perussopimusten määräysten nojalla.⁹⁴ Tutkimus ei myöskään kata Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksesta vuodesta 1957 Lissabonin sopimukseen asti voimassa ollutta määräystä jäsenvaltioiden mahdollisuudesta ryhtyä toimenpiteisiin muun muassa tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon yksinkertaistamiseksi.⁹⁵ Määräystä käsitellään ainoastaan tarpeellisin osin selvitettyä yksityisoikeuden alan yhteistyön kehitystä ja perussopimusmuutoksia.

Koska tutkimuskohde on Eurooppa-neuvoston hyväksymien linjausten – erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan monivuotisten ohjelmien – vaikutus EU:n kansainväliseen yksityisoikeuteen ja sen eurooppalaistumiseen, rajautuvat monet asiaan läheisesti liittyvät kysymykset tutkimuksen ulkopuolelle. Euroopan unionin oikeuden vaikutukset kansainväliseen yksityisoikeuteen ja kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistuminen ovat laajoja kysymyksiä, ja näitä olisi mahdollista tutkia eri näkökulmista. Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumista voitaisiin lähestyä esimerkiksi EU:n perussopimusten muiden kuin alaa koskevan määräyksien, EU:n tuomioistuinten tai eurooppaoikeuden periaatteiden vaikutuksien kautta. Tästä on vielä erotettava kansallisen oikeuden lähentyminen ja oikeusvertailun vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden alan kehitykseen ja eurooppalaistumiseen.⁹⁶ Tässä tutkimuksessa rajaudutaan selvittämään kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumista EU:n säädöstyön kehityksen tasolla. Näin siksi, että monivuotiset ohjelmat on suunnattu unionin lainvalmisteluun.

Säädöstyö muodostaa perustan EU:n kansainväliselle yksityisoikeudelle. Säädöksissä valitut yksityiskohtaiset ratkaisut ovat EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden ydin. Unionin lainsäädäntötyöllä on kehitetty ja vaikutettu kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen. Tutkimuksessa rajaudutaan arvioimaan säädöstyötä siinä määrin kuin se monivuotisten ohjelmien vaikutusten arvioimiseksi on tarpeen. Tarkoituksena ei siten ole yksittäisten säädösten analysointi tai niiden sisältöratkaisujen arviointi yksityiskohtaisella tasolla.

EU:n tuomioistuimella on keskeinen vaikutus unionin oikeuden kehityksessä.⁹⁷ Unionin tuomioistuimella on ollut vaikutusta kansainvälisyksityisoikeudellisilla EU-säädöksillä yhtenäistettyihin ja edelleen kansallisten säännös-

⁹⁴ Ks. tästä mm. Ballarino – Ubertaini 2004 laajoine lähdeviitteineen.

⁹⁵ Treaty establishing the European Economic Community (EEC), Article 220. Se muutettiin Amsterdamin sopimuksella 293 artiklaksi. Lissabonin sopimuksessa kyseinen artikla kumottiin.

⁹⁶ Ks. tästä Meusen 2011, s. 71–76; Thurillet-Bersolle 2011, s. 155–302.

⁹⁷ Ks. esim. Raitio 2016, s. 133.

ten pohjalta ratkaistaviin kansainvälisen yksityisoikeuden alan kysymyksiin.⁹⁸ Eurooppa-neuvoston monivuotisten ohjelmien näkökulmasta tuomioistuimen oikeuskäytännöstä olisi mahdollista esimerkiksi selvittää, missä määrin tuomioistuin ottaa arvioissaan huomioon monivuotisista ohjelmista ilmeneviä linjauksia tai miten Eurooppa-neuvoston linjaukset suhteutuvat tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tutkimuksen näkökulma monivuotisen ohjelmien vaikutuksen arvioinnista EU:n lainsäädäntöön rajaa kuitenkin unionin tuomioistuimen vaikutuksien tarkastelun arvioimisen ulkopuolelle.

Edelleen tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millainen vaikutus Eurooppa-neuvoston poliittisilla linjauksilla on unionin säädöstyöhön, ja sen vuoksi edellä mainittujen eurooppaoikeuden ulottuvuuksien vaikutusten selvittäminen jää tutkimuksen ulkopuolelle. Oikeuden eurooppalaistumista kansainvälisen yksityisoikeuden alalla koskeva kuva ei tutkimusrajauksesta johtuen ole kattava. Tästä huolimatta pidän rajausta perusteltuna. Tutkimuksessa keskitytään selvittämään yhtä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen vaikuttanutta elementtiä. Tutkimuksessa selvitetään EU:n säädöstyön taustalla vaikuttanutta oikeuden alueen visiota ja sen merkitystä kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykselle ja pyritään näin täyttämään oikeustieteessä vähemmälle huomiolle jäänyttä alan eurooppalaistumisen ulottuvuutta. Tutkimuksessa rajaudutaan tutkimaan eurooppalaistumiskehitystä unionitasolla ja unionin lainsäädännössä eikä siinä siten arvioida unionissa hyväksytyjen kansainvälisen yksityisoikeuden säädösten vaikutuksia ja suhdetta kansalliseen oikeuteen. Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistuminen on laaja kokonaisuus, johon tällä tutkimuksella pyritään osaltaan tuomaan lisäelementtejä.

Tutkimuskohteen kannalta Eurooppa-neuvosto on keskeisessä asemassa sen vuoksi, että EU:n oikeus- ja sisäasioiden monivuotiset ohjelmat on aina hyväksytty Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvoston asema ja tehtävät ovat kehittyneet, erityisesti viimeaikaisen talous- ja finanssikriisin käsittelyn myötä. Lissabonin sopimus muutti Eurooppa-neuvoston institutionaalista asemaa sen saadessa unionin toimielimen aseman. Tutkimuksessa ei selvitetä Eurooppa-neuvoston tehtävien tai aseman kehittymistä, joka kuuluu unionin institutionaalisten puitteiden selvittämiseen eikä niinkään kansainvälisen yksityisoikeuden alan kehitykseen unionissa.⁹⁹ Tutkimuksessa arvioidaan kuitenkin monivuotisten ohjelmien näkökulmasta tarpeellisin osin Eurooppa-neuvoston tehtävää suunnannäyttäjänä ja erityisesti Lissabonin sopimukseen sisällytettyä uutta määräystä Eurooppa-neuvoston nimenomaisesta tehtävästä oikeus- ja sisäasioiden strategisten suuntaviivojen määrittäjänä (SEUT 68 artikla).

⁹⁸ Tästä esim. Ballarino – Ubertaini 2004, s. 85–128; Bertoli 2006, s. 375–412; Kramer 2014, s. 88.

⁹⁹ Eurooppa-neuvoston aseman kehittymisestä ja erityisesti Lissabonin sopimuksen vaikutuksesta ks. esim. Foret – Rittelmeyer 2014; Eggermont 2012.

Unionin perussopimusmuutosten käsittely tutkimuksessa on perusteltua sen vuoksi, että monivuotiset ohjelmat liittyvät perussopimustavoitteiden toteuttamiseen ja monivuotisten ohjelmien toimeenpano tapahtuu perussopimusten mukaisissa institutionaalisissa puitteissa. Unionin toimivallalla kansainvälisen yksityisoikeuden alalla ja unionin eri toimijoiden tehtävillä on merkitystä monivuotisten ohjelmien synnylle ja hyväksymiselle. Tutkimuksen kohteena eivät kuitenkaan varsinaisesti ole unionin perussopimusmuutokset, joita koskevaa kirjallisuutta on jo merkittävästi. Tutkimuksessa ei käydä perussopimusmuutoksia perusteellisesti läpi vaan selvitetään perussopimusmuutoksia ainoastaan tarpeellisin osin monivuotisten ohjelmien näkökulmasta. Perussopimusmuutoksista keskitytään selvittämään ainoastaan määräyksiä, jotka koskevat kansainvälistä yksityisoikeuden alaa tai tarpeen mukaan oikeus- ja sisäasioiden alaa sekä Eurooppa-neuvoston, komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin tehtäviä kansainvälisen yksityisoikeuden alalla.

2 EU:n oikeuden alueen monivuotiset ohjelmat institutionaalisessa kehikossa

2.1 MONIVUOTISTEN OHJELMIEN ASEMA

Arvioitaessa kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehitystä Eurooppa-neuvoston hyväksymien suuntaviivojen kautta on olennaista sijoittaa nämä suuntaviivat Euroopan unionin perussopimusten luomaan kehikkoon. Euroopan unionin toimivalta kansainvälisen yksityisoikeuden alalla määräytyy sille perussopimuksissa annetun toimivallan (SEU 5 artikla) mukaisesti siten kuin siitä määrätään perussopimuksissa. Monivuotisten ohjelmien tavoitteena puolestaan on edistää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien perussopimustavoitteiden saavuttamista. Ohjelmilla ei voida laajentaa unionin toimivaltaa perussopimuksissa määrätystä, ja niiden sisältämien linjausten tulee olla unionin toimivallan mukaisia. Monivuotisilla ohjelmilla voidaan täsmentää ja konkretisoida niitä oikeudellisia ja muita toimenpiteitä, joilla perussopimuksissa määrättyjä unionin tavoitteita halutaan saavuttaa. Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on unionin tavoite Euroopan oikeuden alueesta. Monivuotisilla ohjelmilla on linjattu sitä, minkälaisilla oikeudellisilla ja muilla toimenpiteillä tulisi toteuttaa tämä tavoite. Kansainvälistä yksityisoikeutta koskevat linjaukset ovat olleet osa tämän tavoitteen toteuttamista.

Tässä luvussa peilataan unionin perussopimusmääräyksiä monivuotisiin ohjelmiin kansainvälisen yksityisoikeuden alalla. Luvussa arvioidaan perussopimusmääräysten ja niiden muutoksien vaikutuksia monivuotisiin ohjelmiin sekä niiden hyväksymiseen Maastrichtin sopimuksesta Lissabonin sopimukseen. Monivuotiset ohjelmat ovat kattaneet suuntaviivat koko EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyölle. Näin ollen kansainvälistä yksityisoikeutta koskevat linjaukset on hyväksytty osana laajempaa kokonaisuutta. Tästä syystä tässä luvussa nousee esiin kansainvälistä yksityisoikeutta koskevien perussopimusmääräysten ohella sellaisia muita perussopimusmääräyksiä, joilla tässä tutkimuksessa on arvioitu olevan vaikutusta monivuotisten ohjelmien hyväksymiseen ja sitä kautta tämän tutkimuksen tutkimuskysymykseen. Nämä olennaiset, muut kuin kansainvälistä yksityisoikeutta koskevat perussopimusmääräykset liittyvät unionin toimivallan kehittymiseen yleisesti oikeus- ja sisäasioissa, Lissabonin sopimuksen tuomiin muutoksiin poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön yhteisöllistämisestä sekä Eurooppa-neuvostolle annettuun erityiseen oikeusperustaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suunnanmäärittämiseksi (SEUT 68 artikla).

2.2 MAASTRICHTIN SOPIMUS TIENNÄYTTÄJÄNÄ EUROOPAN OIKEUDEN ALUEEN VISION

Maastrichtin sopimusta (voimaan 1.11.1993) voidaan pitää eräänlaisena virstanpylväänä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehityksessä¹ siitäkin huolimatta, että muun muassa Hartnell on tuonut esille perussopimusneuvotteluiden painopisteen olleen muissa kuin tämän alan kysymyksissä.² Maastrichtin sopimuksessa unionin yhdeksi tavoitteeksi asetettiin läheisemmän yhteistyön kehittäminen oikeus- ja sisäasioissa.³ Keskeinen muutos aikaisempaan sääntelyyn verrattuna oli yksityisoikeuden alan oikeudellisen yhteistyön määrittäminen jäsenvaltioiden yhteistä etua koskevaksi asiaksi.⁴ Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla sisällytettiin tuolloin osaksi primaarioikeutta,⁵ vaikka kyse ei ollut uuden EU:n politiikka-alan luomisesta vaan hallitustenvälisestä yhteistyöstä. Monar on pitänyt yhteistyön sisällyttämistä perussopimukseen yhtenä keskeisimmistä Maastrichtin sopimuksen merkityksistä yleisesti oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön yhteisöllistämiskehityksessä, koska tällöin ala sisällytettiin ensimmäistä kertaa osaksi yhteisön institutionaalista kehikkoa.⁶

Yksityisoikeuden alan oikeudellisesta yhteistyöstä määrättiin osana oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä niin sanotussa III pilarissa⁷ erotuksena silloisen yhteisön toimivaltaan kuuluneiden kysymysten käsittelemisestä I pilarissa. Tästä seurasi useita institutionaalisia eroja yhteisösääntelyyn verrattuna, kuten päätöksenteon yksimielisyysvaatimus, jäsenvaltioiden aloiteoikeus ja komission rajoitettu aloiteoikeus (vain jäsenvaltioiden kanssa rinnakkainen ja ainoastaan määritellyissä tapauksissa oleva aloiteoikeus), yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan puuttuminen, ellei sitä erikseen yleissopimuksella perustettu, sekä käytössä olevat yhteistyömuodot (neuvostossa tapahtuva tietojenvaihto ja neuvottelu, yhteiset kannat, yhteinen toiminta⁸ tai yleissopimukset).⁹ Perussopi-

¹ Monar 2012, s. 732.

² Hartnell 2002, s. 73–75, on tuonut esille, että III pilarin luomisen keskiössä olivat lisääntyneen yhteistyön tarve turvapaikka-, maahanmuutto- ja ihmisten kasvaneeseen liikkumisen liittyvissä kysymyksissä ja että siviilioikeudellisen yhteistyön sisällyttäminen unionisopimukseen vaikuttaisi tulleen näiden muiden politiikka-alojen sivutuotteena. Samansuuntaisesti myös Fiorini 2008a, s. 971.

³ Maastrichtin sopimuksen (unionisopimuksen) B artikla.

⁴ Maastrichtin sopimuksen K.1 artikla; Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 850.

⁵ Maastrichtin sopimuksen VI osasto, K–K.9 artiklat.

⁶ Monar 2012, s. 732. Monar on kuitenkin myös huomauttanut (mt., s. 725), että selkeiden yhteistyötä koskevien tavoitteiden määrittämisen puute perussopimustasolla johti siihen, että politiikan määrittely jäi yksittäisten jäsenvaltioiden kansallisten etujen mukaan määriteltäväksi.

⁷ Ks. Maastrichtin sopimuksen mukaisesta pilarijaosta esim. Aalto – Joutsamo – Pimiä 1995, s. 8–9.

⁸ Yhteisten toimintojen oikeudellisesta sitovuudesta ks. Peers 2011, s. 7–8, 14–15.

⁹ Maastrichtin sopimuksen K.3 artiklan 2 kohta, K.4 artiklan 3 kohta. Ks. myös Aalto – Joutsamo – Pimiä 1995, s. 10–17, 34–41.

musten määräys oikeudellisesta yhteistyöstä yksityisoikeuden alalla loi alun Euroopan oikeuden alueen myöhemmälle kehittämistyölle, ja siitä määrättiin K.1 artiklassa seuraavasti.

K.1 artikla:

Jäsenvaltiot pitävät unionin tavoitteiden, erityisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden, saavuttamiseksi seuraavia aloja yhteistä etua koskevinä asioina, tämän kuitenkaan rajoittamatta Euroopan yhteisön toimivaltaa:

(...)

6) oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla;

(...)

Oikeus- ja sisäasioiden alan institutionalisoiminen johti oikeuden alueen viisioinnin syntymiseen. Maastrichtin sopimuksen tuoma uusi institutionaalinen kehys antoi sysäyksen oikeus- ja sisäasioiden kehittämislle. Eurooppa-neuvosto ryhtyi heti aktiivisiin toimiin uusien perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi antamalla suuntaviivoja alalla toteutettavista toimenpiteistä. Maastrichtin sopimuksen mukaan Eurooppa-neuvoston toiminta oli luonteeltaan hallitustenvälistä yhteistyötä, eikä Eurooppa-neuvosto ollut yhteisön toimielin, vaan sen tehtävänä oli antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat viirikkeet ja määritellä kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat.¹⁰

Eurooppa-neuvoston aktiiviseen toimintaan oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistämiseksi vaikutti osaltaan Maastrichtin sopimusta edeltänyt yhteistyön fragmentoituneisuus.¹¹ Maastrichtin sopimuksella pyrittiin parantamaan yhteistyötä tuomalla se yhden institutionaalisen kehityksen alle.¹² Eräs

¹⁰ Maastrichtin sopimuksen (unionisopimus) D artikla.

¹¹ Ennen Maastrichtin sopimusta toteutetusta oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyöstä, ml. ns. Trevi-yhteistyö ks. mm. den Boer 1998, s. 1–8; Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 848; Monar 2012, s. 717–722; Pingel 2010, s. 127–129, 600. Yhteistyön perustana olivat erityisesti maiden yhteinen tahto ja tarve toimia turvallisuuden hyväksi ja torjua vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä kielteisiä ilmiöitä, kuten rikollisuutta, ks. vuoden 1996 hallitusten välinen konferenssi, mietintäryhmän raportti ja muita asiakirjoja, s. 20, 22, 35, 44, 48–51. Kansainvälinen yksityisoikeus poikkesi oikeus- ja sisäasioiden muusta yhteistyöstä sen vuoksi, että alan toimenpiteet nähtiin tarpeelliseksi jo ennen Maastrichtin sopimusta yhtenäismarkkinoiden luomiseksi. EY:n perustamissopimus sisälsi määräyksen (220 artikla), jonka mukaan jäsenvaltiot ryhtyvät tarvittaessa keskenään neuvotteluihin taatakseen kansalaistensa hyväksi tuomioistuinten päätösten ja välitystuomioiden vastavuoroiseen tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon sovellettujen menettelyiden yksinkertaistamisen. Peers 2011, s. 595, mukaan siviilioikeudellisen yhteistyön sääntely toimi välineenä saavuttaa Euroopan yhteisön tavoite talousyhteisön toteuttamisesta ja jäsenvaltioilla on katsottu olleen tahtotilaa laatia yhteisiä siviilioikeuden alan määräyksiä yhteismarkkinapäätämäärän saavuttamiseksi jo 220 artiklan nojalla. Hartnell 2002, s. 71, on tuonut esille työryhmän, joka käsittelee oikeudellista yhteistyötä Maastrichtin sopimuksen voimassaoloaikana.

¹² Monar 2012, s. 723–725, 728. Monar on pitänyt vaikuttavana seikkana myös toimijoiden tutustuttamista unionin oikeuden toimintapuitteisiin ja käyttänyt tästä kuvaavaa termiä ”councilarisation” erityisesti neuvoston toiminnan tutustumisen osalta. Myös den Boer 1998, s. 8, on katso-

ennen Maastrichtin sopimuksen aikaista yhteistyötä koskevista kritiikeistä liittyi tavoitteiden ja poliittisen johtajuuden puuttumiseen.¹³ Tähän kritiikkiin pyrittiin vastaamaan juuri sillä, että korkealla poliittisella tasolla eli Eurooppa-neuvostossa linjattiin alan yhteistyötä sekä hyväksyttiin ja edellytettiin hyväksyttävän yhteiset tavoitteet.¹⁴

Jäsenvaltioiden tahtoa määrittää yhteisesti alan kehityssuuntaa osoittaa se, että Maastrichtin sopimuksen voimassaoloaikana työtä ohjaavia suuntaviiva-asiakirjoja hyväksyttiin neljä. Määrällisesti suuntaviiva-asiakirjoja hyväksyttiin useita ottaen huomioon, että Maastrichtin sopimus oli voimassa noin viisi ja puoli vuotta. Tuon ajanjakson suuntaviiva-asiakirjoilla pyrittiin ohjaamaan unionin lainsäädäntötoimintaa oikeus- ja sisäasioissa pidemmällä aikajänteellä, mutta kyse oli vielä tässä vaiheessa yhden tai kahden vuoden mittaisista suunnitelmista. Oikeus- ja sisäasioiden alan lainsäädäntötyön ohjaus ja alan visiointi kehittyivät myöhemmin Amsterdamin sopimuksen myötä viiden vuoden mittaisiksi monivuotisiksi ohjelmiksi.

Oikeus- ja sisäasioiden alan ensimmäinen toimintasuunnitelma sai alkunsa jo ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa. Eurooppa-neuvosto teki asiasta aloitteen pyytämällä lokakuussa 1993 ministerineuvostolta oikeus- ja sisäasioita koskevaa toimintasuunnitelmaa. Vastaukseksi tähän pyyntöön Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen kokoontuneessa ensimmäisessä uuden institutionaalisen kehyksen mukaisessa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa valmisteltiin alan toimintasuunnitelma.¹⁵ Se hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 1993.¹⁶ Lisäksi neuvostossa laadittiin ja hyväksyttiin työohjelma, jolla edelleen konkretisoitiin toimintasuunnitelmaa.¹⁷ Toimintasuunnitelma ja työohjelma kattoivat ajallisesti yhden vuoden, vuoden 1994, toiminnan.

Eurooppa-neuvoston joulukuun 1993 päätelmissä ja samana vuonna hyväksytyssä alan ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa yhteydet institutionaaliin muutoksiin näkyivät selkeästi. Niissä viitattiin suoraan perussopimusten tuomiin uusiin mahdollisuuksiin, niiden täysimääräiseen käyttämiseen ja pe-

nut, että yksi Maastrichtin sopimuksen merkittävimmistä muutoksista aikaisempaan verrattuna oli hajanaisen yhteistyön keskittäminen. Den Boer (mt., s. 8–9) on kuitenkin kritisoinut päätöksentekotasojen moninaisuutta: hänen mukaansa päätöksentekotasoja oli kuusi Eurooppa-neuvosto mukaan laskettuna.

¹³ Aalto – Joutsamo – Pimiä 1995, s. 182; Monar 2015, s. 5–6.

¹⁴ European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 1. Ks. myös Liukkunen 2012, s. 42.

¹⁵ Bulletin of the European Communities 11–1993, s. 93.

¹⁶ European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions, s. 2, 17. European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93. Ks. myös Aalto – Joutsamo – Pimiä 1995, s. 59.

¹⁷ European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93.

russopimuksissa määritettyihin tavoitteisiin.¹⁸ Eurooppa-neuvosto totesi päätelmissään, että toimintasuunnitelma oli vasta ensimmäinen askel oikeus- ja sisäasioiden alan kehityksessä.¹⁹ Tämä ilmaisu kuvasti Eurooppa-neuvoston näkemystä siitä, että toimintasuunnitelma ei vielä sisältänyt kattavasti niitä toimenpiteitä, joita oikeus- ja sisäasioiden alalla haluttiin toteuttaa. Tämän voidaan myös tulkita osoittavan sitä, että Eurooppa-neuvoston orastava näkemys tulevaisuuden tahtotilasta EU:n oikeus- ja sisäasioista oli laajempi kuin vuoden 1993 toimintasuunnitelman kirjaukset, vaikka sitä ei tässä vaiheessa täsmennetty. Toimintasuunnitelmalla kuitenkin aloitettiin prosessi, joka kehittyi vahvaksi Eurooppa-neuvoston ja jäsenvaltioiden ohjaustyöksi oikeus- ja sisäasioissa. Ohjaustyön tulevaa jatkumoa kuvasti myös Eurooppa-neuvoston jo tässä vaiheessa ilmaisema tahto seurata alan kehitystä säännönmukaisesti pidemmällä aikavälillä ja ajallisesti yli toimintasuunnitelman yhden vuoden voimassaolon. Se kehotti oikeus- ja sisäasioiden neuvostoa raportoimaan alan yhteistyön kehityksestä vuosittain Eurooppa-neuvostolle.²⁰

Vaikka Eurooppa-neuvosto ilmaisi edellä kuvatuissa linjauksissa tahtonsa ohjata oikeus- ja sisäasioiden työtä, se ei silti hyväksynyt erillistä toimintasuunnitelmaa vuodelle 1995.²¹ Joulukuussa 1995 Eurooppa-neuvosto käsiteli alan kehitystä. Tuolloin se vahvisti unionin tavoitteen vapauden ja turvallisuuden alueen luomisesta kansalaisilleen.²² Tämän tavoitteen toteuttamiseksi se kehotti neuvostoa pitkän aikavälin painopisteiden määrittämiseen.²³ Sysäys uusien suuntaviivojen laatimiseen tuli siten jälleen Eurooppa-neuvostolta, vaikka varsinainen suuntaviivojen hyväksyminen tapahtui neuvostotasolla. Samalla Eurooppa-neuvosto otti itse kantaa ensisijaisiin toiminta-aloihin.²⁴ Neuvostossa hyväksyttiin sittemmin kahdet oikeus- ja sisäasioiden alaa koskevat suuntaviivat vuosina 1996–1997.²⁵ Suuntaviivojen hyväksyminen ei liittynyt vuoden

¹⁸ European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions, s. 16; European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 1, 4.

¹⁹ European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions, s. 17.

²⁰ Ibid. Ks. myös Bulletin of the European Communities 12–1993, s. 11–12.

²¹ Vuoden 1995 työtä jatkettiin vuonna 1993 hyväksytyjen linjausten sekä neuvoston puheenjohtajien Ranskan ja Espanjan työohjelmien pohjalta, ks. European Union, the Council, Implementation of the Action Plan in the field of Justice and Home Affairs, 11607/94, s. 12.

²² Tässä vaiheessa alueen käsite ei sisältänyt vielä oikeusulottuvuutta.

²³ Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency conclusions, Part II, C. Justice and Home Affairs.

²⁴ Ibid., kohta 3.

²⁵ Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6; neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisien alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulo päivään saakka, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4. Jälkimmäinen korvasi hyväksymisensä jälkeen ensimmäiseksi mainitun.

1993 toimintasuunnitelman tavoin institutionaalsiin muutoksiin, vaan poliittiseen tahtoon tehostaa alan toimintaa asettamalla työlle prioriteetit. Neljännet Maastrichtin sopimuksen voimassaoloaikana hyväksytyt suuntaviivat liittyivät sen sijaan suoraan institutionaalsiin muutoksiin eli Amsterdamin sopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen. Näitä vuoden 1998 lopulla hyväksytyjä suuntaviivoja kutsutaan Wienin toimintasuunnitelmaksi. Tätä toimintasuunnitelmaa käsitellään jäljempänä Amsterdamin sopimuksen yhteydessä, koska sisällöllisesti nämä suuntaviivat liittyvät Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanoon. Muodollisesti kyse on kuitenkin Maastrichtin sopimuksen voimassaoloaikana hyväksytyistä suuntaviivoista. Seuraavassa Maastrichtin sopimuksen aikaisilla suuntaviivoilla tarkoitetaan siten kolmea vuosina 1993–1997 hyväksyttyä suuntaviiva-asiakirjaa.

Maastrichtin sopimuksen myötä komissio sai aloiteoikeuden ja sitä kautta perussopimukseen perustuvan aseman oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyössä. Kyse oli jäsenvaltioiden kanssa rinnakkaisesta aloiteoikeudesta. Aloiteoikeus ei kattanut koko oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöalaa, ulkopuolelle jäivät yhteistyö rikosoikeus-, tulli- ja poliisiasioissa. Siviilioikeudellisen yhteistyön alalla ja siten kansainvälisen yksityisoikeuden alalla komissio sai rinnakkaisen aloiteoikeuden.²⁶ Monar on kuitenkin katsonut, että johtuen komission heikosta toimivallasta sillä ei tuolloin ollut tahtotilaa pyrkiä ajamaan kunnianhimoista agenda.²⁷ Maastrichtin sopimuksen aikana hyväksytyissä suuntaviivoissa komissio mainittiin vain eräiden yksittäisten hankkeiden kohdalla ja komission unionin perussopimusten mukaiseen aloiteoikeuteen viittaamisen yhteydessä.²⁸ Tämä Monarin esittämä näkemys voi osaltaan selittää Eurooppa-neuvoston keskeistä asemaa alan kehittämisessä. Jos komissio olisi tuolloin ryhtynyt ajamaan voimakkaasti oikeus- ja sisäasioiden alan kehitystä lainsäädäntötoimenpidesuunnitelmineen, voidaan kysyä, olisiko neuvoston ja Eurooppa-neuvos-

²⁶ K.3 artiklan 2 kohta.

²⁷ Monar 2012, s. 725–729. Monarin mukaan myös oikeus- ja sisäasioiden organisatorisella asemalla komission sisällä on ollut vaikutusta komission rooliin. Ensivaiheessa oikeus- ja sisäasiat olivat liitettyinä sosiaalikeskustelusta vastaavan komission jäsen Flynnin toimivaltaan. Santerin (1995–1999) komissiossa oikeus- ja sisäasiat vastuutettiin yhdelle jäsenelle, mutta Monarin mukaan alasta vastanneella komission jäsen Gradinilla ei ollut kunnianhimoisia tavoitteita alan suhteen. Monarin mukaan vasta Amsterdamin sopimuksen aikana oikeus- ja sisäasiat saivat merkittävemmän aseman komission sisällä aktiivisen komission jäsen Vitorinon ja oman pääosaston luomisen ansiosta. Komission kokoonpanot vuodesta 1958 ks. <http://ec.europa.eu/avservices/photo/photoByArchive.cfm?&sitelang=fr> (20.2.2017).

²⁸ European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 2; Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, kohta IV, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6; Neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisien alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkaen, 15.1.1998, s. 1–4.

ton rooli jäänyt vähäisemmäksi. Toisaalta oikeus- ja sisäasioissa on kyse alasta, joka on läheisessä yhteydessä valtioiden suvereniteettiin ja joka oli nyt tuotu ensimmäistä kertaa osaksi unionin perussopimuksia. Kyse oli myös alasta, joka oli tuolloin perussopimusten mukaan hallitustenvälistä yhteistyötä. Näiden seikkojen voidaan arvioida vaikuttaneen siihen, että jäsenvaltiot, Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokoonpanossa, halusivat määrittää yhteisen toiminnan kehityssuuntaa. Perussopimusten näkökulmasta arvioituna Eurooppa-neuvoston keskeistä asemaa alan ohjaustyössä selittää sille perussopimuksissa määrätty tehtävä antaa unionille sen kehittämiseen tarvittavat virikkeet ja määritellä kehittämisen yleiset poliittiset suuntaviivat.

Euroopan parlamentin toimivalta oikeus- ja sisäasioissa rajautui säännölliseen tietojensaantiin sekä oikeuteen tulla kuulluksi alan keskeisistä näkökohdista, ja parlamentilla oli oikeus tehdä kysymyksiä neuvostolle tai antaa sille suosituksia. Lisäksi parlamentissa käytiin vuosittain keskustelu oikeus- ja sisäasioiden toteuttamisesta tapahtuneesta edistymisestä.²⁹ Maastrichtin sopimuksen mukaan parlamentilla ei ollut lainsäädäntötoimivaltaa oikeus- ja sisäasioissa. Tämä puolestaan näkyi parlamentin vähäisessä asemassa suuntaviivojen määrittämisessä. Euroopan parlamentti ilmaisi näkemyksensä oikeus- ja sisäasioiden alan kehityksestä muun muassa vuosittaisissa alaa koskevissa keskusteluissaan, ja se hyväksyi useita alaa koskevia päätöslauselmia.³⁰ Kuitenkin vasta vuoden 1998 ensisijaisia aloja koskeva neuvoston työohjelma oli ensimmäinen, johon parlamentilta oli pyydetty nimenomaisesti lausunto.³¹ Tämä lausunto mainittiin työohjelmassa.³²

Yksityisoikeudellisen yhteistyön hallitustenvälinen luonne, sen institutionaalisoimisen uutuus, perussopimusmääräysten, kuten sovellettavien välineiden

²⁹ Maastrichtin sopimuksen K.6 artikla.

³⁰ European parliament Resolution (A3-0215/93) on cooperation in the fields of justice and home affairs under the Treaty on European Union (Title VI and other provisions), EYVL C 255, 20.9.1993, s. 168–171; European Parliament Resolution (B4-0469/94) Resolution on the progress made during 1994 in the implementation of cooperation in the fields of justice and home affairs pursuant to Title VI of the Treaty on European Union, EYVL C 18, 23.1.1995, s. 39–42; Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1460/95) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1995, EYVL C 17, 22.1.1996 s. 179–183; Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1333/96) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1996, EYVL C 20, 20.1.1997, s. 185–192; Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1025/97) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1997, EYVL C 14, 19.1.1998, s. 70–74.

³¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma (A4-0367/97) ehdotuksesta neuvoston päätöslauselmaksi, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden ensisijaiset alat 1. tammikuuta 1998 alkavalle kaudelle Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, EYVL C 371, 8.12.1997, s. 207–208.

³² Neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisten alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, johdanto-osan 5 kappale, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4.

(yhteiset toimet, yleissopimukset), toimimattomuus sekä selkeiden tavoitteiden ja aikataulujen puuttuminen³³ ilmenivät myös Eurooppa-neuvostotason ohjauksen sisällössä. Alan visio oli vasta kehittymässä. Ensimmäisessä, vuonna 1993 hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa oli pyrkimystä jonkinasteiseen laajempaan poliittiseen tavoitteiden määrittelyyn. Tämä näkyi siinä, että toimintasuunnitelmassa yhdistettiin siinä toteutettavaksi suunnitellut yksittäiset toimenpiteet osaksi unionin laajempia tavoitteita kansalaisten etujen parantamisesta, EU:n kansalaisuudesta, henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ja sisärajoittoman alueen luomisesta.³⁴ Unionisopimuksen B artiklan mukaan unionin tavoite oikeus- ja sisäasioissa oli läheisen yhteistyön kehittäminen³⁵ ilman tarkempia täsmennyksiä. Sisärajoittoman alueen luominen ja kansalaisten etujen vahvistaminen EU:n kansalaisuuden perustamisella olivat listattuina B artiklassa unionin tavoitteina eri alakohdissa. Perussopimusmääräyksiin verrattuna toimintasuunnitelmassa yhdistettiin unionisopimuksen B artiklan eri alakohdissa määrätyt unionin tavoitteet osaksi oikeus- ja sisäasioiden alan toimenpiteiden tavoitteita.

Sen sijaan muut vuosina 1993–1997 hyväksytyt suuntaviivat olivat luonteeltaan listauksia ensisijaisiksi määritellyistä hankkeista. Niissä ei pyritty määrittelemään laajempaa oikeuden alueen tavoitetta tai visiota, ellei visiona tai sen alkuna pidetä oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötavoitteen kehittymistä kohti vapauden, turvallisuuden ja sittemmin myös oikeuden alueen tavoitetta. Tähän kehityssuuntaan vaikutti vireillä olleessa perussopimusmuutoksia pohtineessa hallitustenvälisessä konferenssissa tehty työ. Neuvostotasolla edellä mainitulla ajanjaksolla hyväksytyt työsuunnitelmat sisälsivät kuitenkin ainoastaan viittaukset Eurooppa-neuvoston määrittämiin tavoitteisiin ja maininnat pyrkimyksistä edistää vapautta, turvallisuutta ja oikeutta Euroopan unionissa.³⁶ Myöskään Eurooppa-neuvoston Maastrichtin sopimuksen aikana hyväksymät päätelmät eivät sisältäneet laaja-alaisia poliittisia tavoitteita alan kehittämiseksi. Päätelmissä vahvistettiin tavoitteen olevan vapauden ja turvallisuuden

³³ Vuoden 1996 hallitusten välinen konferenssi, mietintäryhmän raportti ja muita asiakirjoja, kohta 48.

³⁴ European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 1, 4, 16.

³⁵ Vrt. myös K.1 artikla, jossa viitattiin monikossa unionin tavoitteiden toteuttamiseen, mutta nimenomaisesti mainittiin ainoastaan henkilöiden vapaa liikkuvuus. Ks. myös Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 849.

³⁶ Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6, johdanto-osan 1–2 kappale. Huomioitavaa on, että tässä vaiheessa tarkka sanamuoto oli vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden edistäminen. Neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisten alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4, johdanto-osan 1–2 kappale.

alueen³⁷ tai myöhemmin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen³⁸ luominen kansalaisille. Muutoin Eurooppa-neuvoston tai neuvoston vahvistamat tavoitteet jäivät yksittäisten säädöskohtaisten tavoitteiden tasolle.

Huolimatta oikeuden alueen laajemman vision heikkoudesta sai kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistuminen monivuotisten ohjelmien kautta alkunsa Maastrichtin sopimuksen aikaisista suuntaviivoista. Perussopimuksissa ei tuolloin ollut määritetty, mitä oikeudellisella yhteistyöllä yksityisoikeuden alalla (K.1 artikla) tarkoitettiin. Kansainvälisen yksityisoikeuden alan toimenpiteitä ei mainittu perussopimuksissa. Yhteistyöalan täsmentäminen konkreetisoitui Eurooppa-neuvoston ja neuvoston hyväksymillä toimintasuunnitelmillä. Juuri niissä linjattiin, että perussopimuksissa määritetty tavoite yksityisoikeuden alan oikeudellisesta yhteistyöstä tarkoitti muiden toimenpiteiden ohella kansainvälisen yksityisoikeuden alan toimenpiteitä.

Kansainvälisen yksityisoikeuden alan toimenpiteitä pidettiin tarpeellisina Maastrichtin sopimuksen aikaisissa suuntaviivoissa Euroopan kansalaisuuden ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteutumiseksi. Merkittävää on, että suuntaviivojen mukaan näiden tavoitteiden toteuttaminen edellytti yhteisiä toimia kansalaisten perhe-elämään liittyen.³⁹ Perussopimuksissa ei mainittu erityisesti perheoikeuden alaa yhteistyön alana. Tämä oli perussopimuksia täsmentävä linjaus. Tuon ajan suuntaviivoissa ei kuitenkaan vielä ollut laajempaa näkemystä oikeuden alueen tavoitteista ja kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn kehittämisestä. Olennaista kuitenkin oli Eurooppa-neuvoston säännönmukaisesti ilmaisema tahto kehittää oikeuden aluetta – myös jo ennen varsinaisen oikeuden alueen syntymistä osaksi oikeus- ja sisäasioiden kokonaisuutta – ja se, että suuntaviivoissa linjattiin tämä tehtäväksi osaltaan kansainvälisen yksityisoikeuden, mukaan lukien perheoikeuden alan, toimenpitein.

Maastrichtin sopimuksen aikaista yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa pidettiin edelleen hitaana ja tehottomana,⁴⁰ eikä yhteistyö sujunut odotetulla tavalla⁴¹. Tämän luvun otsikossa käytetty tiennäyttäjä-termi on lainattu Monarilta. Monar on pitänyt Maastrichtin sopimusta sen puutteista ja heikkouksista

³⁷ Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency conclusions, Part II, C. Justice and Home Affairs.

³⁸ Dublinin Eurooppa-neuvosto 13.–14. joulukuuta 1996 puheenjohtajan päätelmät, V kohta.

³⁹ European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 16. Ks. myös Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency conclusions, Part II, C. Justice and Home Affairs, kohta 3.

⁴⁰ Aalto – Joutsamo – Pimiä 1995, s. 199; Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 850; Pingel 2010, s. 600–601. Leinonen 2001, s. 650–651, on katsonut, ettei Maastrichtin sopimus käytännössä juurikaan tuonut muutoksia oikeudelliseen yhteistyöhön ja että senaikaiset tulokset ”jäivät lahoiksi”. Myös Drobnig 2000, s. 192, on kritisoinut tuloksia, mutta on tuonut kuitenkin esille, että siviilioikeuden alan yhteistyössä edistystä tapahtui kahden yleissopimuksen neuvottelulla.

⁴¹ E 13/1995 vp 1. täydentävä selvitys, s. 2.

sekä senaikaisten konkreettisten tulosten vähäisyydestä huolimatta tiennäyttäjänä tulevalle yhteistyölle oikeus- ja sisäasioissa.⁴² Sama merkitys Maastrichtin sopimuksen aikaisella toiminnalla voidaan todeta olevan myös kansainvälisen yksityisoikeuden Eurooppa-neuvostotasoiselle ohjaukselle. Maastrichtin sopimuksen aikaiset suuntaviivat ja Eurooppa-neuvoston keskeinen asema tulevan työn ohjauksessa toimivat tiennäyttäjinä tuleville monivuotisille ohjelmille. Siemen oli kylvetty. Tätä aikaa voidaan kutsua monivuotisten ohjelmien esivaiheeksi. Maastrichtin sopimuksen puutteet johtivat siihen, että oikeus- ja sisäasiat olivat yksi avainkysymyksistä neuvoteltaessa seuraavia perussopimusmuutoksia.⁴³

2.3 EUROOPAN OIKEUDEN ALUEEN VISION SYNTY AMSTERDAMIN SOPIMUKSEN MYÖTÄ

Euroopan oikeuden aluetta koskeva laajempi alueajattelu syntyi Amsterdamin sopimuksen (voimaan 1.5.1999) neuvotteluvaiheessa.⁴⁴ Vapauden ja turvallisuuden rinnalle nostettiin perussopimusneuvotteluissa itsenäinen ja edellä mainituista erillinen oikeutta koskeva alue.⁴⁵ Perussopimusneuvotteluissa esillä olleet kysymykset ja hyväksytyt perussopimusmääräykset heijastuivat Euroopan oikeuden alueen poliittisen vision kehittymiseen Wienin toimintasuunnitelman (1998) ja Tampereen päätelmien kautta (1999). Wienin toimintasuunnitelma ja Tampereen päätelmät olivat Amsterdamin sopimuksen tavoitteiden toimeenpanemiseksi hyväksytyt oikeus- ja sisäasioiden suuntaviivat.

Perussopimusneuvotteluita oikeus- ja sisäasioiden alalla ohjasivat Maastrichtin sopimuksen aikaiseen yhteistyöhön liittyneet puutteet. Tämä näkyi erityises-

⁴² Monar 2012, s. 732.

⁴³ Peers 2011, s. 17.

⁴⁴ Ks. myös Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen (yksityisoikeudelliset asiat), 9576/99, s. 2.

⁴⁵ Firenzen Eurooppa-neuvoston 21.–22.6.1996, puheenjohtajan päätelmissä tuotiin ensimmäistä kertaa esille termi yhteisen oikeuden alueen luominen, mutta tässä yhteydessä viitattiin turvapaikka-, viisumi- ja maahanmuuttoasioihin (pätelmien kohta V). Dublinin Eurooppa-neuvoston 13.–14. joulukuuta 1996, puheenjohtajan päätelmissä alasta käytettävä termi oli suomenkielisissä päätelmissä ”vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alue”, ja englanninkielisissä päätelmissä termi oli ”an area of freedom, security and justice”. Käsitteistö heijasteli hallitustenvälisessä konferenssissa omaksuttua termistöä. Tämän osalta ks. Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Irlannin puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, Bryssel, heinäkuu 1996, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö, s. 28–42; Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Alankomaiden puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, Bryssel, lokakuu 1997, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö, s. 25–44. Ks. myös Kaila 1997, s. 622.

ti tahtona täsmentää alaa koskevat yhteiset tavoitteet,⁴⁶ koska selkeiden tavoitteiden puute nähtiin yhtenä syynä alan hitaaseen edistymiseen⁴⁷. Näitä puutteita pyrittiin korjaamaan uusilla perussopimusmuutoksilla. Amsterdamin sopimuksessa sovittu tavoite vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen asteittaisesta luomisesta kirjattiin unionisopimuksen 2 artiklaan ja yhteisön perustamisopimuksen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyötä koskevaan IV osaston 61 artiklaan. Toinen keskeinen oikeus- ja sisäasioita koskeva uudistus oli alan tavoitteiden toteuttamisessa käytettävien välineiden ja toiminnan tehostaminen.⁴⁸ Voimassa olleita välineitä ei pidetty riittävinä, päätöksentekomenettelyä pidettiin monimutkaisena eivätkä yhteisön toimielinten roolit olleet kaikilta osin tyydyttäviä.⁴⁹ Voidaankin ajatella, että juuri perussopimusneuvotteluissa esillä olleet siihenastisen yhteistyön heikkoudet tavoitteiden määrittämisessä ja yhteistyön hitaudessa heijastuivat sittemmin vahvaan tahtoon vauhdittaa ja varmistaa Amsterdamin sopimuksella luodun uuden EU:n politiikka-alan toimeenpanoa. Eurooppa-neuvosto nimittäin otti vahvan roolin alan eteenpäin kehittämässä ja monivuotiset ohjelmat toimivat yhteistyön haasteisiin vastaamisen välineinä.

Eurooppa-neuvostossa määritettiin alalle tarkat tavoitteet ja aikataulut. Eurooppa-neuvosto toimi tässä tehtävässään yleiseen unionin kehittämiseen liittyvien poliittisten suuntaviivojen määrittäjänä.⁵⁰ Tätä tehtävää tai Eurooppa-neuvoston luonnetta hallitustenvälisenä yhteistyöelimenä ei muutettu Amsterdamin sopimuksella⁵¹. Eurooppa-neuvosto oli tärkeä liikkeellepaneva voima unionissa,⁵² ja oikeuden alueen kehittämisessä tämä näkyi vahvana poliittisena painotuksena läpi Amsterdamin sopimuksen voimassaoloajan.

Oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien syntyhistoriaa ajatellen on syytä huomioida, että Amsterdamin sopimuksen neuvotteluvaiheessa esillä oli ehdotus perussopimukseen otettavasta määräyksestä, joka koski juuri tämän alan monivuotisia ohjelmia. Esillä olleen ehdotuksen mukaan neuvosto olisi vahvistanut määräenemmistöllä monivuotisia työohjelmia, joissa olisi määritetty halutut toiminnot, painopistealueet, näiden toteuttamiseksi suunnitellut toimenpiteet, välineet ja määrääjät sekä rahoitussäännöt.⁵³ Neuvotteluissa nostettiin esiin pohdittavaksi, pitäisikö monivuotiset ohjelmat saattaa myös Eu-

⁴⁶ Vuoden 1996 hallitusten välinen konferenssi, mietintäryhmän raportti ja muita asiakirjoja, kohta 49.

⁴⁷ Ibid., kohta 48.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid. Ks. myös HE 245/1997 vp, yleisperustelut 1/2 osa, 3.1.2 luku.

⁵⁰ SEU 4 artikla.

⁵¹ SEY 7(1) artiklassa luetellaan yhteisön toimielimet ja Eurooppa-neuvostoa ei sen luonteen vuoksi tässä mainita.

⁵² HE 245/1997 vp, yleisperustelut 2/2 osa, 3.4.5. luku.

⁵³ CONF/3860/1/96 ADD 1, s. 10. Monivuotisia ohjelmia koskeva ehdotus sisältyi vielä 18.9.1996 päivättyyn puheenjohtajan asiakirjaan CONF/3908/96, s. 9.

rooppa-neuvoston käsiteltäväksi.⁵⁴ Lopulliseen perussopimukseen määräystä oikeus- ja sisäasioiden monivuotisista ohjelmista ei kuitenkaan tullut.⁵⁵

Vaikka perussopimukseen ei lopulta tullut määräystä oikeus- ja sisäasioiden monivuotisista ohjelmista, voidaan arvioida, että aiheesta käyty keskustelu pohjusti tietä tuleville alan monivuotisille ohjelmille. Ajatus monivuotisista ohjelmista oli tuotu esille, ja tätä oli pohdittu eri jäsenvaltioissa, eikä ajatus ohjelmasta siten enää ollut uusi, kun Wienin toimintasuunnitelma ja Tampereen päätelmät hyväksyttiin.⁵⁶ Lisäksi perussopimusneuvotteluissa monivuotisia ohjelmia koskevaan määräykseen oli yleisesti suhtauduttu myönteisesti.⁵⁷

Alan institutionaaliset muutokset toimivat sysäyksenä Eurooppa-neuvostotason ohjaustyölle. Wienin toimintasuunnitelma ja Tampereen päätelmät oli suunnattu nimenomaisesti unionin uusien perussopimusten tavoitteiden täytännönpanoon ja ne oli yhdistetty Amsterdamin sopimuksessa asetettuun viiden vuoden määräaikaan.⁵⁸ Tämä perussopimuksissa ollut viiden vuoden määräaika heijastui sittemmin oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien ajalliseen keston. Maastrichtin sopimuksen aikaiset suuntaviivat olivat ajallisesti lyhyempiä. Wienin toimintasuunnitelmasta⁵⁹ ja Tampereen päätelmistä⁶⁰ lähtien suuntaviivat ovat olleet viiden vuoden mittaisia.⁶¹

Wienin toimintasuunnitelma hyväksyttiin ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa ja Tampereen päätelmät vähän tämän jälkeen. Institutionaaliset muutokset myös heijastuivat usealla tavalla suuntaviivojen sisältöön. Eurooppa-neuvoston vahva ote alan kehittämiseksi näkyi jo ennen uusien perussopimusmuutosten voimaantuloa. Eurooppa-neuvosto pyysi kesäkuussa 1998, että komissio ja neuvosto esittelisivät sille toimintasuunnitelman parhaasta tavas-

⁵⁴ CONF/3908/96, s. 9.

⁵⁵ Monivuotisia ohjelmia koskeva ehdotus ei sisältynyt puheenjohtajan 11.11.1996 päivättyyn CONF/3976/96 eikä 5.12.1996 päivättyyn CONF/2500/96 asiakirjaan.

⁵⁶ Tampereen päätelmiä tosin ei vielä kutsuttu niiden hyväksymishetkellä monivuotiseksi ohjelmaksi, vaan nimitys vakiintui vasta Haagin ohjelman myötä ja Tampereen päätelmiin on sittemmin viitattu vastaavalla termillä. Wienin toimintasuunnitelmaa ei ole pidetty monivuotisena ohjelmalla.

⁵⁷ E 13/1995 vp, 1. täydentävä lisäselvitys, s. 15; CONF/3908/96, s. 9.

⁵⁸ Ks. Amsterdamin sopimuksen SEY 61 artiklan a kohta, 62 artikla, 63 artikla. Viiden vuoden määräajasta ei määrätty yksityisoikeudellisen yhteistyön osalta.

⁵⁹ Ks. Wienin toimintasuunnitelma, kohta 31–51.

⁶⁰ Tampereen päätelmille ei asetettu määräaikaa varsinaisissa päätelmissä, mutta käytännössä seuraava monivuotinen ohjelma, Tampereen päätelmien jatko hyväksyttiin vuonna 2004. Ks. myös KOM(2004) 401 lopullinen, s. 3.

⁶¹ Poikkeuksen muodostavat vuoden 2014 suuntaviivat, joiden kuuden vuoden aika selittyy tavoitteella yhdistää oikeus- ja sisäasioiden poliittinen ohjauskeskus EU:n rahoituskehysyhteyksien kanssa (nykyinen rahoituskehys voimassa 2014–2020). Ks. myös Council of European Union, Presidency, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 3, josta ilmenee jäsenvaltioiden näkemys poliittisen ohjauksen ajallisesta synkronoisesta muiden poliittisten ja taloudellisten ohjausvälineiden kanssa.

ta täytäntöönpanna Amsterdamin sopimus vielä saman vuoden joulukuussa.⁶² Pyyntö osoitettiin sekä komissiolle että neuvostolle, minkä voi arvioida heijastelleen Amsterdamin sopimuksen myötä vahvistuneen komission asemaa oikeus- ja sisäasioiden alalla ottaen huomioon, että aikaisemmat Eurooppa-neuvoston vastaavat pyynnot oli osoitettu vain neuvostolle. Keskeinen komission vahvistamiseen vaikuttanut uudistus oli perussopimusneuvotteluissa sovittu komission yksinomaiseen aloitevaltaan siirtyminen viiden vuoden siirtymäajan jälkeen.⁶³ Wienin toimintasuunnitelmassa kyse oli siten kahden EU:n toimielimen yhdessä laatimasta toimintasuunnitelmasta.⁶⁴ Komission vaikutus näkyi Wienin toimintasuunnitelman sisällössä. Se pohjautui oikeuden alueen osalta pitkälti komission asiaa koskevaan tiedonantoon, osittain sanatarkastikin.⁶⁵ Neuvoston ja komission valmisteleva toimintasuunnitelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa Wienissä 11.–12.12.1998.

Uudelle politiikka-alalle, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle, annettiin poliittista näkyvyyttä ja sitoutumista. Kokouksessa, jossa Wienin toimintasuunnitelma hyväksyttiin, Eurooppa-neuvosto käsitteli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden asioita kolmessa eri yhteydessä, mitä voidaan pitää merkittävänä. Ensinnäkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen ja kansalaisten oikeussuojan parantaminen olivat esillä Wienin Eurooppa-strategiassa, joka oli osa laajempaa keskustelua unionin tulevaisuudesta ja jossa määriteltiin neljä kansalaisille ensisijaisen tärkeää asiakokonaisuutta. Eurooppa-neuvosto kehotti näiden osalta nopeaan ja tehokkaaseen edistymiseen.⁶⁶ Toiseksi oikeus- ja sisäasioiden ala nostettiin erityisesti esiin sillä osin kuin päätelmissä korostettiin tarvetta saada Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa valmistelevat toimet viipymättä päätökseen, jotta varmistettaisiin sopimuksen täysimääräinen täytäntöönpano heti sen voimaantullessa.⁶⁷ Kolmanneksi alaa käsiteltiin omana kokonaisuutenaan Eurooppa-neuvoston hyväksyessä Wienin toimintasuunnitelman ja antaessa suuntaviivoja alan jatko-työlle.⁶⁸ On huomionarvoista, että Eurooppa-neuvosto kehotti tässä yhteydessä kiinnittämään erityistä huomiota juuri Euroopan oikeuden alueen kehittämiseen.⁶⁹ Kuten edellä todettiin, oikeuden alue sisällytettiin omaksi kokonaisuudekseen vapautta ja turvallisuutta koskevia alueita myöhäisemmässä vaiheessa Amsterdamin sopimusta koskeneiden perussopimusneuvotteluiden kehittymi-

⁶² Cardiffin 15. ja 16. kesäkuuta 1998 Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät, kohta 48.

⁶³ SEY 67(2) artikla.

⁶⁴ Wienin toimintasuunnitelma, s. 1.

⁶⁵ COM(1998) 459 final.

⁶⁶ Wienin Eurooppa-neuvosto 11.–12. joulukuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät, kohta 2.

⁶⁷ Ibid., kohta 71.

⁶⁸ Ibid., kohta 83–93.

⁶⁹ Ibid., kohta 84. Päätelmissä ei kuitenkaan tässä yhteydessä erityisesti mainittu siviilioikeudellista yhteistyötä, vaan mainittiin eräitä toimia liittyen poliisiyhteistyöhön ja maahanmuuttoon.

sen vaikutuksesta. Sinänsä suuntaviivojen näkökulmasta yhteiset toimenpiteet olivat kattaneet jo ensimmäisestä vuoden 1993 toimintasuunnitelmasta lähtien toimenpiteitä, jotka olivat lueteltavissa oikeuden alueen toimenpiteiksi.

Wienin toimintasuunnitelmalla pyrittiin määrittämään Amsterdamin sopimuksen täytäntöönpanon prioriteetit. Kuitenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeneesta merkittävästä institutionaalisesta muutoksesta ja kenties aikaisemmasta hitaasta etenemisestä johtuen alan kehittämistä haluttiin edelleen edistää Eurooppa-neuvostotasolla. Jo Wienin toimintasuunnitelmassa ja Wienin Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainittiin seuraavalle vuodelle suunniteltu oikeus- ja sisäasioiden erityishuippukokous.⁷⁰ Eurooppa-neuvoston oli määrä tuolloin arvioida saavutettua edistystä ja antaa lisäohjeita alan kehitykselle.⁷¹

Tämän seurauksena syntyivät Tampereen päätelmät. Ne hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Tampereella 15.–16.10.1999. Kokouksen erityislaatuisuutena oli Eurooppa-neuvoston keskittyminen yhteen ainoaan teemaan eli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiseen. Vastaavalla tavalla vain yhteen aiheeseen keskittyen oli toimittu Eurooppa-neuvoston historiassa ainoastaan kerran aikaisemmin – vuonna 1997 Eurooppa-neuvoston käsitellessä työllisyyskysymyksiä.⁷² Institutionaalisten muutosten yhteys oli ilmeinen, sillä Tampereen Eurooppa-neuvoston pyrkimyksenä oli antaa korkean tason poliittinen viesti vastahyväksytyjen perussopimusmääräysten todelliselle täytäntöönpanolle.⁷³ Päämiesten kokouksen keskittyminen yhteen ainoaan teemaan antoi jo sinällään poliittisen viestin aiheen tärkeydestä. Oikeus- ja sisäasioiden nostaminen erityiseksi Eurooppa-neuvoston kokousaiheeksi oli ilmaisu siitä, että päämiehet pitivät alan kehittämistä tärkeänä sekä toisaalta kuvasti alaa koskevien institutionaalisten muutosten merkittävyyttä.

Amsterdamin sopimuksen myötä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisesta tuli Eurooppa-neuvoston työssä yksi unionin tärkeimmistä poliittisista tavoitteista.⁷⁴ Tavoite tuodaan esille kaikissa Eurooppa-neuvoston hyväksymissä alan pitkän aikavälin poliittisissa suuntaviiva-asiakirjoissa Wienin toimintasuunnitelmasta lähtien.⁷⁵ Tampereen päätelmät olivat tässä suhteessa erityisen painokkaat, sillä tuolloin Eurooppa-neuvosto vahvisti sitoutumisensa unionin kehittämiseen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perus-

⁷⁰ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 1; Wienin Eurooppa-neuvosto 11.–12. joulukuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät, kohta 1, 93.

⁷¹ Wienin Eurooppa-neuvosto 11.–12. joulukuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät, kohta 93.

⁷² Työllisyyttä käsittelevä ylimääräinen Eurooppa-neuvosto, Luxemburg, 20.–21. marraskuuta 1997.

⁷³ E 35/1999 vp, muistio, s. 1.

⁷⁴ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale.

⁷⁵ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 1, 3; Tampereen päätelmät, johdanto-osan 2 kappale; Haagin ohjelma, johdanto-osan 1 kappale; Tukholman ohjelma, s. 4; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 1.

tuvana alueena ja esitti ”voimakkaan poliittisen viestin” alueen kehittämisen tärkeydestä.⁷⁶ Sinänsä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteen mainitseminen ei sellaisenaan tuo lisäarvoa verrattuna EU:n perussopimuksiin, joissa kyseinen tavoite on vahvistettu. Kuitenkin, kuten muun muassa Storskrubb on tuonut esille, alan kehityksen kannalta Eurooppa-neuvoston alalle antama poliittinen näkyvyys ja painotus ovat olleet keskeisiä.⁷⁷ Näitä voidaankin pitää monivuotisten ohjelmien kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalais-tumiseen vaikuttaneina tekijöinä. Monivuotisten ohjelmien tuoma poliittinen painotus ja alan toimenpiteiden asettaminen ensisijaisiksi osana vapauden, turvallisuu-den ja oikeuden alueen kehitystä ovat vaikuttaneet kansainvälisen yksi-tyisoikeuden EU-sääntelyn kehitykseen.

Amsterdamin sopimuksella tuodut institutionaaliset muutokset näkyivät myös siinä, että uuden EU:n politiikka-alan kehityksen ja Amsterdamin sopi-muksessa määritettyjen tavoitteiden toteutumisen seurantatehtävä oli osoitettu komissiolle.⁷⁸ Maastrichtin sopimuksen voimassaoloaikana tulosten seurannas-ta vastasi neuvosto.⁷⁹ Muutos kuvastaa komission aseman muuttumista. Lisäk-si komission vahvistunut asema ja sen saama aloiteoikeus näkyivät Tampereen päätelmissä useassa yhteydessä komissiolle osoitetussa kehotuksessa ryhtyä toimenpiteisiin.⁸⁰

Euroopan parlamentin rooli ja sen kokoonpano olivat keskeisimpiä insti-tutionaalisia kysymyksiä Amsterdamin sopimusneuvotteluissa.⁸¹ Amsterdamin sopimuksella vahvistettiin Euroopan parlamentin toimivaltaa laajentamalla yh-teispäätösmenettelyn⁸² soveltamisalaa.⁸³ Tällä muutoksella parannettiin Euroo-pan parlamentin asemaa lainsäätäjänä. Kansainvälisen yksityisoikeuden alalla siirtymisestä yhteispäätösmenettelyyn sovittiin viiden vuoden siirtymäajalla. Alkuvaiheessa Amsterdamin sopimuksen voimaantultua Euroopan parlamentin rooli rajoittui sen kuulemiseen. Siirtyminen yhteispäätösmenttelyyn edellytti tämän jälkeen erillistä neuvoston päätöstä.⁸⁴ Amsterdamin sopimuksen aikais-ten Eurooppa-neuvoston linjausten eli Wienin toimintasuunnitelman ja Tam-pereen päätelmien hyväksymisten aikaan Euroopan parlamentin asema toise-na lainsäätäjänä kansainvälisen yksityisoikeuden alalla oli vasta kehittymässä ja yhteispäätösmenttelyyn siirtyminen oli tulevien päätösten kysymys. Wie-

⁷⁶ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale.

⁷⁷ Storskrubb 2008, s. 68–69; Södersten 2009, s. 6.

⁷⁸ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale.

⁷⁹ European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions, s. 17.

⁸⁰ Ks. esim. Tampereen päätelmät, kohta 34 koskien yksityisoikeuden alaa.

⁸¹ HE 245/1997 vp, yleisperustelut 1/2, 2.4.1. luku.

⁸² Yhteispäätösmenttelyllä viitataan SEY 251 artiklan mukaiseen menettelyyn. Yhteispäätös-menttely-termiä käytettiin ennen Lissabonin sopimusta. Lissabonin sopimuksessa menttelyn soveltamisala laajeni merkittävästi, ja termi on muutettu tavalliseksi lainsäädäntömenttelyksi.

⁸³ HE 245/1997 vp, yleisperustelut 2/2, 3.4.2. luku.

⁸⁴ SEY 67 artikla.

nin toimintasuunnitelmassa ei mainittu Euroopan parlamenttia. Komissio oli kuitenkin esittänyt toimintasuunnitelman valmisteluvaiheessa, että Euroopan parlamentin tulisi osallistua toimintasuunnitelman valmisteluun sen kasvaneen roolin vuoksi.⁸⁵ Tampereen päätelmissä Euroopan parlamentti huomioitiin siten, että Eurooppa-neuvosto korosti alan kehityksestä tiedottamisen tärkeyttä parlamentille sekä kehotti neuvostoa ja komissiota tiiviiseen yhteistyöhön parlamentin kanssa perussopimusten ja suuntaviivojen toimeenpanemiseksi.⁸⁶ Parlamentti otti kantaa sekä Wienin toimintasuunnitelmaan että Tampereen päätelmiin. Wienin toimintasuunnitelman osalta parlamentin päätöslauselma on huhtikuulta 1999⁸⁷ eli selkeästi toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeen. Tampereen päätelmiä koskeva päätöslauselma hyväksyttiin syyskuussa 1999.⁸⁸ Tätä päätöslauselmaa ei mainittu Tampereen päätelmissä.

2.3.1 Yhteisöllistäminen takaovesta

Kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta Amsterdamin sopimuksen tuomia institutionaalisia muutoksia on pidetty kulmakivinä alan yhteisöllistämisen ja eurooppalaistumiskehitykselle.⁸⁹ Alan yhteisöllistäminen ei kuitenkaan ollut Amsterdamin sopimuksen neuvotteluiden keskiössä oikeus- ja sisäasioiden kokonaisuudessa. Painopiste Maastrichtin sopimuksen aikaisen III pilarin yhteisöllistämistä koskevissa keskusteluissa oli muissa kysymyksissä, kuten maahanmuuttopolitiikassa, turvapaikkajärjestelmässä sekä ulkorajojen valvonnassa.⁹⁰ Yksityisoikeuden alan yhteisöllistäminen oli esillä vasta neuvotteluiden myöhäisessä vaiheessa.

Komissio tosin ajoi jo vuoden 1996 puolella oikeus- ja sisäasioiden alan yhteisöllistämistä laaja-alaisesti niin, että se kattaisi myös oikeudellisen yh-

⁸⁵ COM(1998) 459 final, s. 10.

⁸⁶ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale, 9 kohta.

⁸⁷ Euroopan parlamentin päätöslauselma ehdotuksesta neuvoston ja komission toimintasuunnitelmaksi parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, s. 61, EYVL C 219, 30.7.1999, s. 61–67.

⁸⁸ Euroopan parlamentin 16. syyskuuta 1999 antama päätöslauselma (B5-0116/1999) vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevasta Eurooppa-neuvoston ylimääräisestä kokouksesta (Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999), EYVL C 54, 25.2.2000, s. 93–94.

⁸⁹ Liukkunen 2006b, s. 52; Bariatti 2011, s. 6; Baarsma 2011, s. 84.

⁹⁰ Yksityisoikeuden alan yhteisöllistäminen ei neuvoston asiakirjojen mukaan ollut esillä joulukuussa 1995 eikä heinäkuussa 1996. Ks. joulukuussa 1995 annetun vuoden 1996 hallitusten välinen konferenssin, mietintäryhmän raportti ja muita asiakirjoja, kohta 49 ja 50. Sen mukaan esillä oli ollut näkemys ulkomaalais- ja maahanmuuttopolitiikan, turvapaikkajärjestelmän sekä ulkorajojen valvonnan siirtämisestä yhteisöoikeuden piiriin. Heinäkuussa 1996 annetussa tekstissä (Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Italian puheenjohtajakausi, tekstikokoelma s. 90) katsottiin edelleen, että yhteisön toiminta-alaan parhaiten soveltuisivat viisumit, turvapaikka ja maahanmuutto.

teistyön yksityisoikeuden alalla. Komissio esitti heinäkuussa 1996, että perustamissopimukseen liittyvät heikkoudet, muun muassa tehottomuus ja kansanvaltaisen valvonnan puuttuminen oikeus- ja sisäasioissa voitaisiin korjata asettamalla selkeät päämäärät ja tarvittavat keinot. Yhtenä keinona komissio esitti oikeus- ja sisäasioiden yhteisöllistämistä poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä lukuun ottamatta.⁹¹ Se teki syyskuussa 1996 yhteisöllistämistä koskevan aloitteen, joka kattoi myös yksityisoikeudellisen yhteistyön. Komission ehdotus sisälsi jäsenvaltioiden kansainvälistä yksityisoikeutta koskevan sääntelyn lähentämisen. Ehdotuksen tavoitteena oli oikeuksien pääsyn parantaminen ja kansalaisten oikeuksien parempi suojelu. Ehdotettuina keinoina olivat jäsenvaltioiden määräysten lähentäminen koskien oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa, tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa, oikeuksiin pääsyä sekä lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivaltaa.⁹²

Sen sijaan komission aloitteen kanssa samana päivänä, syyskuussa 1996 annetussa puheenjohtajan ehdottamassa lähestymistavassa yksityisoikeudellinen yhteistyö ei sisällynyt yhteisöllistettäväksi ehdotettuihin aloihin.⁹³ Marraskuussa 1996 annetusta puheenjohtajan muistiosta ilmenee, että yhteisömenetelmän soveltamisesta eräisiin oikeus- ja sisäoikeuden aloihin oli tietynasteinen yhteisymmärrys, mutta keskusteluissa ei käsitelty yksityisoikeuden alan oikeudellisen yhteistyön yhteisöllistämistä.⁹⁴ Joulukuussa 1996 annetussa puheenjohtajan ehdotuksessa oli jätetty määräysten sijainti perussopimuksissa (I vai III piliiri) avoimeksi ja keskitytty sisällöllisiin kysymyksiin, kuten tavoitteiden tarkempaan määrittämiseen ja käytettävien välineiden tehostamiseen. Ehdotuksessa tehtiin kuitenkin selkeä ero henkilöiden vapaata liikkuvuutta, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa sekä poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten välillä. Ensimmäiseksi mainittujen osalta ehdotettiin tehostettua päätöksentekomenettelyä yhteisömenetelmää noudattaen ja toiseksi mainittujen osalta pitäydyttiin hallitustenvälisessä yhteistyössä. Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla sijoittui tässä vaiheessa vielä jälkimmäiseen, hallitustenvälistä yh-

⁹¹ Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Italian puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, s. 24–25.

⁹² CONF/3912/96, s. 6, Article F. Kokonaisuudessaan komission ehdottama artikla oli seuraavanlainen:

“ARTICLE F

With a view to improving access to justice and providing better protection of individuals rights, the Council shall, where the other provisions of this Treaty do not grant the necessary power to act, adopt provisions aimed at:

- improving and simplifying the system for serving judicial and extrajudicial documents;
- improving and simplifying the recognition and enforcement of judgments;
- approximating the conditions of access to justice;
- approximating the rules concerning the conflict of laws and of jurisdiction.

In adopting these provisions, the Council shall follow the procedure referred to in Article I.”

⁹³ CONF/3908/96, liite.

⁹⁴ CONF/3976/96.

teistyötä koskeneeseen poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä käsittävään osuuteen.⁹⁵

Vuoden 1997 alkupuolella tapahtui muutos siten, että henkilöiden vapaa liikkuvuus laajennettiin kattamaan myös ”tärkeimmät siihen liittyvät liitännäistoimet”, joihin myös yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa lukeutui.⁹⁶ Ehdotettuna päätöksentekomenettelynä oli asteittainen siirtyminen neuvostossa yksimielisyydestä määränemmistöpäätökseen ja jaetusta aloiteoikeudesta komission yksinomaiseen aloiteoikeuteen.⁹⁷ Yksityisoikeuden alan yhteistyön siirtämisestä vapaata liikkuvuutta koskevaan osioon ei kuitenkaan vuoden 1997 alkupuolella vallinnut yksimielisyys.⁹⁸ Suomi vaikutti osaltaan yksityisoikeudellisen yhteistyön yhteisöllistämiseen. Suomi teki asiasta aloitteen helmikuussa 1997.⁹⁹ Se tehtiin viisi kuukautta komission asiaa koskevan aloitteen jälkeen, mutta vaiheessa, jossa asiasta ei vielä ollut yhteisymmärrystä. Pian tämän jälkeen toimitetussa puheenjohtajan ehdotuksessa yksityisoikeudellinen yhteistyö oli sisällytetty yhteisöllistettäviin kysymyksiin. Yksityisoikeudellinen yhteistyö oli osana henkilöiden vapaata liikkuvuutta, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevaa osastoa I pilarissa.¹⁰⁰ Perussopimustekstit hyväksyttiin Eurooppa-

⁹⁵ CONF/2500/96, s. 19–37.

⁹⁶ CONF/3823/97, s. 2–10. Ehdotettu G artikla:

”Jollei tässä perussopimuksessa muutoin määrätä, neuvosto antaa H artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen säännöksiä ja määräyksiä, joilla pyritään:

- parantamaan ja yksinkertaistamaan oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen toimittamista koskevaa järjestelmää,
- parantamaan ja yksinkertaistamaan tuomioiden, myös muiden kuin tuomioistuinkäsittelyssä aikaan saatujen ratkaisujen tunnustamista ja täytäntöönpanoa,
- lähentämään lain ja tuomioistuimen valintaa koskevia sääntöjä,
- parantamaan mahdollisuuksia käyttää oikeuskeinoja.”

⁹⁷ CONF/3823/97, s. 3 ja 11 (H artikla).

⁹⁸ CONF/3828/97, s. 1.

⁹⁹ SN 514/97, Suomen aloite on päivätty 14.2.1997, ja se jaettiin 24.2.1997 ministeritason kokouksessa. Suomen yhteisöllistämistä tukeva kanta muokkautui perussopimusneuvotteluiden aikana alkuvaiheen täsmentymättömästä ja varauksellisesta aloitteentekijäksi, ks. kannan kehityksestä HVK 1996 – Suomen lähtökohtia; s. 20–21, VNS 1/1996 vp, kohta 1.2; PeVL 6/1996 vp; UaVM 7/1996 vp; SuVL 2/1996 vp, jossa suuri valiokunta nimenomaisesti katsoi, että yksityisoikeudellinen yhteistyö tulisi säilyttää hallitustenvälisenä. Valtioneuvoston 26.9.1996 antamassa E 13/1995 vp, 1. lisäselvityksessä katsottiin edelleen, että oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla ei tulisi siirtää III pilarista I pilariin. Valtioneuvoston 1.11.1996 antamassa E 13/1996 vp, 2. lisäselvityksessä kanta oli muuttunut komission kansainvälisen yksityisoikeuden yhteisöllistämistä koskevaa ehdotusta tukevaksi edellyttäen, että näin voitaisiin turvata yksilön oikeuksien toteutuminen nykyistä paremmin. Suuri valiokunta yhtyi tähän, SuVP 45/1996 vp. Huomatakoon, että suuri valiokunta, SuVP 3/1997 vp, oli harkinnut 21.2.1997 selvityksen pyytämistä valtioneuvostolta Suomen aloitteesta yksityisoikeuden alan yhteisöllistämisestä, mutta oli sittemmin päättynyt siihen, ettei selvityksen pyytämiseksi ollut aihetta. Valtioneuvoston tai eduskunnan asiakirjoista ei selviä tarkemmin Suomen kannan muuttumisen perusteluita tai analysointia.

¹⁰⁰ CONF/2500/96 ADD 1, s. 15 ja 20, F artikla:

”Yksityisoikeudellisissa asioissa toteutettaviin toimiin kuuluvat:

- oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen toimittamista koskevan järjestelmän parantaminen ja yksinkertaistaminen,

neuvostossa kesäkuussa¹⁰¹ ja allekirjoitettiin lokakuussa 1997.

Kansainvälisen yksityisoikeuden yhteisöllistämisen voidaan näin sanoa tapahtuneen ikään kuin takaovesta, muiden neuvotteluissa keskiössä olleiden kysymysten vanavedessä. Boele-Woelki ja Van Ooik ovatkin tuoneet esille, että kansainvälisen yksityisoikeuden yhteisöllistäminen yllätti alan toimijat.¹⁰² Monivuotisten ohjelmien vaikutuksien kannalta tosin voitaneen todeta, että ne olisivat todennäköisesti koskeneet kansainvälistä yksityisoikeutta siitakin huolimatta, että alan sääntely olisi jäänyt Amsterdamin sopimuksessa III pilariin. Näin siksi, että monivuotiset ohjelmat ovat pilarijaosta huolimatta koskeneet koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteistyötä, mukaan lukien siten myös poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön Amsterdamin sopimuksen III pilarissa. Monivuotisilla ohjelmilla olisi näin ollen todennäköisesti luotu oikeuden alueen visiota myös siinäkin tilanteessa, että kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn olisi jäänyt III pilariin. Kansainvälisen yksityisoikeuden siirtäminen unionin toimivaltaan vaikutti alalla käytettäviin oikeudellisiin välineisiin ja näin ollen myös monivuotisten ohjelmien suuntaviivojen sisältöön. Uudet institutionaaliset puitteet tarjosivat mahdollisuuksia tehokkaammalle yhteistyölle ja vaikuttivat poliittiseen tahtoon panna uudet määräykset täysimääräisesti täytäntöön.

2.3.2 Vaatimaton perussopimus pohja – kunnianhimoiset poliittiset suuntaviivat

Amsterdamin sopimuksella yksityisoikeudellista yhteistyötä koskevia perussopimusmääräyksiä täsmennettiin merkittävästi Maastrichtin sopimukseen verrattuna. Yksityisoikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset sisältyivät Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen IV osastoon, joka koski viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaata liikkuvuutta. SEY 61 artiklassa määrättiin yleisesti toimenpiteistä, jotka neuvosto kyseisen määräyksen mukaisesti toteutti vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittaiseksi toteuttamiseksi. Osana tätä määrättiin yksityisoikeudellisen yhteistyön toimenpiteistä.¹⁰³ Tarkemmin oikeudellisesta

-
- yksityis- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tehtyjen päätösten, myös muiden kuin tuomioistuinkäsittelyssä aikaan saatujen ratkaisujen tunnustamisen ja täytäntöönpanon parantaminen ja yksinkertaistaminen,
 - lain ja tuomioistuimen valintaa koskevien sääntöjen lähentäminen,
 - yksityisoikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen, erityisesti todistelumenettelyjä koskevien sääntöjen lähentäminen.”

¹⁰¹ Amsterdamin Eurooppa-neuvosto 16.–17. kesäkuuta 1997, puheenjohtajan päätelmät, s. 2.

¹⁰² Boele-Woelki – Van Ooik 2002, s. 3.

¹⁰³ SEY 61 artiklan c alakohta. Siviilioikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten sijoittu-

yhteistyöstä yksityisoikeudellisissa asioissa määrättiin SEY 65 artiklassa seuraavasti.

65 artikla

Toimenpiteet, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli, toteutetaan 67 artiklan mukaisesti ja siinä määrin kuin ne ovat tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, ovat:

- a) seuraavilla aloilla tapahtuva kehittäminen ja yksinkertaistaminen:
 - oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa valtiosta toiseen koskeva järjestelmä;
 - todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö;
 - yksityis- ja kauppaoikeudellisissa asioissa annettujen tuomioiden ja muiden päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano;
- b) lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivallan määräytymistä koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuuden edistäminen;
- c) riita-asia- oikeudenkäyntien moitteettoman sujumisen esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa riita-asia- oikeudenkäyntiä koskevien jäsenvaltioissa sovellettavien säännösten yhteensopivuutta.

On huomattava, että siirrettäessä oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla hallitustenvälisestä yhteistyöstä unionin oikeuden piiriin tiukennettiin samalla yhteistyötä koskevaa määräystä. Yhteistyölle määritettiin Amsterdamin sopimuksessa kaksi edellytystä, joiden täytyessä yhteistyötä koskevat toimenpiteet olivat mahdollisia: rajat ylittävä ulottuvuus ja vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan. Maastrichtin sopimuksessa ainoa rajoitus oli se, että yhteistyön tuli edistää unionin tavoitteiden saavuttamista.¹⁰⁴ Myöhemmin luvussa 3 tarkastellaan tarkemmin näiden kahden edellytyksen ilmenemistä monivuotisten ohjelmien mukaisessa Euroopan oikeuden alueen visiossa.

Se, että hallitustenvälisessä konferenssissa saavutettiin vasta myöhäisessä vaiheessa yhteisymmärrys kansainvälistä yksityisoikeutta koskevien määräysten yhteisöllistämisestä, ei sittemmin heijastunut alan visioon perussopimusten tultua hyväksytyksi. Amsterdamin sopimuksen tuomat perussopimusmuutokset loivat olennaisen perustan kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalais-tumiselle ja ne vaikuttivat alan nopeaan kehitykseen.¹⁰⁵ Kuitenkin yhteistyön

mista henkilöiden vapaan liikkuvuuden yhteyteen ei ole pidetty onnistuneena. Ks. tästä Fiorini 2008a, s. 974; Partsch 2003, s. 295–297. Ks. myös Baarsma 2011, s. 85–87, joka on katsonut, että yksityisoikeudellinen yhteistyö on kattanut myös EU:n kolme muuta vapautta eli tavaroiden, palveluiden ja pääomien vapaan liikkuvuuden perussopimustekstistä huolimatta. Ks. myös Remien 2001, s. 74–75 henkilöiden vapaan liikkuvuuden laajasta tulkinnasta tässä yhteydessä. Toisaalta Candela Soriano – Defossez 2007, s. 9, mukaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja siviilioikeudellisen yhteistyön läheinen yhteys mahdollisti jälkimmäisen yhteisöllistämisen Amsterdamin sopimuksessa.

¹⁰⁴ HE 245/1997 vp, yksityiskohtaiset perustelut 1/3.

¹⁰⁵ Hartnell 2002, s. 78–79. Hartnellin mukaan kehitys nimenomaan siviilioikeuden alalla on ol-

tosiasialliseen konkretisoimiseen ja suuntaan vaikuttivat nimenomaan Wienin toimintasuunnitelma ja Tampereen päätelmät. Hartnell on arvioinut kattavasti vuonna 2002 Wienin toimintasuunnitelmaa ja Tampereen päätelmiä yksityisoikeudellisen yhteistyön kehityksen kannalta. Hän on pitänyt perussopimus pohjaa vaatimattomana ja katsonut, että Tampereen päätelmillä luotiin tämän vaatimattoman pohjan päälle kunnianhimoiset suuntaviivat alan kehittämiseksi.¹⁰⁶ Hartnellin mukaan kunnianhimoisuus ilmeni nimenomaisesti Tampereen päätelmillä toteutetulla oikeuden alueen visiolla.

Yhdyn tähän Hartnellin näkemykseen. Poliittisella tasolla oli valmius ja tahotila luoda todellinen Euroopan oikeusalue, kuten Tampereen päätelmissä perussopimustavoitetta täsmennettiin¹⁰⁷. Tampereen päätelmien saama painoarvo kansainvälisen yksityisoikeuden EU-sääntelyn kehitykselle ei selity ainoastaan päätelmien liittymisellä alan merkittävimpään institutionaaliseen muutokseen tai päätelmien ja Tampereen kokouksen korkealla poliittisella näkyvyydellä. Tampereen päätelmien saama painoarvo selittyy myös ja ennen kaikkea niiden perussopimuksia täsmäntävällä sisällöllä. Päätelmissä linjattiin oikeuden alueen yleisiä periaatteita, kuten vastavuoroisen tunnustamisen periaate¹⁰⁸, ja tavoitteita, kuten eksekvatuurin poistaminen, jotka eivät ilmenneet perussopimuksissa vaan nimenomaan oikeuden alueen visiossa. Nämä periaatteet ja tavoitteet ovat edelleenkin osa oikeuden alueen visiota. Kuten esimerkiksi Candela Soriano ja Defossez ovat arvioineet, Tampereen päätelmät antoivat merkittävän sysäyksen oikeuden alueen kehittämiseksi ja toimivat moottorina sekundaarilainsäädännön hyväksymiseksi.¹⁰⁹ Lisäksi tähän mennessä hyväksytyjen monivuotisten ohjelmien kehityksen arvioinnin perusteella voidaan todeta, että Tampereen päätelmillä ja vähemmälle huomiolle jääneellä Wienin toimintasuunnitelmalla konkretisoitiin unionin perussopimusmääräysten tavoitteita tavalla, joka loi jo tuolloin pitkän aikavälin visiota oikeuden alueesta. Tampereen päätelmillä konkretisoitiin perussopimustavoitteita tavalla, joka on kantanut yhteistyötä tähän päivään saakka. Tätä arvioidaan tarkemmin luvussa 3 ja 5.

lut nopeaa ja dramaattista. Walkerin 2004, s. 14, mukaan oikeus- ja sisäasioiden alan kehitys on ollut yksi EU:n aktiivisimmista politiikka-aloista osittain jo ennen Amsterdamin sopimusta, mutta erityisesti tämän jälkeen. Monar 2001, s. 747–748, on pitänyt oikeus- ja sisäasioita ainutlaatuisena juuri niiden nopeuden johdosta ottaen huomioon sen, että oikeus- ja sisäasiat sisällytettiin perussopimuksiin vasta Maastrichtin sopimuksessa. Myös Monar 2001, s. 755; Fiorini 2008a, s. 974; Leinonen 2001, s. 645, 651; Candela Soriano – Defossez 2007, s. 6.

¹⁰⁶ Hartnell 2002, s. 79–81, on pitänyt myös Wienin toimintasuunnitelman asemaa keskeisenä. Ks. myös Rouchaud 2003, s. 455–456.

¹⁰⁷ Tampereen päätelmät, otsikko B, kohta 28.

¹⁰⁸ Tampereen päätelmien keskeistä merkitystä on usein korostettu siitä syystä, että niillä asetettiin vastavuoroisen tunnustamisen periaate yhteistyön kulmakiveksi, ks. esim. Monar 2001, s. 755; Hartnell 2002, s. 82; Liukkunen 2006b, s. 51; Jänterä-Jareborg 2005, s. 813; Martiny 2008, s. 378; Candela Soriano – Defossez 2007, s. 13.

¹⁰⁹ Candela Soriano – Defossez 2007, s. 13–16. Ks. myös esim. van Calster 2012, s. 1461–1465.

2.4 KOHTI VISIOINNIN VAKIINTUMISTA NIZZAN SOPIMUKSEN AIKANA

Nizzan sopimuksen (voimaan 1.2.2003) muutokset koskivat erityisesti yhteisön toimielin- ja päätöksentekojärjestelmän mukauttamista unionin laajentumisen mahdollistamiseksi sekä määräänemmistöpäätösten ja yhteispäätösmenettelyn soveltamisalan laajentamista.¹¹⁰ Kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta merkityksellistä oli yksityisoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten muuttaminen siten, että alalla sovellettiin määräänemmistöpäätöksentekoa, Euroopan parlamentin tasavertaista lainsäätäjän asemaa ja komission aloitemonopolia heti Nizzan sopimuksen voimaantultua. Toisin sanoen kansainvälisen yksityisoikeuden alalla siirryttiin SEY 251 artiklan mukaiseen yhteispäätösmenettelyyn Nizzan sopimuksen voimaantulon myötä. Muutokset tehtiin muuttamalla SEY 67 artiklan siirtymäkausimääräystä.¹¹¹ Nizzan sopimuksessa sovittu siirtymäkauden päättymisen aikaistaminen ei kuitenkaan koskenut perheoikeutta.¹¹² Siten perheoikeuden alalla Amsterdamin sopimuksessa sovittu viiden vuoden siirtymäkausi soveltui Nizzan sopimuksen voimaantulon jälkeenkin, mikä tarkoitti päätöksentekomenettelyn osalta neuvostossa yksimielisyysvaatimusta ja Euroopan parlamentin kuulemista. Viiden vuoden siirtymäkauden jälkeen siirtyminen SEY 251 artiklan mukaiseen yhteispäätösmenettelyyn olisi edellyttänyt neuvoston yksimielistä päätöstä. Tällaista päätöstä ei neuvostossa tehty perheoikeuden osalta. Aloiteoikeutta koskevaa Amsterdamin sopimuksen siirtymäkausiajantelyä ei myöskään muutettu Nizzan sopimuksella perheoikeuden alalla. Siten aloiteoikeus säilyi rinnakkaisena komissiolla ja jäsenvaltioilla sovitun viiden vuoden siirtymäkauden ajan.¹¹³ Komission yksinomainen aloiteoikeus perheoikeuden alalla alkoi siirtymäkauden päättymisen jälkeen 1.5.2004.

Nizzan sopimuksen voimassaoloaikana Eurooppa-neuvosto hyväksyi Tampereen päätelmien seuraajan eli Haagin ohjelman viisivuotiskaudelle 2004–2009. Haagin ohjelma ei liittynyt EU:n institutionaalisiin muutoksiin vastaavalla tavalla kuin oikeus- ja sisäasioiden ensimmäiset vuoden 1993 suuntaviivat, Wienin toimintasuunnitelma ja Tampereen päätelmät. Nizzan sopimus oli tullut voimaan jo aikaisemmin, ja sen tuomat muutokset alaa kokonaisuutena arvioiden olivat pienemmät.

Vireillä olleet perussopimusneuvottelut EU:n perustuslaista heijastuivat osaltaan Haagin ohjelmaan.¹¹⁴ Näillä neuvotteluilla oli sisällöllisiä heijastus-

¹¹⁰ HE 93/2001 vp, s. 1.

¹¹¹ HE 93/2001 vp, s. 17. HVK:n aikaisista ehdotuksista määräänemmistöpäätöksentekoon ja yhteispäätösmenttelyyn, ks. esim. CONFER 4750/00, s. 71; CONFER 4770/00, s. 2, jossa viitattiin erityisesti Tampereen päätelmiin määräänemmistöpäätökseen siirtymisen tueksi.

¹¹² Nizzan sopimuksella muutettu SEY 67(5)(2) artikla. Ks. myös HE 93/2001 vp, s. 17, 40.

¹¹³ SEY 67(2)(1) artikla.

¹¹⁴ Haagin ohjelma, s. 1; KOM(2004) 401 lopullinen, s. 5.

vaikutuksia Haagin ohjelman oikeuden alueen visioon. EU:n perustuslain määräykset yhteistyön perustumisesta vastavuoroiseen tunnustamiseen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisesta¹¹⁵ tukivat Haagin ohjelman näitä koskevia kirjauksia. Haagin ohjelma jatkoi Tampereen päätelmien jatkumona vastavuoroisen tunnustamisen keskeistä asemaa ja nosti periaatteen aikaisempaa selkeämmin oikeuden alueen ylätasoa tavoitteeksi, joka kattoi niin tuomioistuimen toimivaltaa, lainvalintaa kuin tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevia tavoitteita. Oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittaminen puolestaan kirjattiin ensimmäistä kertaa oikeuden alueen suuntaviivoihin Haagin ohjelmassa.

Haagin ohjelman laatimiseen ei kuitenkaan liittynyt sellaista Euroopan unionin institutionaalista muutosta, jonka vuoksi Eurooppa-neuvoston linjaukset olisivat olleet tarpeen. Alan ensimmäisiä suuntaviivoja sekä Wienin toimintasuunnitelmaa ja Tampereen päätelmiä kuvasti tarve poliittisella tasolla ilmaista vahva sitoumus uusien perussopimusmääräysten täysimääräiseen hyödyntämiseen. Haagin ohjelman tilanteessa tällaista institutionaalisia muutoksiin perustuvaa tarvetta ei ollut. Sen sijaan uudet suuntaviivat nähtiin tarpeellisina vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiseksi, koska aikaisemmat suuntaviivat olivat tulossa ajallisesti päätökseen ja aikaisempaa Eurooppa-neuvostotasolla hyväksyttyä yhteistä visiota oli pidetty hyödyllisenä¹¹⁶. Haagin ohjelma vakiinnutti näin monivuotisten ohjelmien jatkumon.

Haagin ohjelmassa näkyi komission ja Euroopan parlamentin aseman vahvistuminen. Ohjelmassa nimenomaan viitattiin komission ohjelman valmisteluun liittyneeseen asiakirjaan ja Euroopan parlamentin aihetta koskevaan päätöslauselmaan.¹¹⁷ Haagin ohjelma on ensimmäinen oikeuden aluetta koskeneista Eurooppa-neuvoston hyväksymistä suuntaviivoista, joissa Euroopan parlamentin näkemyksen huomioon ottaminen on ilmaistu nimenomaisesti.¹¹⁸ Tämän voidaan arvioida heijastelevan Euroopan parlamentin aseman muuttumista lainsäädäntömenettelyssä, jossa oli siirrytty yhä useammassa kysymyksessä yhteispäätösmenettelyyn. On myös huomioitava, että komissio esitti ohjelman valmisteluvaiheessa, että neuvoston ohella Euroopan parlamentilla

¹¹⁵ Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, III-257 artiklan 1 kohta, 4 kohta, III-269 artiklan 1 kohta, EUVL C 310, 16.12.2004, s. 3–474.

¹¹⁶ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 16.

¹¹⁷ Haagin ohjelma, s. 1. Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tulevaisuudesta sekä edellytyksistä sen legitimiteetin vahvistamiseksi ja toimivuuden tehostamiseksi (2004/2175(INI)), EUVL C 166 E, 7.7.2005, s. 58–63.

¹¹⁸ Tätä ennen Euroopan parlamentin lausunto oli mainittu nimenomaisesti neuvostotasolla, Eurooppa-neuvoston kehotuksesta hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa, neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisten alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, johdanto-osan 5 kappale, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4.

tulisi olla asema uuden ohjelman laatimisessa, ja katsoi, että ohjelman tulisi olla näiden toimielinten yhteisymmärryksessä laatima.¹¹⁹ Haagin ohjelmaa ei voi pitää toimielinten yhteisymmärryksessä laatimana, mutta Euroopan parlamentin lausunto mainittiin ohjelmassa. Eurooppa-neuvosto kiinnitti huomiota parlamentin asemaan päätelmissään hyväksyessään Haagin ohjelman, mutta tässä huomio kohdistui monivuotisen ohjelman tulosten seurantavaiheeseen.¹²⁰

2.5 VISIOINNIN INSTITUTIONALISOIMINEN LISSABONIN SOPIMUKSESSA – OHJAUKSEN TARPEEN KYSEENALAISTAMINEN

2.5.1 Tavanomaiseksi unionin politiikaksi

Lissabonin sopimuksen muutokset kansainvälisen yksityisoikeuden määräysten osalta eivät olleet erityisen merkittäviä verrattaessa jo toteutettuun yhteistyöhön ja monivuotisilla ohjelmilla luotuun oikeuden alueen visioon.¹²¹ Lissabonin sopimuksessa vahvistettiin yksityisoikeudellisen yhteistyön perustuvan vastavuoroiseen tunnustamiseen (SEUT 67(4) artikla, 81(1) artikla). Tämä periaate oli ilmaistu jo monivuotisissa ohjelmissa, Tampereen päätelmissä ja Haagin ohjelmassa, ja se oli vakiinnuttanut asemansa yhteistyön perustana niin, että kirjauksen sisällyttämisen perussopimustasolle ei ole katsottu tuoneen muutoksia.¹²² Toinen vastaavantyyppinen muutos oli Lissabonin sopimukseen lisätty perussopimustasoinen ilmaisu jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisesta.¹²³ Myös tämä alan yhteistyötä ohjaava linjaus oli ollut esillä jo aikaisemmin Haagin ohjelmassa.¹²⁴ Monivuotisten ohjelmien merkitystä arvioitaessa keskeistä on niiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta

¹¹⁹ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 16–17. Myös Suomi kiinnitti huomiota ohjelman valmisteluvaiheessa Euroopan parlamentin kasvaneeseen rooliin ja katsoi tämän voivan edellyttää parlamentin tiiviimpää osallistumista ohjelman valmisteluun, E 72/2004 vp, s. 2–3. Ks. myös LaVP 70/2004 vp, s. 7; SuVP 54/2004 vp, A 18 §, valiokunnan lausuma.

¹²⁰ Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004 puheenjohtajan päätelmät, 14292/1/04, kohta 17.

¹²¹ Ks. myös LaVL 8/2008 vp, s. 3. Toisin de Groot – Kuipers 2008, s. 114.

¹²² HE 23/2008 vp, s. 197, jossa Tampereen päätelmät ja Haagin ohjelma ovat nimenomaisesti mainittuina. Peers 2011, s. 605, on todennut, että SEUT 81 artiklan ensimmäiseen kohtaan lisätty maininta yhteistyön perustumisesta vastavuoroiseen tunnustamiseen vakiinnuttaa osaltaan Tampereella tehtyä poliittista päätöstä tämän periaatteen ensisijaisuudesta.

¹²³ SEUT 67 artikla.

¹²⁴ Haagin ohjelma, s. 2. Ks. myös Tukholman ohjelma, s. 11, 13, 14. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisen korostamisen on katsottu, HE 23/2008 vp, s. 187, heijastelevan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ensisijaisuutta lainsäädäntöjen lähentämiseen nähden ja tämän on myös arvioitu korostavan subsidiariteettiperiaatteen erityistä soveltamista tällä alalla, Peers 2011, s. 49; KOM(2004) 401 lopullinen, s. 10.

ja myös osaltaan oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamista koskevien linjausten heijastusvaikutus perussopimustasoon. Nämä yhteistyötä ohjaavat periaatteet on ensiksi hyväksytty monivuotisiin ohjelmiin ja vasta myöhemmin primaarioikeuden tasolle.¹²⁵

Lissabonin sopimuksessa oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeuden alalla koskevia määräyksiä tarkennettiin edelleen aikaisempaan verrattuna. Alan yhteistyöstä määrätään SEUT 81 artiklassa seuraavasti.

81 artikla

1. Unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia; tämä yhteistyö perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Yhteistyöhön voi kuulua jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä koskevien toimenpiteiden hyväksymistä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä toimenpiteitä, joilla pyritään erityisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sitä edellyttäessä varmistamaan:

- a) jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustaminen ja täytäntöönpano;
- b) oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksianto jäsenvaltiosta toiseen;
- c) lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuus;
- d) todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö;
- e) tehokas oikeussuojan saatavuus;
- f) riita-asiaiden oikeudenkäyntien moitteetonta sujumista haittaavien esteiden poistaminen edistämällä tarvittaessa jäsenvaltioissa sovellettavien riita-asiaiden oikeudenkäyntiä koskevien sääntöjen yhteensopivuutta
- g) vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittäminen;
- h) tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksen tukeminen.

3. Poiketen siitä, mitä 2 kohdassa määrätään, neuvosto säättää erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen perheoikeudellisista toimenpiteistä, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä päätöksen, jolla määritetään, mistä perheoikeudellisista seikoista, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia, voidaan antaa säädöksiä tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Toisessa alakohdassa tarkoitettu ehdotus toimitetaan kansallisille parlamenteille. Jos kansallinen parlamentti kuuden kuukauden kuluessa ehdotuk-

¹²⁵ Oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisen osalta perussopimusten ja monivuotisten ohjelmien välinen vaikutussuhde ei ole yhtä yksiselitteinen kuin vastavuoroisen tunnustamisen osalta. Oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittaminen oli esillä EU:n perustuslakia koskeneessa sopimusluonnoksessa, mistä sen voidaan katsoa seuranneen Haagin ohjelmaan. EU:n perustuslaki ei sittemmin tullut voimaan, mutta se toimi pohjana Lissabonin sopimuksen neuvotte- luille.

sen toimittamisesta ilmoittaa vastustavansa ehdotusta, päätöstä ei tehdä. Jos ehdotusta ei vastusteta, neuvosto voi tehdä päätöksen.

Yksi Lissabonin sopimuksen tuoma muutos on, että yksityisoikeudellista yhteistyötä ei enää linkitetä perussopimustasolla Amsterdamin sopimusta vastaavalla tavalla henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Amsterdamin sopimuksessa yksityisoikeudellinen yhteistyö oli sijoitettu IV osastoon, joka koski viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan lisäksi muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa. Entisen III pilarin purkamisen myötä oikeuden alueen yhteistyötä koskevat määräykset yhdistettiin yhteen osastoon, jonka nimeksi tuli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Yksityisoikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset eivät näin ollen enää sisälly henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaan osioon, vaan oikeuden alueen yhteyteen. Tämän on tulkittu selkeyttävän unionin toimivaltaa yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla. Muutoksen seurauksena on pidetty selvänä, että yksityisoikeudellinen yhteistyö kattaa muitakin toimenpiteitä kuin mitä henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteutuminen edellyttää.¹²⁶

Muutosta aikaisempiin perussopimusmääräyksiin verrattuna on yksityisoikeudellisen yhteistyön kattamien alojen luetteleminen tyhjentävästi. SEY 65 artiklan luettelo oli esimerkkiluettelo. Yhteistyön kattamia aloja koskevaan listaan on lisätty SEY 65 artiklaan verrattuna uudet alakohdat, jotka koskevat tehokasta oikeussuojan saatavuutta, vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien kehittämistä sekä tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksen tukemista. Näiden ei ole katsottu lisänneen unionin toimivaltaa sen vuoksi, että aikaisempi SEY 65 artiklan lista ei ollut tyhjentävä, vaan yhteistyötä oli mahdollista toteuttaa muillakin kuin nimenomaisesti luetelluilla aloilla.¹²⁷

Keskeisin muutos alan sääntelyssä oli yksityisoikeudellisen yhteistyön selkeä irrottaminen sisämarkkinaedellytyksestä. SEY 65 artiklan mukaan yhteistyö oli mahdollista vain siinä määrin kuin se oli tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi. Lissabonin sopimuksessa tämä ei ole enää unionin toimivallan edellytys, vaan erityisesti-sanan lisäämisen myötä sisämarkkinayhteys muuttui unionin toimivaltaa kuvaavaksi esimerkiksi (ks. SEUT 81(2) artikla: "...Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä toimenpiteitä, joilla pyritään erityisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan sitä edellyttäessä varmistamaan..."). Muutoksen merkityksestä on esitetty hieman toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Baarsma on pitänyt tätä merkittävimpänä yksityisoikeuden alan yhteistyötä koskevana

¹²⁶ Baarsma 2011, s. 92; Fiorini 2008a, s. 976.

¹²⁷ HE 23/2008 vp, s. 196–197. Ks. myös Peers 2011, s. 604–605; Välimaa 2007, s. 588; Fiorini 2008a, s. 976–977.

muutoksena,¹²⁸ ja esimerkiksi Craig on katsonut sen laajentavan unionin toimivaltaa¹²⁹. Toisaalta Piris on esittänyt, että Lissabonin sopimuksella ei merkittävästi laajennettu unionin toimivaltaa aikaisemmasta.¹³⁰ Perussopimusmääräysten mukaan unionin toimivalta on yksityisoikeuden alalla laajempi Lissabonin sopimuksessa kuin aikaisemmin, mutta käytännössä sisämarkkinaedellytyksen laava tulkinta on johtanut siihen, että jo ennen Lissabonin sopimusta on hyväksytty toimenpiteitä, joiden sisämarkkinayhteydestä ei ole oltu yhtä mieltä.¹³¹

Perheoikeuden alan sensitiivisyyttä osoittaa sen osalta säilytetty päätöksen tekomenettelyn erityissääntely.¹³² Yleisesti Lissabonin sopimuksella laajennettiin tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen sekä määräenemmistöpäätöksentekoa alaa, mutta perheoikeuden alan kysymyksissä päätöksentekoon sovelletaan neuvostossa yksimielisyyttä ja Euroopan parlamentin asema rajoittuu parlamentin kuulemiseen. Lissabonin sopimus mahdollistaa tavalliseen päätöksen tekomenettelyyn ja määräenemmistöpäätökseen siirtymisen myös perheoikeuden alan kysymyksissä. Siirtymisestä neuvosto päättäisi komission ehdotuksesta yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. Siirtyminen yhteispäätösmenettelyyn oli mahdollista myös Amsterdamin sopimuksen ja Nizzan sopimuksen SEY 67 artiklan mukaisesti. Uutta Lissabonin sopimuksessa on kansallisten parlamenttien veto-oikeus. Yhdelläkin kansallisella parlamentilla on mahdollisuus vastustamisellaan estää erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen siirtyminen.¹³³ Muutoksen myötä päätös perheoikeuden alalla siirtymisestä erityisestä päätöksentekomenettelystä tavalliseen on vaikeampaa kuin Amsterdamin sopimuksen aikaan.¹³⁴

Lissabonin sopimus toi eräitä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yleistä merkittävyyttä ja kehitystä osoittavia muutoksia. Tämän politiikka-alan merkittävyyden osoituksena on Craig pitänyt vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteen nostamista unionin yleisiä tavoitteita koskevissa määräyksissä hierarkkisesti aikaisempaa ylemmäs.¹³⁵ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehitystä puolestaan osoittaa se, että Amsterdamin sopimuk-

¹²⁸ Baarsma 2011, s. 93.

¹²⁹ Craig 2013, s. 358. Samoin de Groot – Kuipers 2008, s. 110; Bogdan 2012, s. 10; Bariatti 2011, s. 6.

¹³⁰ Piris 2010, s. 179. Ks. myös HE 23/2008 vp, s. 84.

¹³¹ Ks. myös Baarsma 2011, s. 85; Bogdan 2012, s. 9; Jänterä-Jareborg 2001, s. 50.

¹³² SEUT 81(3) artikla.

¹³³ Baarsma 2011, s. 122; Fiorini 2008a, s. 976. HE 23/2008 vp, s. 197, mukaan EY-sopimukseen ei sisällynyt vastaavaa valtuutuslauseketta siirtä perheoikeuden alalla yhteispäätösmenettelyyn. Ks. kuitenkin SEY 67(2) artiklan toinen luettelukohta. Lisäksi komissio teki vuonna 2005 ehdotuksen neuvoston päätökseksi siirtymisestä yksimielisyydestä 251 artiklan mukaiseen yhteispäätösmenettelyyn elatusapuasioita koskevissa kysymyksissä, KOM(2005) 648 lopullinen. Ehdotuksen ehdotettu oikeusperusta oli SEY 67(2) artiklan toinen luettelukohta.

¹³⁴ Peers 2011, s. 605.

¹³⁵ Craig 2013, s. 337.

sessä kyse oli alueen asteittaisesta luomisesta, kun taas Lissabonin sopimuksen mukaan unioni muodostaa tällaisen alueen.¹³⁶

Monivuotisilla ohjelmilla luotuun oikeuden alueen visioon Lissabonin sopimuksen tuomilla alaa koskevilla muutoksilla ei ole ollut vaikutusta. Perussopimusmuutokset olivat niin vähäisiä, jo olemassa ollutta käytäntöä ja monivuotisten ohjelmien suuntaviivoja vastaavia, että alan vision näkökulmasta näillä ei ole ollut vaikutusta. Edes sisämarkkinayhteyden vapauttamisella ei ole ollut merkitystä vision kannalta.¹³⁷ Sen sijaan vaikutusta on ollut Lissabonin sopimuksen tuomilla muutoksilla, jotka koskevat poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä. Kyse on siis perussopimusmuutoksista, jotka eivät suoraan koskeneet kansainvälisen yksityisoikeuden alaa, vaan oikeus- ja sisäasioiden alan muita kysymyksiä. Lissabonin sopimuksella purettiin pilarijako ja poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö siirrettiin hallitustenvälisyydestä unionin toimivaltaan.¹³⁸ Muutoksen myötä unionin toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä sovelletaan koko oikeus- ja sisäasioiden alalla. Yleiset määräykset koskevat tavallista lainsäätämisyjärjestystä pääsääntöisenä päätöksentekomenettelynä¹³⁹, komission aloiteoikeutta ja sen toimivaltaa valvoa unionin oikeuden noudattamista sekä EU:n tuomioistuimen toimivaltaa.¹⁴⁰ Nämä muutokset vahvistivat komission ja Euroopan parlamentin asemaa.¹⁴¹

Lissabonin sopimuksen muutokset vähensivät oikeus- ja sisäasioiden alan erityissääntelyä.¹⁴² Muutokset johtivat komission kyseenalaistamaan tarpeet

¹³⁶ Ks. Amsterdamin sopimuksen SEY 61 artikla ja Lissabonin sopimuksen SEUT 67 artikla. Ks. HE 23/2008 vp, s. 187. Ks. myös Amsterdamin sopimuksen SEU 2 artikla, jossa todettiin tavoitteeksi pitää yllä ja kehittää unionia vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena. Lissabonin sopimuksen SEU 3 artiklan mukaan unioni tarjoaa tällaisen alueen kansalaisilleen.

¹³⁷ Sisämarkkinayhteyttä oikeuden alueen visioon tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.6.5.

¹³⁸ III pilarin purkamisen yhteydessä sovittiin siirtymäkaudesta, joka päättyi 30.11.2014. Ks. tarkemmin Lissabonin sopimuksen pöytäkirja N:o 36, 10 artikla. Siirtymäkausi koski komission mahdollisuutta käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomusasia ja nostaa kanne EU-tuomioistuimessa sekä EU:n tuomioistuimen toimivaltaa poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön alalla.

¹³⁹ SEUT 289 artikla. Piris 2010, s. 365–368 on listannut oikeusperustat, joissa siirryttiin Lissabonin sopimuksessa tavalliseen lainsäätämismenettelyyn. Ks. tarkemmin tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä ja päätöksentekomenettelyä koskevista uudistuksista HE 23/2008 vp, s. 66–68.

¹⁴⁰ HE 23/2008 vp, s. 81–82 ja s. 187, jossa on käytetty myös ilmaisua oikeus- ja sisäasioiden normalisointi.

¹⁴¹ HE 23/2008 vp, s. 53–54; Piris 2010, s. 118–122, 325.

¹⁴² Lissabonin sopimukseen sisällytettiin kuitenkin eräitä oikeus- ja sisäasioiden alan ja erityisesti poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön erityispiirteistä juontuvia erityismääräyksiä, ks. HE 23/2008 vp, s. 82–83. Useimmat näistä liittyivät poliisi- ja rikosoikeudelliseen yhteistyöhön, kuten kansallisten parlamenttien osallistuminen suoraan Europolin ja Eurojustin toiminnan valvontaan, toissijaisuusperiaatteen toteutumisen valvonnan normaalia laajemmat toimivaltuudet sekä jäsenvaltioaloitetoimivalta. HE 23/2008 vp, s. 83, mukaan alan erityispiirteet on otettu huomioon myös unionin toimivaltaa ja sen käyttöä koskevalla rajauksella, jonka mukaan peruslängtkohtana unionin toiminnassa tulee olla jäsenvaltioiden erilaisten oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kun-

Haagin ja Tukholman ohjelmien kaltaisille yksityiskohtaisille työohjauksille.¹⁴³ Tämä ilmentää komission näkemystä siitä, että monivuotisilla ohjelmilla toteutetun oikeus- ja sisäasioiden alan työohjauksen perusteena olisi ollut alan erityisluonne ja tavanomaisesta EU-oikeudesta poikkeavat menettelyt perussopimuksissa, erityisesti komission aloiteoikeuteen liittyen. Tämä komission näkemys on sinänsä johdonmukainen sen kanssa, mitä komissio esitti jo Wienin toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä. Komissio esitti tuolloin, että yhteistyö neuvoston kanssa toimintasuunnitelman ja prioriteettien asettamisessa olisi olennaista johtuen jaetusta aloiteoikeudesta.¹⁴⁴ Kirjausta on mahdollista tulkita siten, ettei komission mukaan yhteistyö prioriteettien asettamisessa olisi niin olennaista siinä vaiheessa, kun alalla sovellettaisiin komission yksinomaista toimivaltaa. Sittemmin myöhempiä monivuotisia ohjelmia valmisteltaessa näin ei kuitenkaan ole tapahtunut, vaan neuvoston asema prioriteettien määrittelyssä on ollut aivan keskeinen Lissabonin sopimuksen aikakauteen saakka.¹⁴⁵ Toisaalta monivuotisten ohjelmien asemaa EU:n valtiosääntöisissä puitteissa arvioitaessa on otettava huomioon perussopimuksiin Lissabonin sopimuksessa sisällytetty määräys Eurooppa-neuvoston tehtävästä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan suuntaviivojen määrittämisessä. Tämä määräys koski visioinnin institutionalisoimista.

2.5.2 Visioinnin institutionalisoiminen

Eurooppa-neuvostosta määrätään yleisesti SEU 15 artiklassa. Lissabonin sopimuksella muutettiin Eurooppa-neuvoston institutionaalista luonnetta muuttamalla sen asema unionin varsinaiseksi toimielimeksi.¹⁴⁶ Eurooppa-neuvoston asemaa vahvistettiin eri tavoin. Tätä vahvistamista on pidetty merkittävimpänä Lissabonin sopimuksen tuomista toimielinjärjestelmää koskevista uudistuksista, ja se oli samalla kompromissi toisaalta vahvempaa Eurooppa-neuvostoa kannattaneiden ja toisaalta toimielinten tasapainoa ja yhteisömenetelmää korostaneiden välillä.¹⁴⁷ Eurooppa-neuvostolle ei kuitenkaan annettu Lissabonin sopimuksessakaan lainsäädäntövaltaa, ja tämä on kirjattu selkeyden vuok-

nioittaminen (SEUT 67(1) artikla). Määräys kattaa koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, ml. oikeudellisen yhteistyön yksityisoikeuden alalla.

¹⁴³ Komission varapääjohtaja Redingin puhe 22.11.2013; komission varapääjohtaja Redingin puhe 20.6.2014. Ks. myös Commission MEMO/14/174, The Future EU Justice and Home Affairs Agendas: Questions and Answers, Strasbourg, 11 March 2014, s. 5.

¹⁴⁴ COM(1998) 459 final, s. 3, 10.

¹⁴⁵ Ks. 4.1 luku valmistelusta.

¹⁴⁶ SEU 13(1) artikla, 15 artikla. Ks. lisää Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista HE 23/2008 vp, s. 54–56; Piris 2010, s. 204–209.

¹⁴⁷ HE 23/2008 vp, s. 54. Ks. myös VNS 2/2003 vp, s. 10–12, 34, 47–48; SuVL 2/2003 vp, s. 13; UaVM 4/2003 vp, s. 6.

si myös perussopimustasolle.¹⁴⁸ Toinen keskeinen muutos Eurooppa-neuvoston suhteen oli siirtyminen kiertävästä puheenjohtajasta pysyvään puheenjohtajaan. Eurooppa-neuvostolla on Lissabonin sopimuksen myötä pysyvä, kahdeksi ja puoleksi vuodeksi kerrallaan valittava puheenjohtaja, jonka toimikausi voidaan uusia kerran.¹⁴⁹

Unionin yleisten poliittisten suuntaviivojen määrittämisen osalta Eurooppa-neuvoston tehtävä pysyi Lissabonin sopimuksessa lähes ennallaan. SEU 15 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet sekä määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet. Määräykseen on lisätty Nizzan sopimuksen vastaavaan tekstiin verrattuna painopisteiden määrittäminen, mutta asiasisällöllisesti määräys vastaa aikaisempaa.¹⁵⁰ Yleisen poliittisen suunnanmäärittämistehtävän lisäksi Eurooppa-neuvostolle annettiin nimenomainen tehtävä antaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevia suuntaviivoja. Tästä määrätään SEUT 68 artiklassa.

SEUT 68 artikla

Eurooppa-neuvosto määrittelee lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

Määräyksen sisällyttämiseen perussopimuksiin vaikutti osaltaan yleisenä tavoitteena ollut Eurooppa-neuvoston roolin vahvistaminen¹⁵¹ ja osaltaan jäsenvaltioiden tahto korostaa omaa rooliaan oikeus- ja sisäasioissa samanaikaisesti, kun poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevat määräykset yhteisöllistettiin. Poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö on luonteeltaan pitkälle jäsenvaltioiden suvereniteettiin ja julkisen vallan käyttöön kuuluvaa. Hallitustenvälisestä yhteistyöstä luopumista tasapainotettiin korostamalla Eurooppa-neuvoston asemaa oikeus- ja sisäasioissa. Näin ollen määräyksen sisällyttämisen taustalla

¹⁴⁸ SEU 15(1) artikla; HE 23/2008 vp, s. 142.

¹⁴⁹ SEU 15(5) artikla; HE 23/2008 vp, s. 54–55, 142.

¹⁵⁰ HE 23/2008 vp, s. 142. Vrt. kuitenkin Craig 2013, s. 35–36.

¹⁵¹ Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen ei esimerkiksi vastannut Suomen kantaa, HE 23/2008 vp, s. 70. Suomi suhtautui neuvotteluiden alkuvaiheessa kielteisesti ehdotettuun erityismääräykseen Eurooppa-neuvoston roolista oikeus- ja sisäasioiden suunnannäyttämisessä katsoen sen voivan tarpeettomasti korostaa Eurooppa-neuvoston asemaa, ks. VNS 2/2003 vp, s. 47–48. Lisäksi SuVL 2/2003 vp, s. 22, mukaan määräystä pidettiin epäsuosointuisena perussopimuksen määräysten kanssa, jotka koskivat pilarijakoa ja hallitustenvälisyyden poistamista, komission aloiteoikeutta ja Eurooppa-neuvoston lainsäätäjänä toimimisen kieltoa, sekä katsottiin kyseenalaistavan näitä. Monivuotisten ohjelmien näkökulmasta tähän Suomen kantaan liittyy kiinnostava ristiriita. Suomi on toisaalta tukenut monivuotisia ohjelmia ja niillä toteutettua oikeus- ja sisäasioiden alan ohjausta, mutta Suomi ei pitänyt tätä koskevaa määräystä tervetulleena. Tämä herättää kysymään, oliko kriittisen kannan taustalla huoli siitä, että määräyksellä olisi voitu tarkoittaa jotain muuta kuin monivuotisten ohjelmien mukaista alan ohjausta.

ei niinkään ollut tahtotila vakiinnuttaa tai institutionalisoida Eurooppa-neuvoston jo käytännössä harjoittamaa tehtävää oikeus- ja sisäasioiden tulevan työn suunnanmäärittäjänä.¹⁵²

SEUT 68 artiklaa on kommentoitu oikeuskirjallisuudessa melko vähän. Voitaan perustellusti kysyä, johtuuko kommentoinnin vähyys siitä, että määräyksen ei ole katsottu tuovan asiasisällöllisesti uutta verrattuna oikeus- ja sisäasioiden alalla jo käytännössä toteutettuun tapaan Eurooppa-neuvoston erityisestä suunnannäyttäjän roolista – vaikkakin määräys on perussopimustasolla uusi. Peers ja Piris ovat katsoneet SEUT 68 artiklan vastaavan Eurooppa-neuvostolla jo ennen Lissabonin sopimusta ollutta tehtävää oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien hyväksymisessä.¹⁵³ Vastaavalla tavalla määräystä ovat kuvanneet sekä Craig, Kostakopoulou, Poli että de Zwaan.¹⁵⁴ Kostakopoulou on esittänyt määräyksen virallistavan Eurooppa-neuvoston institutionaalisen roolin suuntaviivojen määrittäjänä.¹⁵⁵ De Zwaan on katsonut määräyksen myös kuvaavan Eurooppa-neuvoston aseman yleistä vahvistumista integraatiossa ja sen aseman muuttamista viralliseksi EU:n toimielimeksi Lissabonin sopimuksella.¹⁵⁶

Tähän mennessä SEUT 68 artiklan nojalla Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt kahdet oikeus- ja sisäasioiden alan suuntaviivat: Tukholman ohjelma (2009) ja vuoden 2014 strategiset suuntaviivat.¹⁵⁷ SEUT 68 artiklaa on näin ollen sovellettu juuri vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotisten ohjelmien tai niitä vastaavien suuntaviivojen jatkumon takaamiseksi. Vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa SEUT 68 artiklaan vedottiin siihenastisen suuntaviivatyön jatkumon tukemiseksi.¹⁵⁸ Määräystä ei ole sovellettu siten, että sen

¹⁵² Ks. HE 67/2006 vp, s. 44–46, 75, 131–132, 193; HE 23/2008 vp, s. 54–56, 82, 141–142, 188. On huomionarvoista, että edellä mainituissa hallituksen esityksissä erityismääräystä ei ole juuri arvioitu oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien näkökulmasta, vaikka Suomi on vahvasti tukenut ja aktiivisesti toiminut niiden hyväksymiseksi. Tuohon mennessä hyväksytyt Tampereen päätelmät ja Haagin ohjelma mainittiin, mutta niitä ei käytetty määräyksen perusteluina. Määräystä olisi voinut perustella silloin jo käytännöksi muodostuneen monivuotisten ohjelmien hyväksymisen kodifiointina viitaten Tampereen päätelmiin, Haagin ohjelmaan ja jopa alan ensimmäiseen pitkän aikavälin suunnitelmaan vuodelta 1993.

¹⁵³ Peers 2011, s. 50; Piris 2010, s. 188.

¹⁵⁴ Craig 2013, s. 344; Kostakopoulou 2010, s. 154; Poli 2011, s. 26; de Zwaan 2011, s. 11. Ks. myös Tuori 2015, s. 285.

¹⁵⁵ Kostakopoulou 2010, s. 154.

¹⁵⁶ De Zwaan 2011, s. 11.

¹⁵⁷ Eurooppa-neuvoston erityinen oikeusperusta on huomioitu Tukholman ohjelmassa, s. 1, vuoden 2014 strategiset suuntaviivat hyväksyneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä, ks. Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, johdannon 2 kappaleessa, jossa ei nimenomaisesti mainita artiklaa, mutta toistetaan määräyksen sisältö sanataarkasti.

¹⁵⁸ Euroopan unionin neuvosto, lehdistötiedote 17342/13, s. 20; Eurooppa-neuvosto 27. ja 28. kesäkuuta 2013 päätelmät, kohta 21. Ks. jäsenvaltioiden tukeutumista SEUT 68 artiklaan Council of European Union, Presidency, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 13 (Itävalta), s. 34 (Belgia),

nojalla olisi luotu Eurooppa-neuvostolle uutta tehtävää oikeus- ja sisäasioiden alalla. Näin ollen voidaan katsoa, että oikeuskirjallisuudessa esitetyt näkemykset siitä, että määräyksellä institutionalisoitiin Eurooppa-neuvoston siihenastinen korostunut asema alan suunnannäyttäjänä, vastaa määräyksen tähänastista käytännön toimeenpanoa.

Määräyksen mukaan on selvää, että strategisten suuntaviivojen määrittely on Eurooppa-neuvoston tehtävä. Täysin selvää ei sen sijaan ole, mitä tarkoitetaan strategisilla suuntaviivoilla lainsäädännölle ja operatiiviselle toiminnalle. Poli on arvioinut, että määräyksellä olisi tarkoituksellisesti jätetty Eurooppa-neuvostolle laaja harkintavalta käytettävistä välineistä.¹⁵⁹ On argumentoitu, että määräys merkitsisi poliittisemmän tason ohjausta kuin Haagin ja Tukholman ohjelmilla toteutettu yksityiskohtainen tulevan lainsäädäntötyön määrittäminen. Tämän tulkinnan tueksi on viitattu SEU 17(1) artiklaan, jonka mukaan komission tehtävänä on tehdä aloitteet unionin monivuotisten ohjelmien laatimiseksi.¹⁶⁰ Käytännössä Eurooppa-neuvoston alaa koskevat suuntaviivat ovat muotoutuneet edellä esitettyjä näkemyksiä vastaavasti kohti poliittisempia ja yleisempiä linjauksia vuonna 2014 hyväksytyissä strategisissa suuntaviivoissa. Tämä on tarkoittanut sitä, että SEUT 68 artiklan nojalla hyväksytyt suuntaviivat, Tukholman ohjelma ja vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, ovat luonteeltaan ja laajuudeltaan hyvin erilaisia. Samaa oikeusperustaa on siten käytetty käytännössä hyvin eri tavoin.

2.5.3 Visioinnin ennakoimattomat muutokset

Edellä tuotiin esille Lissabonin sopimuksen tuoneen kahdenlaisia muutoksia, joilla on ollut vaikutusta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotisiin ohjelmiin: III pilarin purkaminen ja Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen, erityisesti alan suunnanmäärittäjänä. Näiden kahden muutoksen vaikutuksia ei kaikilta osin kenties osattu ennakoida perussopimusneuvotteluiden aikana.

Muutokset eivät vielä näkyneet kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta Tukholman ohjelmassa. Se hyväksyttiin vain vähän Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Lissabonin sopimus tuli voimaan 1.12.2009, ja Tukholman ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 10.–11.12.2009. Ohjelma vastasi luonteeltaan aikaisempia monivuotisia ohjelmia, ja siinä näkyi monivuotisten ohjelmien jo säännönmukainen hyväksyminen. Jatkumo näkyi siten,

s. 53 (Tsekki), s. 88 (Espanja), s. 96 (Suomi), s. 140 (Italia), s. 158 (Latvia), s. 180 (Puola), s. 227–228 (UK), s. 251 (Suomi, Alankomaat, Ruotsi, Viro, Unkari, Slovenia ja UK). Myös komissio on viitannut SEUT 68 artiklaan, COM(2014) 144 final, s. 2; COM(2014) 154 final, s. 14.

¹⁵⁹ Poli 2011, s. 27.

¹⁶⁰ Pascouau 2014, s. 11. Vastaavasti Wagner 2014a, s. 470, 472.

että Tukholman ohjelman alkuosassa viitattiin aikaisempiin monivuotisiin ohjelmiin ja todettiin olevan tarve laatia uusi monivuotinen ohjelma, jolla vastattaisiin edessä oleviin haasteisiin kokonaisvaltaisesti.¹⁶¹ Monivuotisilla ohjelmilla toteutettua prioriteettien määrittelytapaa oli siten pidetty hyvänä, ja menetelmää haluttiin jatkaa.

Tukholman ohjelmassa huomioitiin Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset komission ja Euroopan parlamentin asemassa. Ohjelmassa mainittiin nimenomaisesti Lissabonin sopimuksen tuoma muutos yhteispäätösmenettelyn¹⁶² soveltamisen laajentumisesta ja Euroopan parlamentin täysimääräisestä osallistumisesta tähän.¹⁶³ Tukholman ohjelmassa ei kuitenkaan ollut viittausta Euroopan parlamentin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suuntaviivoja koskevaan päätöslauselmaan¹⁶⁴ siten kuin oli Haagin ohjelmassa. Toisaalta Tukholman ohjelmassa ei ollut myöskään mainintaa komission asiaa koskevasta valmisteluasiakirjasta kuten oli Haagin ohjelmassa. Komission ja Euroopan parlamentin aseman vahvistuminen perussopimusmuutosten myötä näkyi Tukholman ohjelmassa myös siinä, että useat ohjelman sisältämät toimenpidepyynnöt oli osoitettu neuvoston ohella komissiolle ja Euroopan parlamentille noudattaen perussopimusten mukaisia toimivaltamääräyksiä.¹⁶⁵

Tukholman ohjelmassa huomioitiin yleisesti Lissabonin sopimuksen tuomat uudistukset kehottamalla unionin toimielimiä käyttämään kaikkia perussopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamiseksi.¹⁶⁶ Vastaavalla tavalla oli tehty niissä aikaisemmissa oikeus- ja sisäasioiden suuntaviivoissa, jotka olivat olleet yhteydessä EU:n perussopimusmuutostilanteisiin.

Lissabonin sopimuksen muutokset näkyivät vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa. Suuntaviivat erosivat merkittävällä tavalla Tukholman ohjelmasta laajuudeltaan ja luonteeltaan. Kyse ei ollut enää ohjelmaksi kutsutusta kokonaisuudesta, vaan lyhyistä Eurooppa-neuvoston päätelmien osasta. Sinänsä vuoden 2014 strategiset suuntaviivat hyväksyttiin jatkumona aikaisemmille monivuotisille ohjelmille ja niissä vahvistettiin nimenomaisesti jatkotyön pohjautuvan aikaisemmille ohjelmille.¹⁶⁷ Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen eroavaisuus aikaisemmista monivuotisista ohjelmista on monisyinen asia, ku-

¹⁶¹ Tukholman ohjelma, s. 1.

¹⁶² Tukholman ohjelmassa käytettiin yhteispäätösmenettely-termiä tavallisen lainsäätämismenettelyn sijasta.

¹⁶³ Tukholman ohjelma, s. 4.

¹⁶⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. marraskuuta 2009 komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” – Tukholman ohjelma, EUVL C 285 E, 21.10.2010, s. 12–35.

¹⁶⁵ Ks. esim. Tukholman ohjelma, s. 8, joka käsittelee Schengen-järjestelmää. Yksityisoikeuden alan linjauksissa kehotukset oli osoitettu komissiolle.

¹⁶⁶ Tukholman ohjelma, s. 1.

¹⁶⁷ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 3.

ten myöhemmin tarkemmin analysoidaan. Tässä tarkasteltujen perussopimusmuutosten näkökulmasta III pilarin purkaminen vaikutti osaltaan vuoden 2014 suuntaviivojen tiiviimpään luonteeseen aikaisempiin monivuotisiin ohjelmiin verrattuna. Komissiolla on ollut keskeinen rooli monivuotisten ohjelmien valmistelussa, ja sen vuoksi voidaan arvioida, että komission näkemykset monivuotisten ohjelmien tarpeettomuudesta tavanomaisella unionin politiikka-alalla heijastuivat uusiin suuntaviivoihin. Yhtenä keskeisenä tekijänä siinä, miksi muutokset näkyivät vasta vuoden 2014 suuntaviivojen yhteydessä, oli III pilarin purkamiseen liitetyn siirtymäkauden päättyminen samana vuonna.¹⁶⁸ Tämä antoi pontimen komissiolle perustella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muuttuneen osaksi EU:n tavanomaista politiikkaa.

Toinen vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen erilaiseen luonteeseen vaikuttanut perussopimusmuutos koski Eurooppa-neuvoston rakennetta ja erityisesti sen pysyvää puheenjohtajaa. Puheenjohtajan tehtävänä on muun muassa ohjata Eurooppa-neuvoston työskentelyä ja valmistella sen kokoukset (SEU 15(6) artikla). Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja vaikuttaa Eurooppa-neuvoston päätelmien valmisteluun ja sisältöön.¹⁶⁹ Strategisten suuntaviivojen valmistelu ei ollut aikaisempaa vastaavalla tavalla jäsenvaltioiden käsissä. Syy, miksi Eurooppa-neuvostoa koskevat muutokset vaikuttivat vasta vuoden 2014 strategisiin suuntaviivoihin, on yksinkertaisesti se, että Tukholman ohjelman hyväksymisen aikana nämä muutokset eivät olleet vielä ehtineet muotoutua käytäntöön. Valmistelua käsitellään tarkemmin myöhemmin luvussa 4.2.

Nämä edellä käsitellyt Lissabonin sopimuksen muutosten vaikutukset monivuotisiin ohjelmiin eivät kenties olleet täysin ennakoitavissa perussopimusneuvotteluiden aikaan, koska samanaikaisesti Lissabonin sopimukseen sisällytettiin Eurooppa-neuvoston asemaa oikeus- ja sisäasioissa korostava SEUT 68 artikla. Eurooppa-neuvoston ohjausroolin institutionalisoimisen SEUT 68 artiklalla olisi voinut olettaa tarkoittavan, että monivuotisilla ohjelmissa toteutettua suunnanmäärittämistä olisi jatkettu entiseen tapaan. Kuitenkin tässä käsitellyt muut perussopimusmuutokset eli poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön yhteisöllistäminen ja Eurooppa-neuvostoa koskevat muutokset vaikuttivat monivuotisten ohjelmien luonteeseen.

Carrera ja Guild ovat kyseenalaistaneet monivuotisten ohjelmien tarpeellisuuden ja niiden perussopimusten mukaisuuden Lissabonin sopimuksen tuomien muutosten seurauksena.¹⁷⁰ Heidän näkemyksensä aiheesta ovat erityisen

¹⁶⁸ Ks. Lissabonin sopimuksen pöytäkirja N:o 36, 10 artikla.

¹⁶⁹ Ks. tästä Pascouau 2014, s. 14.

¹⁷⁰ Huomattakoon, että Carrera ja Guild eivät ole juurikaan käsitelleet siviilioikeudellista yhteistyötä, vaan maahanmuutto-, poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä. Kriittisyyttä on havaittavissa myös Monarilta 2008, s. 579, joka on todennut Eurooppa-neuvoston pidättäneen itsellään oikeuden SEUT 68 artiklan mukaisesti määrittää alan strategiset suuntaviivat, mutta joka on verrannut Eurooppa-neuvostoa 1800-luvun kuninkaaseen poliittisen ja oikeudellisen valvonnan

huomioitavia sen vuoksi, että monivuotisten ohjelmien alkuvaiheessa Carrera ja Guild pitivät niitä merkittävinä ja jopa alan kulmakivinä.¹⁷¹ Heidän näkemyksissään tapahtui muutos Lissabonin sopimuksen jälkeen. He ovat katsoneet, että vastuu lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden suunnittelusta tulisi Lissabonin sopimuksen mukaisesti kuulua jäsenvaltioiden rinnalla Euroopan parlamentille ja komissiolle.¹⁷² He ovat suhtautuneet vuoden 2014 suuntaviivojen sisältöön ja hyväksymismenettelyyn kriittisesti, ja heidän mukaansa kyse on jäsenvaltioiden pyrkimyksestä pitää kiinni ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa vallinneesta tilanteesta.¹⁷³ Tällä he viittaavat entisen III pilarin alan yhteistyötä koskeneisiin esimerkiksi komission ja Euroopan parlamentin aseman rajoituksiin verrattuna Lissabonin sopimuksen aikaan.¹⁷⁴

Carreran ja Guildin näkemyksistä kumpuaa kysymys oikeanlaisen tasapainon löytämisestä yhtäältä perussopimuksissa määrätyn Eurooppa-neuvoston ohjausroolin (SEUT 68 artiklan) ja toisaalta Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission perussopimusten mukaisten tehtävien välillä. Perussopimusmuutoksista päätettäessä SEUT 68 artiklalle on varmasti tarkoitettu tosiasiallista merkitystä myös käytännössä. Eurooppa-neuvostolla on erityinen tehtävä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Samanaikaisesti perussopimusmuutosten tekijät ovat vahvistaneet Euroopan parlamentin asemaa toisena lainsäätäjänä ja komission asemaa aloitteiden tekijänä. SEUT 68 artiklan merkityksestä ei ole käyty neuvoston tai Eurooppa-neuvoston puitteissa keskustelua. Käytännössä ja useiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta vuoden 2014 suuntaviivat ovat luonteeltaan unionin lainsäädäntöä vähemmän ohjaavia kuin aikaisemmat monivuotiset ohjelmat. Ne jättävät komissiolle enemmän harkintavaltaa sen käyttäessä aloiteoikeuttaan eivätkä vaikuta Euroopan parlamentin omaan vaikutustyöhön yhtä rajoittavasti kuin aikaisemmat ohjelmat.

puuttumisen näkökulmasta.

¹⁷¹ Balzacq – Carrera 2006, s. 1; Guild – Carrera 2009, s. 1–11; Guild – Carrera – Faure Atger 2009, s. 1–18, ovat ottaneet kantaa Tukholman ohjelman valmisteluun kyseenalaistamatta itse ohjelman hyväksymistä. Guild – Carrera 2006, s. 1–4, ovat kritisoineet Haagin ohjelman sisältöä, mutta eivät ohjelmaa sinänsä. Apap – Carrera 2003, s. 1–8, ovat käsitelleet Tampereen päätelmien tavoitteiden saavuttamista.

¹⁷² Carrera – Guild 2012, s. 14–16.

¹⁷³ Carrera – Guild 2014, s. 6.

¹⁷⁴ Ks. myös Pascouau 2014, s. 10–11, joka on nähnyt SEUT 68 artiklassa jäsenvaltioiden vastahakoisuutta luovuttaa suvereenisuuteen kuuluvaa toimivaltaa unionille ja jäsenvaltioiden tahtotilaa pitää kiinni niiden erityisestä toimivallasta oikeus- ja sisäasioiden alalla vastapainona yhteisöllistämislle.

2.6 PÄÄTELMÄT

Oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien yhteys unionin perussopimukseen ja näiden muutoskehitykseen on ilmeinen monivuotisten ohjelmien luonteen vuoksi. Monivuotiset ohjelmat ovat alisteisia perussopimusmääräyksille, ja niiden tehtävänä on ollut perussopimuksissa asetetun tavoitteen, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumisen, edistäminen.¹⁷⁵ Ne ovat olleet Eurooppa-neuvoston välineitä sen tehtävässä määrittää unionin toiminnan suuntaa.

Unionin toimivallan ja perussopimusmääräysten kehitys oikeus- ja sisäasioiden alalla ovat toimineet kimmokkeena alan kehittämislle monivuotisten ohjelmien muodossa. Unionin perussopimusten tuomat uudet mahdollisuudet, tyytymättömyys toteutetun yhteistyön tasoon ennen alan institutionalisoimista unionin puitteisiin mutta myös Maastrichtin sopimuksen jälkeisessä ajassa sekä unionille annettu toimivalta ja tahto varmistaa uuden politiikka-alan toteutumisen saivat aikaan säännönmukaisen Eurooppa-neuvostotasaisen lainsäädäntötyön ohjauksen. Toisaalta juuri puutteet perussopimustason tavoitteenasettelussa voidaan nähdä vaikuttaneen siihen, että monivuotisilla ohjelmilla ja näitä edeltävillä pitkän aikavälin suuntaviivoilla ryhdyttiin konkretisoimaan ja tämentämään yleisluontoisia perussopimusmääräyksiä. Näin oli erityisesti unionin oikeus- ja sisäasioiden alan toimivallan ja alaa koskevien perussopimusmääräysten kehityksen alkuvaiheessa. Tämä siis osaltaan selittää, miksi oikeus- ja sisäasioiden alalla on hyväksytty monivuotisia ohjelmia.

On huomionarvoista, että unionin oikeus- ja sisäasioita koskevan toimivallan ja perussopimusmääräysten tähänastisen kehityskaaren toisessa päässä vaikutukset monivuotisiin ohjelmiin ovat olleet myös toisensuuntaisia. Oikeus- ja sisäasioiden muututtua kohti tavanomaista EU:n politiikka-alaa, mukaan lukien komission aloiteoikeus ja Euroopan parlamentin tasavertainen asema lainsäätäjänä neuvoston rinnalla, esiin on noussut kysymyksiä monivuotisten ohjelmien tarpeellisuudesta ja perussopimusten mukaisuudesta.

Sytä monivuotisten ohjelmien hyväksymislle voidaankin esittää oikeus- ja sisäasioiden alaa koskevien perussopimusmääräysten kehityksestä myös toises-

¹⁷⁵ Ennen unionin tavoitteen kehittymistä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi Amsterdamin sopimuksen neuvotteluissa tavoitteena oli oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön kehittäminen. Kaikissa tähän mennessä hyväksytyissä alan monivuotisissa ohjelmissa ja muissa suuntaviivoissa on viitattu EU:n perussopimukseen ja niissä asetettuihin oikeus- ja sisäasioita koskeviin tavoitteisiin: European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 1, ja siviilioikeuden alan yhteistyön osalta, s. 16; neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, s. 1, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6; Wienin toimintasuunnitelma, s. 1, ja yksityisoikeuden alan yhteistyön osalta s. 4; Tampereen päätelmät, johdanto-osan 2–3 kappale; Haagin ohjelma, mm. s. 1–2; Tukholman ohjelma, s. 4; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 1.

ta näkökulmasta. Oikeus- ja sisäasioiden alan hidas yhteisöllistäminen kuvastaa alan kysymysten sensitiivisyyttä ja läheistä liittymistä valtioiden suvereniteettiin, mikä puolestaan on näkynyt alan kysymysten hitaana siirtämisenä unionin toimivaltaan ja edelleen Lissabonin sopimuksen mukaisesti sovellettavina poikkeavina päätöksentekomenettelyinä unionin tavalliseen päätöksentekomenettelyyn verrattuna. Jäsenvaltioiden varauksellinen suhtautuminen toimivallan siirtoon unionille on puolestaan näkynyt tahdossa pitää kiinni mahdollisuudestaan määrittää alan kehityssuuntaa. Tämä on tehty monivuotisten ohjelmien muodossa,¹⁷⁶ ja tämä ohjaustyö on institutionalisoitu SEUT 68 artiklassa. Perussopimukset sisältävät nimenomaisen määräyksen ja oikeusperustan Eurooppa-neuvoston ohjaustyölle oikeus- ja sisäasioissa. Selitys jäsenvaltioiden tahdosta pitää kiinni omasta määräysvallastaan ei kuitenkaan ole riittävä, kun arvioidaan monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehitykselle. Jos monivuotiset ohjelmat olisi hyväksytty yksinomaan sen vuoksi, että jäsenvaltiot ovat halunneet määrittää alan kehityssuuntaa ja pitää kiinni määräysvallastaan, monivuotisilla ohjelmilla ei välttämättä olisi ollut yhtä vahvaa asemaa unionin lainsäädäntötyön ohjauksessa kuin niillä luvussa 5 esitetyllä tavalla on ollut, koska toiset toimielimet eivät välttämättä olisi antaneet monivuotisille ohjelmilla niin vahvaa asemaa lainsäädäntötyön ohjauksessa. Syitä monivuotisten ohjelmien hyväksymiselle on arvioitava niillä saavutettavien vaikutusten näkökulmasta. Tähän vaikuttaa puolestaan monivuotisten ohjelmien sisältö.

Perussopimusten ja monivuotisten ohjelmien välinen yhteys on näkynyt myös siinä, että Maastrichtin sopimuksen aikaiset suuntaviivat, Wienin toimintasunnitelma ja Tampereen päätelmät liittyivät nimenomaisesti sen varmistamiseen, että uusien institutionaalisten puitteiden tuomat mahdollisuudet toteutuvat. Myös Tukholman ohjelma hyväksyttiin ajallisesti läheisessä yhteydessä Lissabonin sopimuksen voimaantuloon.¹⁷⁷ Ei voida kuitenkaan esittää ohjelmien hyväksymisen johtuneen yksinomaan tarpeesta varmistaa institutionaalisten muutosten täytäntöönpano. Jo Haagin ohjelma hyväksyttiin ilman varsinaista liityntää perussopimusmuutoksiin. Haagin ohjelma hyväksyttiin, koska menettelyä sellaisenaan pidettiin hyvänä. Eurooppa-neuvostotasoinen ohjaus on sittemmin vakiintunut säännönmukaiseksi, ja Tukholman ohjelma sekä vuoden 2014 strategiset suuntaviivat vahvistavat tätä jatkumoa. Seuraavien linjausten hyväksyminen on ajankohtaista vuoden 2020 tienoolla.¹⁷⁸ Moni-

¹⁷⁶ Pascouau 2014, s. 14.

¹⁷⁷ Se, että Tukholman ohjelman hyväksyminen osui Lissabonin sopimuksen voimaantulon aikaan, ei niinkään johtunut uusista perussopimuspuitteista. Tukholman ohjelma hyväksyttiin Haagin ohjelman viiden vuoden päättymisen seurauksena syksyllä 2009.

¹⁷⁸ Ks. COM(2014) 144 final, jonka otsikosta ilmenee seuraavien linjausten tarpeellisuus vuoden 2020 tienoolla.

vuotisilla ohjelmilla saavutettua yhteistä näkemystä tulevasta työstä ja työn priorisoinnista on pidetty hyödyllisenä ja tarpeellisenä.

Perussopimusten ja monivuotisten ohjelmien välisissä keskinäisissä suhteissa vaikutusta on ollut myös vastakkaiseen suuntaan. Monivuotisten ohjelmien linjaukset ovat vaikuttaneet perussopimuksiin. Esimerkiksi monivuotisissa ohjelmissa jo vuonna 1999 linjattu yhteistyön periaate vastavuoroisesta tunnustamista on sittemmin kirjattu Lissabonin sopimuksessa perussopimustasolle. Vastaavanlaisena vaikutuksena voidaan pitää myös Eurooppa-neuvoston erityisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan ohjausroolin institutionalisointia Lissabonin sopimuksella. Monivuotisten ohjelmien vakiintuminen käytännössä vahvistettiin SEUT 68 artiklalla.

Liukkunen on katsonut, että Amsterdamin sopimuksen myötä kansainvälinen yksityisoikeus liitettiin osaksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta ja kategorisoitiin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön kuuluvaksi.¹⁷⁹ Tähän kansainvälisen yksityisoikeuden unionin perussopimustason kehityskuvailuun voidaan yhtyä. Toisaalta se, että kansainvälinen yksityisoikeus näin liitettiin osaksi oikeuden aluetta, on johtanut siihen, että tämän oikeudenalan EU-sääntelyn kehitystä on linjattu monivuotisilla ohjelmilla. Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen kannalta vaikutusta on ollut sillä, että EU:n oikeus- ja sisäasioiden alan kehitystä on ryhdytty linjaamaan monivuotisten ohjelmien muodossa ja että kansainvälinen yksityisoikeus on ollut osa suurempaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kokonaisuutta. Tämän kokonaisuuden osana kansainvälinen yksityisoikeus on sisältynyt monivuotisiin ohjelmiin ja ollut osa unionin keskeistä poliittista painopistettä, ja siten alan eurooppalaistumiskehitystä on linjattu säännönmukaisesti. Tämä selittää sitä, miksi EU:n korkeimmalla poliittisella tasolla on linjattu poliittisesti yleisesti vähäisesti kiinnostavaa kansainvälisen yksityisoikeuden alaa. Kansainvälinen yksityisoikeus sellaisenaan tuskin olisi noussut päämiesten linjattavaksi.

Monivuotisilla ohjelmilla ei voida ylittää EU:n perussopimuksissa määritettyä toimivaltaa, mutta niillä voidaan konkretisoida perussopimusmääräyksiä. Monivuotisten ohjelmien lisäarvo suhteessa perussopimuksiin syntyy juuri tästä – jäsenvaltioiden niissä yhteisesti määrittämistä tavoitteista, Euroopan oikeuden alueen visiosta. Vision sisältö, eli monivuotisten ohjelmien suuntaviivat kansainvälisen yksityisoikeuden alalle, vaikuttaa siihen, minkälaisia vaikutuksia monivuotisilla ohjelmilla on ollut alan eurooppalaistumiselle. Seuraavassa käsitellään monivuotisten ohjelmien visiota kansainvälisestä yksityisoikeudesta.

¹⁷⁹ Liukkunen 2012, s. 43.

3 Visio Euroopan oikeuden alueesta

3.1 TARKASTELUNÄKÖKULMAT

Kuten jo tutkimuksen alussa todettiin, kansainvälisen yksityisoikeuden EU-sääntelyn merkittävyys on yleisesti tunnustettua.¹ Unionissa on lyhyessä ajassa hyväksytty suuri määrä kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksiä ja muita toimia alan yhteistyön parantamiseksi. Yhteistyö on edennyt pienin askelin, säädös säädökseltä. Tämä on saattanut antaa vaikutelman hajanaisesta tai täsmentymättömästä toiminnasta ilman laajempaa ja kokonaisvaltaisempaa näkemystä toiminnan päämäärästä.² Kuitenkin Euroopan oikeuden alueen kehittämisen taustalla ovat vaikuttaneet Eurooppa-neuvostotasolla määritellyt pitkän aikavälin tavoitteet, joiden pohjalta voidaan hahmottaa visiota, tulevaisuuden toivottua tilaa, Euroopan oikeuden alueelle ja sitä kautta EU:n kansainväliselle yksityisoikeudelle.

Tässä luvussa tarkastellaan, minkälaisen vision monivuotiset ohjelmat ovat luoneet Euroopan oikeuden alueelle. Tämä tehdään arvioimalla ensiksi oikeuden alueen asemaa osana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kokonaisuutta monivuotisissa ohjelmissa. On huomattava, että oikeuden alue syntyi vapauden ja turvallisuuden alueita myöhemmässä vaiheessa. Toiseksi arvioidaan perheoikeuden asemaa monivuotisissa ohjelmissa. Kolmanneksi selvitetään monivuotisten ohjelmien suuntaviivoja kansainvälisen yksityisoikeuden alalle. Tutkimuksessa jaotellaan oikeuden alueen suuntaviivat ylä- ja alatason linjauksiin. Jaottelun avulla voidaan paremmin hahmottaa monivuotisilla ohjelmilla luotua visiota ja sen sisältämien linjausten vaikutussuhteita sekä eritellä vision sisältämien linjausten vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden EU-sääntelyyn.

Edellä selostettua tarkastelua täydennetään kahdella näkökulmalla. Ensinnäkin tarkastellaan sitä, miten Euroopan oikeuden alueen visio suhteutuu unionin eräiden muiden tavoitteiden toteuttamiseen. Tämä liittyy keskusteluun kansainvälisen yksityisoikeuden materiaalistumisesta ja instrumentalisoitumisesta. Toiseksi oikeuden alueen visiota tarkastellaan suhteessa keskusteluun kansainvälisen yksityisoikeuden yleisten oppien yhtenäistämisestä. Luvun lopuksi kootaan yhteen edellä mainittujen eri näkökulmien kautta hahmotettua Euroopan oikeuden alueen visiota sekä arvioidaan sen kokonaisuutta ja vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen.

¹ Ks. edellä luku 1.

² Ks. esim. Jänterä-Jareborg 2004, s. 365, joka on katsonut, että EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden toiminnalta on puuttunut laajempi näkemys.

Euroopan oikeuden alueen visio muodostuu tässä luvussa esitettyjen suunta-
viivojen lisäksi konkreettisista säädös- ja muista kuin säädöstoimia koskevasta
tavoitteista. Nämä ovat osa vision alatasen tavoitteita. Säädös- ja muuta hanke-
tason osaa visiosta sekä vision toteutumista arvioidaan kokonaisuutena luvus-
sa 5.

3.2 OIKEUDEN ALUE ITSENÄISENÄ, TARKOIN OHJATTUNA TAVOITTEENA

Monivuotisten ohjelmien luomassa visiossa Euroopan oikeuden alue on esitet-
ty itsenäisenä tavoitteena, erillisenä vapauden ja turvallisuuden alueesta.³ Oi-
keuden alueen käsitteleminen visiossa omana kokonaisuutenaan on johdon-
mukainen seuraus unionin perussopimuksissa määritetystä aluetta koskevasta
tavoitteesta, joka muodostuu Amsterdamin sopimuksesta lähtien kolmesta osa-
alueesta: vapaudesta, turvallisuudesta ja oikeudesta. On huomattava, että Ams-
terdamin sopimuksessa yksityisoikeudellinen yhteistyö oli osana henkilöiden
vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä, ja osa oikeuden alueen määräyk-
sistä oli sijoitettu kolmanteen pilariin.⁴ Tässä tutkimuksessa oikeuden alueella
tarkoitetaan yksityisoikeudellisen yhteistyön toimenpiteitä, mutta tässä yhtey-
dessä on hyvä huomioda myös monivuotisilla ohjelmilla luotu laajempi visio
oikeuden alueesta, joka kattaa myös rikosoikeudellisen yhteistyön. Monivuoti-
silla ohjelmilla luotiin korostuneesti visiota oikeuden alueen omasta kokonai-
suudesta, jossa pilarijakoa osaltaan häivytettiin. Visiolla luotiin perussopimus-
ten pilarijakoa yhtenäisempää kuvaa oikeuden alueesta.

Oikeuden alueen itsenäisyys ei ole tarkoittanut sitä, etteikö eri osa-alueilla
ja laajemmin unionin eri politiikka-aloilla olisi keskinäistä vaikutusta. Päänas-
toin, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhtenäisyyden korostamis-
ta on visiossa pidetty tärkeänä.⁵ Alueen eri osatekijät ovat vaikuttavat toisiinsa,
ja sen vuoksi visiossa on korostettu alueen kokonaisuutta.⁶ Vapauden, turval-
lisuuden ja oikeuden alueen kehittäminen on perustunut ajatukseen Euroopan

³ Wienin toimintasuunnitelma, s. 2–6; Tampereen päätelmät, kohta 28–39; Haagin ohjelma, s. 11–14; Tukholman ohjelma, s. 11–17; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁴ Ensimmäiseen pilariin kuuluivat viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka, jonka osana oli oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa, ja kolmanteen pilariin kuului yhteistyö poliisi- ja rikosoikeudel-
lisissa asioissa.

⁵ Ks. Wienin toimintasuunnitelma, s. 2–6.

⁶ Yhtenäisyyttä on korostettu kaikissa monivuotisissa ohjelmissa: Wienin toimintasuunnitelma, kohta 5; Tampereen päätelmät, kohta 5; Haagin ohjelma, s. 2; Tukholman ohjelma, s. 4; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 2. Yhtenäisyyttä osoittaa myös jo vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen käsitteleminen yhtenäisenä kokonaisuutena monivuotisissa ohjelmissa. Ks. myös E 35/1999 vp, muistio, s. 1; Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote PRES/99/168, s. XII.

unionista yhtenäisenä alueena.⁷ Pilarijaosta sekä Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan perussopimuksissa sovitusta erityisasemista johtuvat perussopimustason sääntelyn eroavaisuudet⁸ ovat osaltaan voineet vahvistaa tarvetta yhtenäisyyden ja kokonaisuuden korostamiseen poliittisissa suuntaviivoissa.

Itsenäisyys on tarkoittanut monivuotisissa ohjelmissa oikeuden alan tavoitteiden käsittelemistä erillisinä vapauden ja turvallisuuden tavoitteista sekä selkeästi alan omien tavoitteiden asettamista. Monar on esimerkiksi todennut, että nimenomaisesti monivuotisten ohjelmien linjaukset olivat osoitus integraation kehityksestä muihin kuin taloudellisiin seikkoihin.⁹ Toisin sanoen vision avulla unionin toimintaa suunnattiin oikeuden alueen omien tavoitteiden suuntaan. Oikeuden alueen kehitykseen on vaikuttanut poliittinen tahto lähentää unionia sen kansalaisiin. Oikeuden alueen käsitteleminen itsenäisenä tavoitteena on vahvistanut kansainvälisen yksityisoikeuden alan eurooppalaistumiskehitystä.

Oikeuden alueen itsenäisyys on näkynyt visiossa sen käsittelemisenä omana kokonaisuutenaan. Wienin toimintasuunnitelmassa käytettiin termiä ”oikeuteen perustuva alue”.¹⁰ Tätä vahvistettiin edelleen Tampereen päätelmissä tavoitteella luoda ”todellinen Euroopan oikeusalue”.¹¹ Haagin ohjelmassa kyse oli ”oikeuden vahvistamisesta”,¹² ja Tukholman ohjelmassa teemana oli ”Ihmisten elämän helpottaminen: lain ja oikeuden Eurooppa”.¹³ Vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa ei ollut vastaavaa jaottelua päätelmien tiiviydestä johtuen, mutta oikeuden aluetta koskevat linjaukset olivat yksi kokonaisuus.¹⁴

Euroopan oikeuden alueen suuntaviivojen yleisyys, yksityiskohtaisuus ja laajuus ovat vaihdelleet vision eri kehitysvaiheissa. Wienin toimintasuunnitelmalla luotiin perusta oikeuden alueen itsenäiselle tavoitteelle ja visioitiin Euroopan oikeuden alueen lähestymistapaa ja filosofiaa.¹⁵ Wienin toimintasuunnitelma sisälsi kuitenkin myös luettelomaisen listauksen konkreettisista säädöstavoitteista aikatauluineen.¹⁶ Näiltä osin se muistutti aikaisempia Maastrichtin sopimuksen aikaisia työsuunnitelmia. Toimintasuunnitelmaa ei pidetty riittävän poliittisena, mistä on osoituksena samalle ajanjaksolle hyväksytyjen Tampereen päätelmien

⁷ E 35/1999 vp, muistio, s. 2. Alueajattelu perustuu jo perussopimuksissa (SEU 3(2) artikla) määritettyyn tavoitteeseen, jossa kolme osa-aluetta, vapaus, turvallisuus ja oikeus, käsitellään yhdessä.

⁸ Ks. Amsterdamin sopimuksen yksityisoikeutta koskevien määräysten kritiikistä Basedow 2000, s. 691–708; den Boer 1997, s. 310; Drobnič 2000, s. 193–194; Fiorini 2008a, s. 973–974.

⁹ Monar 1999, s. 167. Ks. myös Editorial Comments 1999, s. 1119.

¹⁰ Ks. esim. Wienin toimintasuunnitelman otsikko ja oikeuden alueen visiota koskeva otsikko C.

¹¹ Tampereen päätelmät, otsikko B.

¹² Haagin ohjelma, s. 11.

¹³ Tukholman ohjelma, s. 11.

¹⁴ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

¹⁵ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 15–16.

¹⁶ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 39–41.

poliittisempi luonne. Tampereen päätelmillä pyrittiin Wienin toimintasuunnitelman saaneen kritiikin vuoksi yleisempiin poliittisluontoisiin linjauksiin ja sitä kautta kansalaisille ymmärrettävämpiin kirjauksiin. Niihin ei sisältynyt säädöshankelistauksia tai aikatauluja, kuten aikaisemmissa suuntaviivoissa. Päätelmisissä määritettiin kuitenkin lukuisia ensisijaisia aloja, jotka ovat ymmärrettävissä hanketavoitteiksi.¹⁷ Tampereen päätelmien keskeisenä tavoitteena oli poliittisen sitoumuksen ja näkyvyyden saaminen uudelle politiikka-alalle.

Haagin ja erityisesti Tukholman ohjelmalla palattiin takaisin hyvin yksityiskohtaiseen, aikataulutettuun säädöstyön ohjaukseen. Molemmat ohjelmat olivat suhteellisen pitkiä, ja ohjelmia täydennettiin vielä toimintasuunnitelmilla, jotka olivat jälleen luonteeltaan yksityiskohtaisia lainsäädäntö- ja muita hankkeita koskevia listauksia aikatauluineen.

Oikeuden alueen säädöstyötä on ohjattu tarkoin. Haagin ohjelmaan asti viisiossa määritettiin tyhjentävästi ne toimet, jotka oikeuden alueen toteuttamiseksi haluttiin toteuttaa, sekä aikataulut.¹⁸ Tukholman ohjelman myötä ohjaustapa muuttui väljemmäksi siten, että toimenpiteet oikeuden alueen tavoitteiden saavuttamiseksi luettiin vain esimerkinomaisesti ja konkreettisen toimeenpanon laajuus jätettiin avoimeksi. Tukholman ohjelma sisälsi näin enemmän harkinnanvaraa EU:n lainsäädäntömenettelyyn vision toteuttamisessa. Silti Tukholman ohjelma sisälsi merkittävän määrän konkreettisia säädös- ja muita tavoitteita.¹⁹

Oikeuden alueen vision kannalta Haagin ja Tukholman ohjelmien tarkkuus ja laajuus antavat ensisilmäyksellä kuvan kunnianhimoisuudesta alan kehittämiseksi. Silti ne ovat sisältäneet vain hyvin vähän uusia aineksia oikeuden alueen säädöstason kehittämiseen. Vision tarkempaa säädöstasoista sisältöä käsitellään myöhemmin luvussa 5. Haagin ja Tukholman ohjelmat kuvastavat tahtoa tarkkaan työn ohjaukseen suhteessa aloitevaltaa käyttävään komissioon. Vastaavasti ohjelmat kuvastavat tahtoa linjata tulevaa työtä oikeuden alueen toteuttamisessa jäsenvaltioiden kesken ennakkoivasti ja säädöstasolla yksityiskohtaisesti. Näin on voitu luoda yhteinen ja selkeä näkemys tulevista oikeuden alueen säädöshankkeista.

Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat edustavat mahdollisesti uudenlaista suunnanmäärittämistä alalla. Niillä ei ohjattu oikeuden alueen työtä enää yksityiskohtaisesti ja konkreettisia säädöshankkeita nimeämällä tai tavoitteita aikatauluttamalla, vaan ne olivat lyhyet ja tiiviit linjaukset tulevan työn painopisteistä. Suuntaviivojen tiivyyteen ja yleisyyteen oli erilaisia selittäviä tekijöitä,

¹⁷ CONV 69/02, kohdan 4 mukaan Tampereen päätelmät sisälsivät kaiken kaikkiaan lähes viisikymmentä toimenpidesuosittelua oikeus- ja sisäasioiden alalle.

¹⁸ Haagin ohjelma, s. 13.

¹⁹ Ks. Barrot 2009, s. 627, mukaan Tukholman ohjelma sisälsi kaiken kaikkiaan yli 170 toimenpide-ehdotusta.

joista osa liittyi niiden valmistelumenettelyn Eurooppa-neuvostopainotteisuuteen ja osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yleisen painotuksen muuttumiseen uuden lainsäädännön sijasta voimassa olevan sääntelyn vakiinnuttamiseen.

3.3 PERHEOIKEUS KESKEISENÄ OSANA EUROOPAN OIKEUDEN ALUETTA

Visio Euroopan oikeuden alueesta on kattanut alkuvaiheista lähtien perheoikeuden. Näin on ollut siitäkin huolimatta, että unionin perussopimukset eivät oikeuden alueen alkuvaiheessa sisältäneet nimenomaista mainintaa perheoikeudesta. Maastrichtin sopimuksen oikeusperusta hallitustenvälisille yhteistä etua koskeville toimille mainitsi oikeudellisen yhteistyön yksityisoikeuden alalla ilman mainintaa perheoikeudesta. Perheoikeuden alan kuuluvuus unionin toimivaltaan kyseenalaistettiin ja perheoikeuden soveltuvuutta harmonisoinnin kohteeksi epäiltiin usein sen kansallisen kulttuuri- ja perinnesidonnaisuuden vuoksi.²⁰ Tämä tausta huomioon ottaen on keskeistä, että jo ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa vuonna 1993 linjattiin unionin kansalaisuuden ja vapaan liikkuvuuden edellyttävän jäsenvaltioiden yhteisiä siviilioikeuden alan toimia nimenomaisesti perhe-elämään ja perheoikeuteen liittyen.²¹ Unionin yleisten tavoitteiden kannalta kyse oli toiminnan laajentamisesta alalle, joka ei ollut suoraan liitännäinen taloudelliseen yhdentymiseen sisämarkkinoilla.²² Maastrichtin sopimuksen aikaiset suuntaviivat perheoikeudesta ovat rakentaneet perustaa alan kehittämiseksi osana Euroopan oikeuden aluetta.

²⁰ Beaumont 1999, s. 227–228. Ks. kritiikistä myös Hartnell 2002, s. 98–99; Jänterä-Jareborg 2005, s. 819; Remien 2001, s. 74; Thurillet-Bersolle 2011, s. 312. Ks. myös Jänterä-Jareborg 2003, s. 194, 196, joka on tuonut esille, että perheoikeuden kuuluminen unionin toimivaltaan Amsterdamin sopimuksessa oli monelle odottamatonta ja yllättävää. Ks. myös HE 245/1997 vp, yksityiskohtaiset perustelut 1/3, jossa on esitetty, että Amsterdamin sopimuksen SEY 65 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle jäivät perheoikeuden alan tuomioiden tunnustaminen ja täytäntöönpano, koska perussopimusmääräyksen soveltamisala rajoittui ainoastaan yksityis- ja kauppaoikeudellisissa asioissa annettujen tuomioiden tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon. Oikeusperusta perheoikeuden alan tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevalle sääntelylle oli hallituksen esityksen mukaan SEY 293 artikla (entinen 220 artikla), jonka nojalla yhteistyötä yksityisoikeuden alalla oli toteutettu jäsenvaltioiden välillä jo ennen Maastrichtin sopimusta.

²¹ European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 16. Thurillet-Bersolle 2011, s. 319–321, on tuonut esille, että käytännössä oli havaittu tarve perheoikeuden alan sääntelylle, jotta varmistettaisiin EU:n sisämarkkinoiden toiminta.

²² Ks. Monar 1999, s. 160. Perheoikeuden alan kehityksestä unionin institutionaalisella tasolla, kansalaisten etujen ja oikeuksien tärkeyden havaitsemisesta osana unionin neljän vapauden toteuttamista sisämarkkinoita täydentävästi ja erillisenä taloudellisesta toiminnasta, ks. Thurillet-Bersolle 2011, s. 4–13, 319–322.

Perheoikeuden alan toimien sisällyttämiseen vision ensimmäisiksi toimenpiteiksi voidaan arvioida vaikuttaneen osaltaan se, että jäsenvaltioiden kesken oli jo laadittu kaksi siviilioikeuden alan keskeistä ja soveltamisalaltaan laajaa yleissopimusta: Brysselin vuoden 1968 yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla²³ sekä Rooman vuoden 1980 yleissopimus sopimussuhteisiin sovellettavasta laista²⁴. Se, että jäsenvaltioiden välillä oli jo yhteiset säännöt edellä mainituista aloista, mahdollisti osaltaan prioriteettien suuntaamisen yleisestä siviilioikeudesta perheoikeuteen.

Wienin toimintasuunnitelmassa, Tampereen päätelmissä ja Tampereen päätelmien johdosta hyväksytyssä vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa vahvistettiin tahtotila perheoikeuden alan kehittämiseksi ja laajennettiin visiota EU:n perheoikeuden kattamista aloista. Erityisesti Wienin toimintasuunnitelmassa oli vahva painotus kansalaisten asemasta ja heidän arkielämänsä helpottamisesta oikeuden alueen toimenpiteillä,²⁵ minkä on tulkittu tarkoittavan toimia perheoikeuden alalla.²⁶ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa linjattiin perheoikeuden alan parannukset välttämättömiksi ja erityisesti näin aloilla, joista ei vielä ollut unionisääntelyä.²⁷ Merkityksellistä on se, että visiossa jäsenvaltiot linjasivat unionitason yhteistyön perheoikeuden alalla tarpeelliseksi ja mahdolliseksi unionin toimivaltaan kuuluvassa I pilarissa siitakin huolimatta, että Amsterdamin sopimuksessa ei ollut mainintaa perheoikeudesta.

Borrás on arvioinut Haagin ohjelman antaneen vahvan pontimen perheoikeuden alan kehitykselle.²⁸ Haagin ohjelmassa perheoikeus oli nostettu keskeisesti esille. Perheoikeus mainittiin nimenomaisesti jo ohjelman yleisiä tavoitteita käsittelevässä osuudessa, jossa tavoitteeksi määritettiin oikeudellisten ja menettelyllisten esteiden poistaminen rajat ylittävissä siviili- ja perheoikeu-

²³ Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva vuoden 1968 Brysselin yleissopimus, konsolidoitu versio: EYVL C 27, 26.1.1998, s. 1–27 (alkuperäinen: EYVL L 299, 31.12.1972, s. 32–42). Brysselin yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.2.1973. Brysselin yleissopimusta täydennettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevalla pöytäkirjalla vuonna 1971 (Protocol on the interpretation of the Brussels Convention by the European Court of Justice. Luxemburg, 3 June 1971, voimaan 1.9.1975, EYVL L 204, 2.8.1975, s. 28–32).

²⁴ Sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskeva yleissopimus, konsolidoitu versio: EUVL C 334, 30.12.2005, s. 1–27 (alkuperäinen: EYVL L 266, 9.10.1980, s. 1–19). Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.4.1991. Yleissopimusta täydennettiin kahdella pöytäkirjalla vuonna 1988, ja ne koskivat yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa (First Protocol to the Rome Convention on the interpretation by the Court of Justice of the European Communities of the 1980 Convention, Brussels, 19 December 1988; Second Protocol to the Rome Convention conferring on the Court of Justice of the European Communities power to interpret the 1980 Convention). Ne tulivat voimaan vasta 1.8.2004.

²⁵ Wienin toimintasuunnitelma, s. 4.

²⁶ Baarsma 2011, s. 131.

²⁷ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 3.

²⁸ Borrás 2007, s. 129–130. Myös Baarsma 2011, s. 274 on viitannut Haagin ohjelmaan todisteeksi perheoikeuden olemisesta EU:n asialistalla.

dellisissa riita-asioissa.²⁹ Perheoikeus mainittiin myös nimenomaisena alana osana yksityisoikeudellista yhteistyötä, joka koskettaa kansalaisia jokapäiväisessä elämässä.³⁰ Haagin ohjelma ei kuitenkaan sinänsä sisältänyt uusia perheoikeuden säädöstavoitteita, mutta ohjelmassa määritettiin tarkka aikataulu alan säädöstavoitteille,³¹ mikä varmasti selittää Borráksen Haagin ohjelmalle antamaa merkitystä perheoikeuden EU-säätelyn kehitykselle. Osaltaan selityksenä voi olla poliittisten suuntaviivojen erilainen painoarvo unionin toiminnassa. Wienin toimintasuunnitelmalla ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmalla ei ole ollut vastaavaa poliittista painoarvoa kuin Eurooppa-neuvoston hyväksymillä Tampereen päätelmillä ja Haagin ohjelmalla. Kaksi ensiksi mainittua ovat kuitenkin perheoikeuden alan säätelyn kannalta varsin keskeisiä. Tosiasiassa Wienin toimintasuunnitelma oli perheoikeuden alan kannalta kattavampi kuin Tampereen päätelmät eikä Haagin ohjelma sisältänyt säädöstavoitteiden osalta uutta, mutta toimintasuunnitelman ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman poliittinen painoarvo on jäänyt vähäisemmäksi. Tämä osoittaa yleisesti poliittisten suuntaviivojen ja poliittisen näkyvyyden merkitystä unionin toiminnassa.

Visiossa on otettu kantaa myös käsittelyssä olleiden perheoikeuden alan säädösten sisältöön. Vision mukaan EU:n perheoikeuden alan toimien tuli perustua kansainvälisyksityisoikeudellisiin kysymyksiin, ei perhettä, avioliittoa tai muita asioita koskeviin yhdenmukaistettuihin käsitteisiin. Lisäksi säädöksiin tuli ottaa aineellisen oikeuden yhdenmukaistamista koskevia määräyksiä vain liitännäistoimenpiteinä, jos vastavuoroisen tunnustamisen toteuttaminen tai yksityisoikeudellisen yhteistyön parantaminen sitä edellyttäisi.³² Visiossa linjattiin näin ollen selkeästi, että perheoikeuden alan työ käsittää nimenomaan kansainvälisyksityisoikeudellisia toimia.

Tukholman ohjelmassa ei nostettu Haagin ohjelman tapaan perheoikeutta yleisissä linjauksissa sellaisenaan esille, mutta Tukholman ohjelmassa painotettiin Haagin ohjelmaa vahvemmin kansalaisten oikeuksia ja heidän tarpeisiinsa vastaamista sekä käsiteltiin erillisinä kysymyksinä muun muassa lasten oikeuksia³³. Tukholman ohjelman yksityisoikeuden alan yhteistyötä käsittelevissä suuntaviivoissa perheoikeus mainittiin useassa eri yhteydessä esimerk-

²⁹ Haagin ohjelma, s. 1.

³⁰ Haagin ohjelma, s. 13.

³¹ Haagin ohjelma, s. 13.

³² Haagin ohjelma, s. 13. Aineellisen oikeuden yhdenmukaistamisen mahdollisuutta laajennettiin Haagin ohjelman neuvotteluiden loppuvaiheessa tilanteisiin, joissa yksityisoikeudellisen yhteistyön parantaminen sitä edellyttäisi. Jälkimmäistä alaa ei mainittu vielä Haagin ohjelman valmisteluasiakirjassa Euroopan unionin neuvosto, Ehdotus monivuotiseksi ohjelmaksi: ”Haagin ohjelma – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden vahvistaminen Euroopan unionissa”, 13302/04. Se on lisätty tämän asiakirjan päivitettyyn versioon, 13302/1/04.

³³ Tukholman ohjelma, s. 9.

kinä alasta, jolla kehoitettiin jatkotoimenpiteisiin.³⁴ Tukholman ohjelmassa linjattiin, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta tulisi laajentaa aloille, jotka olivat keskeisiä jokapäiväisen elämän kannalta, eikä aloja koskeva lisätausta ollut kirjattu tyhjentävään muotoon, vaan vastavuoroisen tunnustamisen laajentaminen muihin kuin jo visiossa tavoitteeksi asetetuille aloille jätettiin avoimeksi. Vastaavasti mahdollisuus lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamisen jatkotyöhön avattiin uusille aloille.³⁵ Itse ohjelmassa mainitut alat eivät olleet uusia visioon jo sisältyneisiin aloihin verrattuna.³⁶

Vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa perheoikeus oli edelleen esillä, vaikkakin aikaisempaa suppeammin. Suuntaviivoissa oli vain yksi perheoikeuteen liittyvä nimenomaisesti linjaus.³⁷ Tästä ei voi suoraan esittää johtopäätöksenä perheoikeuden merkityksen vähenemistä. Tässä yhteydessä on huomioitava vuoden 2014 suuntaviivojen kokonaisuus ja niiden laatimiseen vaikuttaneet tekijät. Vuoden 2014 suuntaviivoja valmisteltaessa oltiin käytännössä tilanteessa, jossa vastikään oli saatu hyväksyttyä useita perheoikeuden alan suuria hankkeita ja osa jo asetetuista säädöstavoitteista oli neuvotteluvaiheessa. Siten tulevassa työssä painotettiin voimassa olevan sääntelyn täytäntöönpanoa uusien säädösten sijasta. Suuntaviivat olivat myös yleisesti selkeästi aikaisempia monivuotisia ohjelmia tiiviimmät. Koska perheoikeuden alan lainsäädäntötyötä on ohjattu vision samoilla yleisillä suuntaviivoilla kuin muutakin yksityisoikeuden alan yhteistyötä, voidaan tulkita, että nimenomaisen perheoikeuden maininnan lisäksi vuoden 2014 suuntaviivojen yleiset linjaukset mahdollistavat toimenpiteitä myös perheoikeuden alalla. Esimerkkinä on suuntaviivojen linjaus päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen parantamisesta yksityisoikeudellisissa asioissa.³⁸

Perheoikeus on siten ollut olennainen osa Euroopan oikeuden alueen visiota.³⁹ Tämä on näkynyt vahvasti oikeuden alueen suuntaviivojen alkuvaiheesta lähtien ja sittemmin jokaisessa monivuotisessa ohjelmassa. Perheoikeuden nimenomaisen oikeusperustan puuttuminen perussopimuksissa ei ole ollut este alan sisällymiselle oikeuden alueen visioon. Myöskään perheoikeuden sensitiivisyys ja läheinen liittyminen kansalliseen oikeuskulttuuriin ja -perinteisiin sekä näiden ilmentyminen alalla sovellettavan päätöksentekomenettelyn yksi-

³⁴ Ks. Tukholman ohjelma, s. 13, myös s. 15, jossa esillä oli vanhempainvastuuta koskevien päätösten tunnustamiseen liittyvät vähimmäisvaatimukset. Vähimmäissääntelyn tarve vastavuoroisen tunnustamisen ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön helpottamiseksi ei ollut asiallisesti uusi, vaan vähimmäissääntelyn tarve on tunnistettu monivuotisten ohjelmien alusta lähtien, ks. Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41; Tampereen päätelmät, kohta 34, 37; Haagin ohjelma, s. 13.

³⁵ Tukholman ohjelma, s. 13.

³⁶ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41; vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 3; Haagin ohjelma, s. 13.

³⁷ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

³⁸ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

³⁹ Ks. myös Thurillet-Bersolle 2011, s. 70.

mielisyysvaatimuksen muodossa eivät ole estäneet tai hidastaneet alan visiointia. Toisaalta kenties juuri näistä syistä johtuen visiossa perheoikeuden alalla toteutettaviksi suunnitellut kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstavoitteet on määritelty tarkkaan aikatauluttaen. Yhteisesti laadituilla tavoitteilla on pyritty varmistamaan oikeuden alueen kansalaisten elämään läheisesti liittyvän osa-alueen eli perheoikeuden kehittyminen. Kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta tämä on tarkoittanut yhteisiä suuntaviivoja eurooppalaisen kansainvälisyksityisoikeudellisen perheoikeussäätelyn kehittämiseksi.

3.4 EUROOPAN OIKEUDEN ALUEEN VISION YLÄTASON TAVOITTEET

Visiota käytetään johtamiskirjallisuudessa ilmaisemaan toivottua tulevaisuuden tilaa. Hyvän vision ominaisuuksina on pidetty konkreettisuutta, realistisuutta ja toteuttamiskelpoisuutta.⁴⁰ Mintzbergin mukaan vision laadinta edellyttää siten katsomista eteenpäin tulevaisuuden kuvan näkemiseksi, katsomista taaksepäin menneisyyden ymmärtämiseksi, katsomista ylhäältä isomman kuvan saamiseksi, katsomista alhaalta toimijoiden tuen saamiseksi sekä katsomista sivusta ja yli luovuuden saavuttamiseksi, mutta myös katsomista läpi, jotta visio tulee toteutetuksi.⁴¹ Visiolla kuvataan pitkän aikavälin tavoitetilaa, ja siihen sisältyy arvopainotteista ajattelua.⁴²

Monivuotisilla ohjelmilla luotu Euroopan oikeuden alueen visio on ollut konkreettinen. Visio on sisältänyt selkeitä tulevaisuuteen kohdistuvia tavoite- ja suuntaviivalinjauksia. Vision konkreettisuutta kuvataan tässä tutkimuksessa jakamalla monivuotisilla ohjelmilla luodun Euroopan oikeuden alueen vision tavoitteet ja linjaukset kahteen tasoon: ylä- ja alatasoon. Ylätason tavoitteet määritetään tässä luvussa. Niiden hahmottamisella voidaan luoda yleisempää ja pysyvämpää kuvaa oikeuden alueen visiosta. Alatason linjaukset ovat oikeuden alueen vision elementtejä tai suuntaviivoja, jotka tulee ottaa huomioon pyrittäessä saavuttamaan vision ylätason tavoitteita unionin lainvalmistelussa ja muiden kuin lainsäädäntötoimenpiteiden toteuttamisessa. Näitä arvioidaan seuraavassa luvussa (3.5). Monivuotisilla ohjelmilla luodun vision realistisuuteen ja toteuttamiskelpoisuuteen palataan luvussa 5 ja Mintzbergin vision laadinnan elementteihin kokoavasti luvussa 8.

Euroopan oikeuden alueen vision keskeisenä ohjenuorana on ollut kansalaisten ja yritysten oikeuksiin pääsy ja oikeuksien käyttäminen ilman, että jä-

⁴⁰ Miettinen 1998, s. 93.

⁴¹ Mintzberg, s. 21–25. Ks. myös Mintzberg – Ahlstrand – Lampel 1998, s. 126–128.

⁴² Kyrölä 2010, s. 16; Miettinen 1998, s. 92; Mintzberg – Ahlstrand – Lampel 1998, s. 137, 142.

senvaltioiden rajat vaikeuttavat tai estävät tämän.⁴³ Visiosta voidaan nostaa kolme ylätasoa tavoitetta: oikeussuojan saatavuuden parantaminen, vastavuoroinen tunnustaminen ja keskinäisen luottamuksen vahvistaminen. Visiossa Euroopan oikeuden alueen rakentaminen on perustunut näiden kolmen teeman toteuttamiseen. Tavoitteet voidaan nostaa ylätasoa tavoitteiksi sen vuoksi, että ne toistuvat visiossa säännönmukaisesti oikeuden alueen yleisinä tavoitteina, ja muut linjaukset tai tavoitteet on esitetty alisteisina ylätasoa tavoitteille siten, että ne on tullut toteuttaa tai ottaa huomioon pyrittäessä saavuttamaan ylätasoa tavoitteita.

Ylätasoa tavoitteiden taustalla on edellä mainittu ohjenuora kansalaisten ja yritysten oikeuksiin pääsystä Euroopan oikeuden alueella. Mainitut kolme ylätasoa tavoitetta liittyvät läheisesti toisiinsa, ovat osittain limittäisiä ja tukevat toinen toistaan. Esimerkiksi vision mukaan vastavuoroinen tunnustamisen toteutuminen edellyttää yhteisiä vähimmäissääntöjä⁴⁴, ja vähimmäissääntöjen hyväksyminen puolestaan on liitetty keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen.⁴⁵ Toisena esimerkkinä on, että visiossa on yhdistetty tuomioiden tehokkaampi vastavuoroinen tunnustaminen oikeussuojan saatavuuden parantamiseen.⁴⁶

Euroopan oikeuden aluetta koskeva tahtotila ja visio luotiin Wienin toimintasuunnitelmalla ja Tampereen päätelmillä. Tuolloin luotiin oikeuden alueen keskeiseksi tavoitteeksi kansalaisten ja yritysten oikeuksien käyttäminen ja oikeuksiin pääsy jäsenvaltioiden rajojen sitä estämättä. Lisäksi painotettiin oikeussuojan saatavuuden parantamista ja asetettiin yhteistyön kantavaksi periaatteeksi vastavuoroinen tunnustaminen.⁴⁷ Haagin ohjelmalla visioon lisättiin keskinäisen luottamuksen vahvistaminen. Sittenmin nämä Euroopan oikeuden alueen ylätasoa tavoitteet on esitetty kaikissa Eurooppa-neuvoston hyväksymissä alan suuntaviivoissa hyvin samansuuntaisesti.⁴⁸ Tämä osoittaa sekä suuntaviivojen johdonmukaisuutta että oikeuden alueen perustavanlaatuisen pohjan luomista jo oikeuden alueen alkuvaiheessa. Tuolloin määritetyt Euroopan oikeuden alueen periaatteet ovat kantaneet läpi alan kehityksen nykyhetkeen saakka. Myöskään oikeuden alueen tai yleisemmin eurooppaoikeuden ke-

⁴³ Tampereen päätelmät, kohta 28; Haagin ohjelma, s. 1; Tukholman ohjelma, s. 4, 15, jossa tavoite esitettiin siviiliprosessin yhteydessä. Vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa tätä ei ilmaistu vastaavalla tavalla kuin aikaisemmissa, mutta ohjenuoran vakiintuneisuutta osoittaa suuntaviivojen valmistelussa komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin esiin tuomat näkemykset kansalaisten ja yritysten rajat ylittävien tilanteiden parantamisesta, ks. COM(2014) 144 final, s. 3, 5, 6; Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 9; Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), s. 8.

⁴⁴ Esim. Tampereen päätelmät, kohta 34.

⁴⁵ Esim. Tukholman ohjelma, s. 11.

⁴⁶ Esim. Tampereen päätelmät, kohta 33.

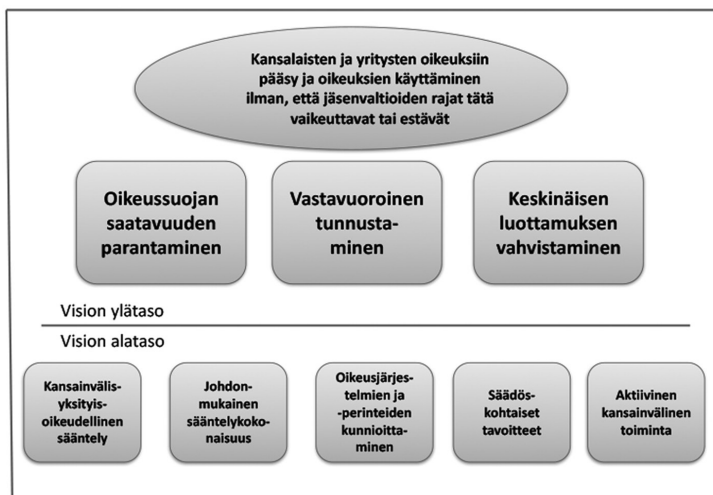
⁴⁷ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 16, 39; Tampereen päätelmät, kohta 5, 28–37. Wienin toimintasuunnitelmassa ei vielä esiintynyt termiä ”vastavuoroinen tunnustaminen”.

⁴⁸ Haagin ohjelma, s. 1, 11; Tukholman ohjelma, s. 4, 12, 15; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

hityksen myötä monivuotisissa ohjelmissa ei ole nähty tarvetta muuttaa luotua perustaa.

Näkemystä siitä, että oikeuden alueen vision perusta luotiin Wienin toimitasuunnitelmalla ja Tampereen päätelmillä vahvistaa myös oikeuden alueen viimeisimmät linjaukset eli vuoden 2014 strategiset suuntaviivat. Niissä ei esitetty uusia periaatteellisia linjauksia, vaan jatkettiin aikaisemmissa monivuotisissa ohjelmissa tunnistettujen tavoitteiden edistämistä ja tuotiin esille kaikki kolme ylätason tavoitteiksi tässä esitettyä teemaa. Toisin sanoen Euroopan oikeuden alueen keskeisimpiin tavoitteisiin strategisten suuntaviivojen tiiviissäkin muodossa sisältyivät keskinäisen luottamuksen parantaminen, oikeussuojan saatavuuden yksinkertaistaminen ja vastavuoroisen tunnustamisen parantaminen.⁴⁹ Tämä vahvistaa tulkintaa näiden periaatteiden keskeisyydestä Euroopan oikeuden alueen visiossa.

Tämä on tarkoittanut kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen näkökulmasta sitä, että alan yleiset säädöstyötä ohjaavat tavoitelinjaukset on luotu jo eurooppalaistumiskehityksen alkuvaiheessa. Tähän on osaltaan voinut vaikuttaa kansainvälisessä yksityisoikeudessa se, ettei alaa koskevia oikeusperustamääräyksiä ole merkittävästi muutettu unionin perussopimustasolla Amsterdamin sopimuksen jälkeen. Muutokset, jotka perussopimusmääräyksiin on tehty, ovat aiheina olleet esillä jo monivuotisissa ohjelmissa. Visio ei kuitenkaan ole ollut ylätason tavoitteidenkaan osalta staattinen, vaan myös ylätason tavoitteissa on tapahtunut sisällöllistä kehitystä oikeuden alueen rakentamisen kokemuksen ja kehittymisen myötä.



KAAVIO 1. Oikeuden alueen vision ylä- ja alatasen tavoitteet.

⁴⁹ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

3.5 YLÄTASON TAVOITTEIDEN TOTEUTTAMINEN

3.5.1 Oikeussuojan saatavuus

Euroopan oikeuden alueen vision mukaan kansalaisten ja yritysten pääsy oikeuksiin tulisi olla yksinkertaista ja tehokasta huolimatta jäsenvaltioiden rajoista. Oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin määrätään myös EU:n perusoikeuskirjassa.⁵⁰ Oikeuden alueen visiossa tämän tavoitteen saavuttamista on edistetty eri tavoin.

Monivuotisissa ohjelmissa tavoite oikeussuojan saatavuuden parantamisesta on esitetty ylätasoisena oikeuden alueen lainsäädännön ja muun toiminnan ohjenuorana. Tavoitelinjauksen esittämistapa on vaihdellut ohjelmien eri kehitysvaiheissa, mutta keskeistä vision ja kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksen kannalta on, että oikeussuojan saatavuuden parantaminen on ollut esillä jokaisessa monivuotisessa ohjelmassa, ja se on ollut oikeuden alueen ylätason tavoite ja sellaisena tarkoitettu yleiseksi unionin lainsäädäntötyötä ohjaavaksi suuntaviivaksi hyväksyttäessä kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksiä. Kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksillä on siten tullut ta voitella oikeussuojan saatavuuden parantamista.

Wienin toimintasuunnitelmassa oikeussuojan saatavuus määritettiin yksityisoikeudellisen yhteistyön päätavoitteeksi, ja se tarkoitti konkreettisesti helpoutta määritellä toimivaltainen tuomioistuin, selkeää tietoa sovellettavasta laista sekä nopeiden ja oikeudenmukaisten oikeudenkäyntimenettelyiden saatavuutta ja tehokasta täytäntöönpanoa.⁵¹ Wienin toimintasuunnitelmassa oikeussuojan saatavuutta käsiteltiin näin laajana yläkäsitteenä, ja siinä linjatuilla kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstavoitteilla tuli pyrkiä edistämään oikeussuojan saatavuutta. Vastaavalla tavalla Haagin ohjelmassa oikeussuojan saatavuuden parantaminen esitettiin olennaisena osana Euroopan oikeuden alueen kehittämisen yleisiä tavoitteita, ja sellaisena se oli tarkoitettu ohjenuoraksi oikeuden alueen ja kansainvälisen yksityisoikeuden alan säädösvalmisteluun.⁵² Lisäksi monivuotisten ohjelmien eri kirjaukset ovat tulkittavissa siten, että oikeussuojan saatavuuden parantaminen on yhdistetty vastavuoroiseen tunnustamiseen ja sitä kautta kansainvälisyksityisoikeudellisen säädöstyön ohjaukseen.⁵³

⁵⁰ Ks. EU:n perusoikeuskirja 47 artikla.

⁵¹ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 16.

⁵² Haagin ohjelma, s. 1, 11.

⁵³ Tampereen päätelmät, kohta 33; Haagin ohjelma, s. 13. Molempien mukaan vastavuoroinen tunnustaminen on tehokas keino kansalaisten oikeuksien suojelemiseksi ja näiden oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi yli Euroopan maiden rajojen. Tukholman ohjelmassa, s. 12, todettiin yleisesti, että Euroopan oikeudenkäyttöalueen on, mm. parantamalla kansalaisten oikeussuojan saatavuutta, annettava kansalaisille mahdollisuus käyttää oikeuksiaan kaikkialla unionin alueella.

Tämän lisäksi oikeussuojan saatavuuden parantaminen on ilmaistu monivuotisissa ohjelmissa käytännönläheisten, muiden kuin lainsäädäntötoimiteiden yhteydessä. Erityisesti tämä on näkynyt Tampereen päätelmissä, Tukholman ohjelmassa ja osittain vuoden 2014 suuntaviivoissa. Tampereen päätelmien mukaan oikeussuojan saatavuuden parantaminen tarkoitti oikeusasioista tiedottamista, käyttöohjeiden laatimista, tietojen saamista helpottavaa tietojärjestelmää, oikeusapua koskevien vähimmäisvaatimusten vahvistamista, yhteisiä vähimmäismenettelyitä rajat ylittäviä tiettyjä oikeudenkäyntejä varten, yhteisiä lomakkeita sekä rajat ylittävää prosessilainsäädäntöä.⁵⁴ Tukholman ohjelman mukaan oikeussuojan saatavuutta tuli parantaa ”mekanismien” avulla niin, että henkilöt voivat käyttää oikeuksiaan kaikkialla unionissa,⁵⁵ ja oikeussuojan saatavuuden parantaminen oli liitetty erityisesti unionin sähköisen oikeuden (e-justice) toteuttamiseen⁵⁶. Vuoden 2014 suuntaviivoissa oikeussuojan saatavuuden yksinkertaistaminen oli esitetty yhdistettynä teknisten innovaatioiden ja sähköisen oikeuden käyttöön.⁵⁷

Monivuotisten ohjelmien linjaukset osoittavat, miten laaja oikeussuojan saatavuuden parantamistavoite on, ja tämän tunnistamista ohjelmissa. Monivuotisissa ohjelmissa ei ole esitetty niillä pyrittävän tyhjentävään listaukseen oikeussuojan saatavuuden parantamisen keinoista, vaan niissä on linjattu oikeuden alueen toimien ja tämän tavoitteen keskeistä yhteyttä sekä tämän tavoitteen huomioimista EU:n oikeuden alueen lainsäädännössä. Oikeussuojan saatavuuden parantaminen ei ole yksinkertaista rajat ylittävällä, eri kieliiä käyttävien jäsenvaltioiden muodostamalla oikeuden alueella.⁵⁸ Monivuotisissa ohjelmissa on linjattu oikeussuojan saatavuus yleiseksi oikeuden alueen toimintaa ohjaavaksi tavoitteeksi. Niissä ei kuitenkaan ole tyydytty vain ylätasen tavoitteen asettamiseen, vaan tätä tavoitetta on konkretisoitu sekä säädöstavoitteilla että erilaisilla käytännön toimilla.

3.5.2 Vastavuoroinen tunnustaminen

Euroopan oikeuden alueen visio on perustunut vastavuoroisen tunnustamisen ylätasen tavoitteeseen. Tämän tavoitteen ulottuvuus vision yhteydessä ei kuitenkaan ole täysin selvä. Epäselvyys käsitteen ulottuvuudesta on liittynyt lainvalintasääntelyn asemaan vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvassa yh-

Vastaavasti Tukholman ohjelmassa, s. 15, todettiin, että oikeussuojan saatavuutta Euroopan oikeudenkäyttöalueella on helpotettava, erityisesti rajatylittävissä menettelyissä.

⁵⁴ Tampereen päätelmät, kohta 29–31, 38.

⁵⁵ Tukholman ohjelma, s. 4.

⁵⁶ Tukholman ohjelma, s. 15–16.

⁵⁷ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁵⁸ Ks. myös Tukholman ohjelma, s. 15.

teistyössä. Vastavuoroisen tunnustamisen käsitettä on käytetty monivuotisissa ohjelmissa toisaalta tarkoittamaan suppeasti oikeudellisten päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa sekä tuomioistuimen toimivaltaa ja toisaalta kattamaan laajasti edellä mainittujen lisäksi lainvalintasääntelyn. Käsitteen käyttö on kehittynyt siten, että Tampereen päätelmien aikaisesta suppeasta merkityksestä on siirrytty Haagin ja Tukholman ohjelmien sekä mahdollisesti vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen käyttämään laajempaan merkitykseen.

Euroopan oikeuden alueen vision alkuvaiheessa vastavuoroisen tunnustamisen yltäsaouisuus ja kattavuus olivat vasta kehittymässä. Sinänsä vastavuoroisen tunnustamisen asema oli keskeinen ja vahva. Oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen olennaisuus sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle oli ollut pitkälti perusteena alan toimille jo ennen oikeuden alueen ajatusta.⁵⁹ Maastrichtin sopimuksen, Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereen päätelmien aikana vastavuoroista tunnustamista käsiteltiin ennemminkin vain oikeudellisten päätösten tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvinä. Maastrichtin sopimuksen aikaisissa suuntaviivoissa tämä näkyi tuomioiden tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvinä toimenpiteinä eli Brysselin tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan vuoden 1968 yleissopimuksen laajentamisena perheoikeuden alan kysymyksiin. Wienin toimintasuunnitelmassa esitettiin aikaisempia suuntaviivoja vahvemmin poliittinen, laajempi visio oikeuden saatavuuden parantamisesta ja oikeudenkäyntien helpottamisesta kansalaisten oikeuksien vahvistamiseksi,⁶⁰ mutta Wienin toimintasuunnitelmassa ei vielä mainittu vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Tässä vaiheessa näiden tavoitteiden toteuttamiseksi esitettiin tarvittavan tasavertaisesti tuomioistuimen toimivaltaa, sovellettavaa lakia sekä tehokkaita täytäntöönpanomenettelyitä koskevia yhteisiä säännöksiä.⁶¹

Oikeudellisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen on tunnetusti nostettu Tampereen päätelmillä oikeuden alueen keskeiseksi tavoitteeksi. Tampereen päätelmien taustalla oli ajatus sisämarkkinoiden kehittämisessä noudatetun periaatteen soveltamisesta myös oikeuden alueella.⁶² Sisämarkkinoiden kehittämisessä vastavuoroisen tunnustamisen periaate oli ollut keskeisessä asemassa, ja tämän periaatteen toteutumista ja tehostamista käsiteltiin tuolloin samanaikaisesti sisämarkkinayhteydessä.⁶³

⁵⁹ Brysselin yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta on jo vuodelta 1968, EYVL C 27, 26.1.1998, s. 1–27. Kramer 2013, s. 347.

⁶⁰ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 16, 39.

⁶¹ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 16, 39–41.

⁶² E 35/1999 vp, muistio, s. 2; Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen (yksityisoikeudelliset asiat), 9576/99, s. 5.

⁶³ Ks. sisämarkkinoiden kehitymisestä Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 404–413. Komissio antoi Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 1998 esittämän pyynnön johdosta tiedonan-

Vastavuoroinen tunnustaminen näkyi Tampereen päätelmissä hyvin vahvasti. Ensinnäkin se oli yksi Tampereen päätelmien oikeusalueen kolmesta pääteemasta,⁶⁴ toiseksi vastavuoroisen tunnustamisen periaate vahvistettiin oikeusalan yhteistyön kulmakiveksi⁶⁵ ja kolmanneksi päätelmissä esitettiin useita toimenpiteitä vastavuoroisen tunnustamisen edistämiseksi. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen – ymmärrettynä tässä vaiheessa oikeudellisten päätösten tunnustamiseksi ja täytäntöönpanoksi – edistämisen on tulkittu sisältyneen myös Tampereen päätelmien oikeusalueen kehittämistä koskevan kahden muun teeman eli oikeussuojan saatavuuden parantamista ja yksityisoikeuden alan yhtenäistämistä koskevien teemojen alle. Oikeussuojan parempaa saatavuutta koskevan teeman alla linjattiin tarpeesta vahvistaa yhteiset menettelysäännöt tietyille kysymyksille, ja sittemmin laaditut yhteisiä menettelyitä koskeva säädökset, kuten asetukset eurooppalaisesta maksamismääräyksestä ja vähäisiä vaatimuksia koskevasta menettelystä, ovat sisältäneet säännöksiä päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Yksityisoikeuden alan yhtenäistämistä koskevan teeman on katsottu Tampereen päätelmien toimeenpanon yhteydessä kattaneen vastavuoroisen tunnustamisen kysymyksiä.⁶⁶ Se, että vastavuoroinen tunnustaminen on sittemmin Tampereen päätelmien toimeenpanossa yhdistetty vahvasti kahteen muuhun oikeuden alueen teemaan, osoittaa osaltaan vastavuoroisen tunnustamisen aseman keskeisyyttä oikeuden alueen rakentamisessa mutta myös periaatteen kehittymistä oikeuden alueen vision ylätason tavoitteeksi. Toisaalta kyse on myös eri oikeuden alueen osatekijöiden keskinäisistä vaikutussuhteista. Vastavuoroinen tunnustaminen on ollut Tampereen päätelmistä lähtien EU:n oikeusalan yhteistyön keskeinen periaate.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeistä asemaa oikeuden alueen kehittämisessä vahvasti periaatteen toteuttamista koskeva erillinen toimenpideohjelma. Eurooppa-neuvosto oli edellyttänyt ohjelman hyväksymistä Tampereen päätelmissä⁶⁷, ja neuvosto hyväksyi sen vuonna 2000. Ohjelma koski oikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista siviili- ja kauppaoikeuden alalla, ja siihen kuului myös perheoikeuden alan kysymyksiä. Toimenpideohjelmalla neuvosto lainsäätäjänä, mutta Eurooppa-neuvoston kehotuksesta,

non vastavuoroisesta tunnustamisesta sisämarkkinayhteydessä kesällä 1999: COM(1999) 299 final. EU:n tuomioistuin oli vahvistanut vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen asiassa *Cassis de Dijon*, asia C-120/78, ECLI:EU:C:1979:42.

⁶⁴ Kaksi muuta teemaa olivat ”oikeussuojan parempi saatavuus Euroopassa” ja ”yhtenäistämisen jatkaminen yksityisoikeuden alalla”.

⁶⁵ Tampereen päätelmät, kohta 33. Ks. vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta Lagarde 2004, s. 227–235, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen sisältyvästä edellytyksestä toisiinsa verrattavista olevista valvonta- tai kontrollivaatimuksista sisämarkkina- ja tuomioiden liikkuvuuden yhteydessä Arenas García 2010, s. 362–371.

⁶⁶ Ks. komission Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereen päätelmien tulostaulut, esim. KOM(2000) 167 lopullinen, s. 19; KOM(2003) 812 lopullinen, s. 55–58.

⁶⁷ Tampereen päätelmät, kohta 37.

asetti itselleen selkeän tiekartan vastavuoroisen tunnustamisen edistämiseksi. Toimenpideohjelma oli tavoitteiltaan kunnianhimoinen sekä integraation syvyyden että laajuuden suhteen tavoiteaikataulujen puuttumisesta huolimatta. Toimenpideohjelma on ollut merkittävä työkalu Euroopan oikeuden alueen rakentamisessa ja vision kehittämisessä. Tämä on näkynyt niin Eurooppa-neuvoston kuin EU:n lainsäätäjän tasolla. Eurooppa-neuvosto kiinnitti huomiota ohjelmaan heti sen hyväksymisen jälkeen ja kehotti neuvostoa ryhtymään pikaisesti ohjelman mukaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoon.⁶⁸ Toimenpideohjelman toteutumisesta on seurattu säännönmukaisesti osana komission tulostauluja, mutta myös osana oikeuden alueen visiota. Toimenpideohjelmasa vuonna 2000 esitetyt aloitteet ovat olleet osa visiota ja Euroopan oikeuden alueen toteuttamista vielä lähes viisitoista vuotta myöhemmin.⁶⁹

Toimenpideohjelmassa määritettiin lainsäädäntötyölle konkreettinen kolmivaiheinen tiekartta vastavuoroisen tunnustamisen toteutumiseksi. Vastavuoroisella tunnustamisella tarkoitettiin erityisesti oikeudellisten päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa, ja tämän katsottiin edellyttävän myös tuomioistuimen toimivaltaa koskevia säännöksiä.⁷⁰ Lainvalintasäntely ilmaistiin mahdolliseksi ”liitännäistoimeksi” ja vastavuoroista tunnustamista edistäväksi toimeksi.⁷¹ Toisaalta laajasti ottaen ohjelman voidaan arvioida kattaneen myös lainvalintaa koskevia kysymyksiä, sillä toimenpideohjelman mukaan sen kullakin alalla ja missä hyvänsä vaiheessa voitiin harkita lainvalintasäntöjen yhdenmukaistamista, vaikkakin toimenpideohjelmassa ne olivat ilmaistuina liitännäistoimina.⁷² Liitännäistoimet on ymmärrettävä toimenpideohjelman mukaan sellaisina toimenpiteinä, joiden ei katsottu kuuluvan suoraan vastavuoroisen tunnustamisen toimenpiteisiin, mutta joilla katsottiin olevan vastavuoroista tunnustamista edistävää vaikutusta.⁷³

Haagin ohjelma muutti vastavuoroisen tunnustamisen selkeästi Euroopan oikeuden alueen ylätason tavoitteeksi ja tämä on sittemmin jatkunut. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeisyyteen vaikuttivat vireillä olleet perussopimusmuutokset EU:n perustuslaista. Vaikka EU:n perustuslain hylkäämisen seurauksena laadittu Lissabonin sopimus sittemmin hyväksyttiin vasta pitkälti Haagin ohjelman jälkeen vuonna 2007 ja se tuli voimaan vasta oikeus- ja sisäasioiden alan seuraavan monivuotisen ohjelman eli Tukholman ohjelman aikana, perussopimusneuvotteluissa esillä olleet muutokset vaikuttivat myös Haagin ohjelmaan. EU:n perustuslakisopimuksessa esitettiin vastavuoroisen

⁶⁸ Nizzan Eurooppa-neuvosto, 7.–9. joulukuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät, kohta 50.

⁶⁹ Haagin ohjelma, s. 13; Tukholman ohjelma, s. 12. Ks. myöhemmin säädöskohtaisesta toteutumisesta 5 luku.

⁷⁰ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 2.

⁷¹ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 2, 6, 8.

⁷² Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 8.

⁷³ Ks. vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 5–6.

tunnustamisen kirjaamista perussopimustasolle.⁷⁴ Haagin ohjelmassa todettiin tyytyväisyys jo saavutettuihin tuloksiin vastavuoroisen tunnustamisen hyväksymisessä yhteistyön perustaksi⁷⁵ ja linjattiin tulevan työn yhdeksi yleiseksi tavoitteeksi vastavuoroisen tunnustamisen parantaminen.⁷⁶ Haagin ohjelman mukaan vastavuoroisen tunnustamisen edistäminen kattaa toimenpiteet, jotka koskevat niin tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa kuin tuomioistuinten toimivaltaa ja lainvalintasääntelyä. Toisin sanoen Haagin ohjelmassa kansainvälisen yksityisoikeuden alan yhteistyö esitettiin kaikinensa vastavuoroisen tunnustamisen teeman alla, ja tämä kuvastaa vastavuoroisen tunnustamisen kehittymistä vision ylätasoon tavoitteeksi.

Tukholman ohjelmassa vahvistettiin edelleen vastavuoroisen tunnustamisen työtä ohjaava perustavanlaatuinen asema.⁷⁷ Vastaavalla tavalla kuin Haagin ohjelmassa kansainvälisen yksityisoikeuden alan toimenpiteet, mukaan lukien lainvalintakysymykset, esitettiin vastavuoroisen tunnustamisen alla.⁷⁸ Vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa vastavuoroisen tunnustamisen parantaminen ilmaistiin edelleen yhdeksi jatkotoimenpiteeksi oikeuden alueen kehittämiseksi.⁷⁹

Vuoden 2014 suuntaviivojen yleisten linjausten esittämistapa poikkesi jonkin verran aikaisemmista monivuotisista ohjelmista. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ei vahvistettu yhteistyön kulmakiveksi niin kuin aikaisemmissa monivuotisisissa ohjelmissa Tampereelta lähtien,⁸⁰ vaan vastavuoroisen tunnustamisen parantaminen mainittiin oikeuden alueen kehittämisen keinojen joukossa samanarvoisena kuin muut jatkotoimenpiteet. Tällä esittämistavan muutoksella tuskin on tavoiteltu sisällöllistä muutosta yhteistyön periaatteisiin, ja selityksenä muutokselle pikemminkin ovat yksityisoikeuden alan yhteistyön luonteen vakiintuminen sekä institutionaalisissa puitteissa tapahtuneet muutokset. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate on yksityisoikeuden alan yhteistyön kiistämätön perusta,⁸¹ joka Lissabonin sopimuksessa kirjattiin perussopimustasolle⁸². Tämän lisäksi vuoden 2014 suuntaviivoissa vastavuoroisen tunnustamisen parantamisen tavoite oli kirjattu koskettamaan vain oikeudellisia päätöksiä. Lainvalintakysymyksiä ei lainkaan mainittu. Jos vastavuoroinen tunnustaminen arvioidaan, kuten tässä on esitetty, Euroopan oikeuden alueen vision ylätasoon

⁷⁴ Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista, III–269 artikla, EUVL C 310, 16.12.2004, s. 3–474.

⁷⁵ Haagin ohjelma, s. 1.

⁷⁶ Haagin ohjelma, s. 1.

⁷⁷ Tukholman ohjelma, s. 11.

⁷⁸ Tukholman ohjelma, s. 12–13.

⁷⁹ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁸⁰ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁸¹ Tämä ei kuitenkaan poista vastavuoroisen tunnustamisen täytäntöönpanoon liittyviä erimielisyyksiä, ks. näistä esim. Storskrubb 2015, s. 197–215.

⁸² SEUT 81(1) artikla.

tavoitteeksi, jolla on pyritty kattamaan laaja-alaisesti kansainvälisen yksityisoikeuden alan kysymykset, vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen hyväksymisen jälkeenkin voidaan vision nähdä kattaneen edelleen myös lainvalintasääntelyn parantamisen. Lainvalintasääntelyn esitettyä toissijaista asemaa suhteessa vastavuoroiseen tunnustamiseen käsitellään myöhemmin luvussa 5.4.1.

Euroopan oikeuden alueen vision kehityksen myötä vastavuoroinen tunnustaminen on noussut ylätason poliittiseksi tavoiteilmaisuksi, jolla on pyritty kattamaan kansainvälisen yksityisoikeuden kysymykset laajassa merkityksessä: tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon, tuomioistuimen toimivallan ja lainvalinnan. Tätä tulkintaa tukevat myös periaatteen toteuttamiseksi monivuotisissa ohjelmissa esitetyt säädöshankkeet. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen merkitystä on konkretisoitu määrittämällä monivuotisissa ohjelmissa säädöshankkeet, joilla on pyritty toteuttamaan tätä periaatetta. Säädöshankkeet ilmentävät vastavuoroisen tunnustamisen sisältöä ja laajuutta. Monivuotisten ohjelmien mukaan vastavuoroisen tunnustamisen saavuttamiseksi on tullut toteuttaa säädöksiä, jotka koskevat niin tuomioistuimen toimivaltaa, lainvalintaa, päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa⁸³ kuin periaatteen toteutumisen edellyttämiä yhteisiä vähimmäissääntöjä⁸⁴.

Yksittäisten säädösten ohella vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen sisältöä on ohjelmissa linjattu vain vähän. Vastavuoroinen tunnustaminen on ilmennyt Tampereen päätelmien mukaisena ja myöhemmissä monivuotisissa ohjelmissa toistettuna ajatuksena oikeussuojan tehokkaasta saatavuudesta rajat ylittävissä tilanteissa ja tähän liittyen eksekvatuurin keventämisenä ja poistamisena. Haagin ohjelmassa ohjeistettiin, että unionin lainsäädännössä tulisi pitäytyä perheoikeuden alan vastavuoroisen tunnustamisen säädösten toteuttamisessa kansainvälisen yksityisoikeuden alan kysymyksissä. Lisäksi siinä todettiin, että aineellista oikeutta saisi yhdenmukaistaa ainoastaan liitännäistoimenpiteenä silloin, kun tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen tai yksityisoikeudellisen yhteistyön parantaminen sitä edellyttäisi.⁸⁵ Tukholman ohjelmassa esitettiin ohjeistuksena ja perusteluna vastavuoroisen tunnustamisen laajentamisessa uusille aloille sen tärkeyttä jokapäiväisen elämän kannalta ja lainsäätäjää ohjeistettiin tässä työssä ottamaan huomioon jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmät ja oikeusjärjestysten perusteet sekä kansalliset perinteet.⁸⁶ Toisin kuin Haagin

⁸³ Wienin toimintasuunnitelmassa ei mainittu vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sellaiseenaan, mutta toimintasuunnitelmassa tunnustettiin päätösten rajat ylittävä tunnustaminen ja täytäntöönpano osaksi oikeuden alueen yhteistyötä ja mainittiin tätä koskevia hankkeita, kohta 40, 41. Tampereen päätelmät, kohta 33, 34, 37; Haagin ohjelma, s. 13; Tukholma ohjelma, s. 13. Osittain toteutettavat hankkeet on jätetty avoimeksi ja unionin lainvalmistelussa harkinnan mukaan toteutettavaksi, Tukholman ohjelma, s. 13; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁸⁴ Tampereen päätelmät, kohta 34; Haagin ohjelma, s. 13; Tukholman ohjelma, s. 13, 15.

⁸⁵ Haagin ohjelma, s. 13.

⁸⁶ Tukholman ohjelma, s. 13.

ja Tukholman ohjelmissa, vuoden 2014 suuntaviivoissa ei määritetty vastavuoroisen tunnustamisen parantamiseksi toteutettavia säädöksiä. Suuntaviivoissa ei muutoinkaan linjattu, mitä vastavuoroisen tunnustamisen parantamisella tarkoitettiin.⁸⁷ Tämä jätettiin unionin lainsäädäntömenettelyssä harkittavaksi.

3.5.3 Keskinäisen luottamuksen vahvistaminen

Euroopan oikeuden alueen vision kehittymistä kuvastavat Haagin ohjelman myötä vahvan aseman saaneet säädöstyön tehokkuuden varmistamiseen tähtäävät toimenpiteet. Wienin toimintasuunnitelmaan tai Tampereen päätelmiin ei vielä sisällynyt toimenpiteitä tästä,⁸⁸ mutta hyväksytyjen säädösten myötä havaittujen uusien haasteiden seurauksena tunnistettiin, että yksittäisten säädösten hyväksyminen ei vielä taannut riittävää täytäntöönpanoa ja yhtenäistä soveltamista ja siten todellista Euroopan oikeuden alueen luomista.⁸⁹ Monivuotisissa ohjelmissa tunnistettiin, että Euroopan oikeuden alueen moitteeton toimiminen ja vastavuoroisen tunnustamisen täysimääräinen toteutuminen edellyttävät vahvaa jäsenvaltioiden oikeudellisten toimijoiden keskinäistä luottamusta. Kansainväliseen yksityisoikeuteen perustuva valtioiden välinen yhteistyö jo sinänsä edellyttää keskinäistä luottamusta.⁹⁰ Monivuotisissa ohjelmissa on keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen tähtäävillä toimenpiteillä pyritty vahvistamaan pohjaa, jolle EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstyö ja jäsenvaltioiden viranomaisten välinen yhteistyö on voitu perustaa.⁹¹ Siksi oikeuden alueen tavoitetta täydennettiin keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen tähtäävillä tavoitteilla.⁹²

Tämä on tarkoittanut keskinäisen luottamuksen nostamista keskeiseksi visioon ylätason tavoitteeksi oikeuden alueen kehittämisessä sekä visiossa esitettyjä konkreettisia linjauksia oikeudellisen yhteistyön parantamisesta ja hyväksytyjen säädösten tehokkaamman soveltamisen tukemisesta muilla kuin lainsä-

⁸⁷ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁸⁸ Tosin jo Wienin toimintasuunnitelman kohta 40 ja Tampereen päätelmien kohta 29 sisälsivät ajatuksen kansallisten yhteyspisteiden välisestä yhteistyöstä ja oikeudellisesta verkostosta.

⁸⁹ Ks. KOM(2004) 401 lopullinen, s. 5.

⁹⁰ Weller Matthias 2015, s. 73. Ks. keskinäisen luottamuksen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen välisestä tiiviistä yhteydestä asia C-491/10, ECLI:EU:C:2010:828, kohta 70. EU:n tuomioistuin on todennut Bryssel IIa -asetusta koskevassa tapauksessa, että vastavuoroisen tunnustamisen ja täytäntöönpanon järjestelmät perustuvat jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteeseen.

⁹¹ Ks. Weller Matthias 2015, s. 64–102, keskinäisen luottamuksen asemasta EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten laadinnan ja (EU:n tuomioistuimessa) tulkinnan perusteena. Ks. keskinäisen luottamuksen merkityksestä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta esim. EU:n tuomioistuimen lausunto EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen, lausunto 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454, kohta 191–194.

⁹² Haagin ohjelma, s. 11–13.

däntötoimenpiteillä.⁹³ Tämä on johtanut oikeuden alueen vision painotuksen muuttumiseen uusista lainsäädäntötoimenpiteistä jo hyväksytyjen säädösten ja muiden toimenpiteiden täytäntöönpanon tehostamiseen.

Tukholman ohjelmassa ja vuoden 2014 suuntaviivoissa täytäntöönpanon tehostaminen asetettiin selkeästi etusijalle uusiin lainsäädäntötoimiin verrattuna.⁹⁴ Tukholman ohjelmassa tämä näkyi siten, että siinä lueteltiin välineet, joiden avulla toteutettaisiin ohjelmassa asetetut poliittiset painopisteet. Näiden joukossa uusi lainsäädäntö mainittiin vasta kolmantena keskinäisen luottamuksen ja täytäntöönpanon parantamisen jälkeen. Uuden lainsäädännön osalta korostettiin, että ennen ehdotuksen antamista tuli tehdä perusteelliset vaikutusarvioinnit ja että lainsäädännön ohella olisi harkittava myös muunlaisia toimenpiteitä.⁹⁵ Vuoden 2014 suuntaviivojen osalta tämä näkyi jo valmistelussa. Jäsenvaltiot painottivat selkeästi uuden lainsäädännön sijasta jo hyväksytyjen säädösten tehokasta täytäntöönpanoa ja voimassa olevan sääntelykokonaisuuden toimivuuden arviointia sekä laadun parantamista.⁹⁶ Myös komissio oli pitkälti samoilla linjoilla painottaen ensisijaisena toimenä voimassa olevan sääntelyn lujittamista, toisena kodifointia ja vasta kolmantena sääntelyn täydentämistä uusilla toimilla.⁹⁷ Painotus näkyi myös vuoden 2014 suuntaviivojen sisällössä. Suuntaviivoissa vahvistettiin koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yleiseksi painopisteeksi hyväksytyjen oikeudellisten välineiden ja toimenpiteiden saattaminen johdonmukaiseksi osaksi kansallista oikeutta sekä niiden tehokas täytäntöön paneminen ja vakiinnuttaminen.⁹⁸

Painotuksen muuttumiseen ovat vaikuttaneet edellä mainittujen täytäntöönpanossa havaittujen puutteiden lisäksi jo hyväksytyjen oikeudellisten välineiden suuri määrä. Painotuksen muuttuminen on koskenut koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta eikä siten ole ollut yksinomaan Euroopan oikeuden alueen ominaisuus. Oikeuden alueen osalta on kuitenkin nimenomaisesti kiinnitetty huomiota vastavuoroisen tunnustamisen täysimääräiseen toteutumiseen täytäntöönpanon tehokkuuden varmistamisessa.⁹⁹

⁹³ Haagin ohjelma, s. 2, 11; Tukholman ohjelma, s. 5–7, 13–14, 16; Hartnell 2002, s. 112–117; Storskrubb 2008, s. 252–255, 305–307. On kuitenkin huomattava, että aihe oli esillä jo ensimmäisissä oikeuden aluetta koskevissa suuntaviivoissa vuonna 1993. Tuolloin esitettiin keinoja parantaa jäsenvaltioiden oikeuden alan (sekä rikos- että siviilioikeuden alan) toimijoiden tietämystä toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksistä, European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 16.

⁹⁴ On huomattava, että keskinäisen luottamuksen ja täytäntöönpanon painottamisesta huolimatta Haagin ja Tukholman ohjelmat sisälsivät runsaasti myös kansainvälisen yksityisoikeuden lainsäädäntöaloitteita.

⁹⁵ Tukholman ohjelma, s. 5–6.

⁹⁶ Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/14, s. 3.

⁹⁷ COM(2014) 144 final, s. 6–10.

⁹⁸ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 3.

⁹⁹ Haagin ohjelma, s. 11; Tukholman ohjelma, s. 13–14.

Painotus voimassa olevan sääntelyn täytäntöönpanoon ja kehittämiseen uuden lainsäädännön tai muiden toimien sijasta heijastelee näkemystä siitä, että oikeus- ja sisäasioiden alalla on hyväksytty suuri määrä erilaisia oikeudellisia ja muita välineitä, joiden jalkauttaminen käytäntöön edellyttää seuraavien vuosien aikana keskittymistä niiden vakiinnuttamiseen, parantamiseen ja tunnettuuden lisäämiseen. Tämä painotus osoittaa samalla tietynasteista hidastetta uudelle lainsäädännölle, mutta ei alan edelleen kehittämislle sinänsä. Painotusta ei myöskään voi tulkita niin, että Euroopan oikeuden alue olisi säädösten osalta valmis ja että uutta sääntelyä ei enää tarvittaisi. Eurooppa-neuvoston viimeisimmät suuntaviivat Euroopan oikeuden alueelle osoittavat myös lisätoimenpiteiden tarpeellisuuden.¹⁰⁰ Kuitenkin jäsenvaltioilla on ollut selkeä näkemys laadun korostamisesta määrän sijaan, ja ne ovat peräänkuuluttaneet tarvetta yhä perusteellisempiin vaikutusarvioihin ja uusien toimien perustumista todelliseen, osoitettuun tarpeeseen. Tämä on ollut osa vision linjauksia jo Haagin ohjelmasta lähtien. Kokonaisvaltaisen voimassa olevan sääntelyn arvioinnin perusteella olisi mahdollista tunnistaa sääntelyaukot ja näin uuden lainsäädännön tarpeellisuus.¹⁰¹ Tämä heijastelee osaltaan unionissa pitkään vireillä ollutta ja Junckerin vuonna 2014 aloittaneen komission myötä vahvan aseman saanutta laajempaa keskustelua paremmasta sääntelystä, jossa ovat keskeisesti esillä kysymykset EU-sääntelyn lisäarvosta, laadusta ja vaikutusarvioinneista.¹⁰²

Toimenpiteet keskinäisen luottamuksen vahvistamiseksi on esitetty monivuotisissa ohjelmissa myös toisessa yhteydessä. Ohjelmissa on tunnistettu jäsenvaltioiden erilaisista oikeusjärjestelmistä ja -perinteistä sekä oikeuskulttuurista juontuvia vaikutuksia oikeudelliselle yhteistyölle.¹⁰³ Oikeuskulttuurin osalta Haagin ja Tukholman ohjelmissa asetettiin tavoitteeksi eurooppalaisen oikeuskulttuurin asteittainen kehittäminen. Eurooppalaisen oikeuskulttuurin esitettiin muodostuvan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien monimuotoisuudesta ja unionioikeuden tuomasta yhtenäisyydestä.¹⁰⁴ Oikeusjärjestelmätasolla puolestaan nähtiin, että on parannettava oikeudenalan toimijoiden keskinäistä

¹⁰⁰ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

¹⁰¹ Ks. Council of the European Union, Presidency, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 2; Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14, s. 3–4.

¹⁰² Ks. laajemmin paremman sääntelyn keskustelusta unionissa Hyvärinen – Kaila 2015, s. 939–967.

¹⁰³ Ks. oikeuskulttuurien vaikutuksista Jänterä-Jareborg 2009a, s. 54–56, 60–61. Jänterä-Jareborg (mt., s. 56) on viittannut amerikkalaiseen tutkimukseen, jonka mukaan toisen osavaltion lainsäädäntöä kyettiin soveltamaan oikein vain hyvin harvassa tapauksessa. Erityisen kulttuurisidonnaisena alana Thurillet-Bersolle 2011, s. 334, on pitänyt perheoikeutta. Tästä esimerkkinä on avioeroihin sovellettavaa lainsäädäntöä koskeva Rooma III -asetus ja sen neuvottelut.

¹⁰⁴ Haagin ohjelma, s. 11; Tukholman ohjelma, s. 6, 11.

ymmärrystä toistensa oikeusjärjestelmistä, jotta toimijoiden välinen keskinäinen luottamus kasvaisi ja sitä kautta oikeuden alueen tavoitteet voitaisiin saavuttaa.¹⁰⁵

Visio on sisältänyt näin ollen tavoitteita Euroopan oikeudellisesta alueesta erotuksena oikeuden alueesta,¹⁰⁶ jossa alan toimijoiden taustalla on yhteinen eurooppalainen oikeuskulttuuri ja keskinäinen ymmärrys toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä. Eurooppalaisen oikeuskulttuurin kehittämistavoite osoittaa tahtoa luoda Euroopan oikeuden alueesta pintatason normisäätelyä pysyvämpi, keskinäiseen ymmärrykseen perustuva alue.¹⁰⁷ Vuoden 2014 suunnaviivat eivät kuitenkaan enää jatkaneet Haagin ja Tukholman ohjelmien visiointia eurooppalaisesta oikeuskulttuurista.

Keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen tähtäävillä toimenpiteillä on siten tavoiteltu toisaalta visiota Euroopan oikeudellisesta alueesta ja toisaalta hyvin käytännönläheistä hyväksytyjen säädösten täytäntöönpanon ja soveltamisen tehostamista oikeuden alueen toteutumiseksi.

3.5.4 Oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittaminen

Euroopan oikeuden alueen visio on perustunut jäsenvaltioiden erilaisten oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamiseen. Wienin toimintasuunnitelmassa ja Tampereen päätelmissä tätä ei vielä mainittu, mutta sittemmin se on tuotu esiin kaikissa oikeuden aluetta koskevissa suuntaviivoissa.¹⁰⁸ Tampereen päätelmissä ajatus toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisesta voidaan tulkita sisältyneen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen asettamiseen yhteistyön kulmakiveksi aineellisen lainsäädännön harmonisoinnin sijasta. Monivuotisiin ohjelmiin sisällytettynä oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamista koskeva linjaus on toiminut ohjenuorana EU:n lainvalmistelulle rakennettaessa Euroopan oikeuden aluetta säädöstyöllä. Se, että ohjelmissa on ollut tarve periaatteen korostamiselle, heijastelee oikeuden alueen kehitystä ja erityisesti sen laajentumista perheoikeuden alalle. Uusien säädösten yhteydessä havaitut vaikutukset kansallisiin oikeusjärjestelmiin ovat johtaneet siihen, että jäsenvaltioiden omien järjestelmien kunnioittamista on korostettu unionitason yhteistyön edistämisen rinnalla. Oikeusjärjestelmien eroavaisuudet on tunnustettu monivuotisissa ohjelmissa myös edellä käsitellyn eurooppalaisen oikeuskulttuurin yhteydessä.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Haagin ohjelma, s. 11; Tukholman ohjelma, s. 5, 13.

¹⁰⁶ Thurillet-Bersolle 2011, s. 390.

¹⁰⁷ Ks. oikeuden oikeuskulttuuritasosta Tuori 2000, s. 178–184; Tuori 2015, s. 84–86.

¹⁰⁸ Haagin ohjelma, s. 2, 11; Tukholman ohjelma, 5, 11, 13, 14; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11. Ks. myös Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, liite I, s. 19.

¹⁰⁹ Haagin ohjelma, s. 11.

3.5.5 Kansainvälinen yksityisoikeus vs. aineellinen harmonisointi

Euroopan oikeuden alueen tavoitteiden saavuttamiseksi käytettävistä parhaaksi katsottavista keinoista on eräviä näkemyksiä. Kysymys on harmonisoinnin kohteesta: rakennetaanko Euroopan oikeuden alue harmonisoimalla ainoastaan sääntöjä eri oikeusjärjestelmien välisestä koordinoinnista eli harmonisoimalla kansainvälisyksityisoikeudellisia sääntöjä vai harmonisoimalla aineellista oikeutta? Aineellisen lainsäädännön harmonisointi vähentäisi kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn tarvetta.¹¹⁰

Keskustelu siviilioikeuden aineellisen lainsäädännön harmonisoinnista on ollut vilkasta jo oikeuden alueen kehittämisen alkuvaiheesta lähtien sekä myöhemmin oikeuden alueen pitkälle kehittymisen seurauksena.¹¹¹ Esimerkki siviilioikeuden alan aineellisesta harmonisoinnista on vuosikausia vireillä ollut keskustelu yhteisen sopimusoikeudellisen viitekehyksen laatimisesta.¹¹² Myös perheoikeuden aineellinen harmonisointi on ollut esillä.¹¹³ Perheoikeuden aineellisen harmonisoinnin on katsottu takaavan kansainvälistä yksityisoikeutta paremmin vapaata liikkuvuutta käyttävien henkilöiden oikeudet.¹¹⁴ Jänterä-Jareborg on yksi perheoikeuden alan aineellisen harmonisoinnin kannattajista Euroopan oikeuden alueen luomisessa. Hän on nostanut esiin useita perheoikeuden eurooppalaistumiskehitykseen liittyviä epäkohtia ja ongelmia, jotka

¹¹⁰ Kuipers 2012, s. 245.

¹¹¹ Aalto 2000, s. 320; Antokolskaia 2007, s. 49–50; Dethloff 2003, s. 37–64; Hartnell 2002, s. 109–110; Jänterä-Jareborg 2009b, s. 332–335; Kuipers 2012, s. 244–250; Remien 2001, s. 63; van Calster 2013, s. 14.

¹¹² Siviilioikeuden aineellinen harmonisointi on tutkimukseni ulkopuolella, mutta niin sanottu kauppalakialoite tarjoaa erinomaisten esimerkin pyrkimyksistä luoda yhteinen aineellinen sopimusoikeussäännöstö ja jota koskevista Eurooppa-neuvoston oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien kirjauksista on esitetty erilaisia tulkintoja. Ks. EU-instituutioiden määrällisesti merkittävä materiaali http://ec.europa.eu/justice/contract/document/index_en.htm (20.2.2017). Ks. esim. von Bar 2001–02, s. 3–13, joka on viitannut Eurooppa-neuvoston antamaan poliittiseen viestiin siviilioikeuden yhdenmukaistamisesta Tampereen päätelmissä, s. 13. Vastaavasti Hartnell 2002, s. 106–107; Editorial Comments 1999, s. 1124. Toisin Aalto 2000, s. 329, joka on katsonut, että Amsterdamin sopimuksessa, Wienin toimintasuunnitelmassa tai Tampereen päätelmissä ei ole mitään siviililakikirjan laatimiseen viittaavaa. Komissio on sittemmin antanut kaksi soveltamislalta kohdennettua säädöshdotusta: direktiiviehdotus tietyistä digitaalisen sisällön toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, COM(2015) 634 final ja direktiiviehdotus tietyistä tavaroiden verkkokauppaa ja muuta etämyyntiä koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, COM(2015) 635 final. Molemmissa ehdotuksissa viitataan kauppalakineuvotteluista saatuihin kokemuksiin. Ehdotusten oikeusperusta on SEUT 114 artikla.

¹¹³ Ks. esim. CEFL:n (Commission on European Family Law) työ, joka koskee yhteisiä perheoikeuden alan periaatteita, <http://ceflonline.net/> (7.11.2014) ja CEFL:n julkaisemat, sen järjestämien konferenssien kontribuutioista muodostuvat teokset, erityisesti Boele-Woelki 2003; 2005; Boele-Woelki – Sverdrup 2008.

¹¹⁴ Martiny 2007, s. 81; Pintens 2012, s. 20–22; Thurillet-Bersolle 2011, s. 21. Ks. myös edellisen alaviite.

johtuvat kansainväliseen yksityisoikeuteen perustuvasta integraatiotavasta.¹¹⁵ Hänen mukaansa kansainvälisyksityisoikeudelliset keinot eivät ole riittäviä niihin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi ja koska niitä soveltamalla jäädään oikeuden pintatasolle.

Sen vuoksi perheoikeuden alalla, kansainvälisyksityisoikeudellisten toimien ohella, tulisi tai olisi jopa välttämätöntä keskustella alan aineellisesta harmonisoinnista.¹¹⁶ Hänen kritiikkinsä kansainvälisyksityisoikeudellisia toimia kohtaan on koskettanut sekä lainvalintasääntelyn että tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanoon harmonisointia. Jo varhain (vuonna 2002) hän on esittänyt, että avioeroihin sovellettavan lain yhdenmukaistamisen sijasta tulisi yhdenmukaistaa avioeroja koskeva aineellinen lainsäädäntö, koska hän piti jo tuolloin epätodennäköisenä, että lainvalintasäännöistä löytyisi yhteisymmärrys jäsenvaltioiden aineellisista eroista johtuen.¹¹⁷ Tämä on sittemmin osoittautunut oikeaksi siinä mielessä, että avioerojen lainvalintasääntöjä koskevasta säädöshetuksesta (Rooma III) ei päästy sopuun kaikkien jäsenvaltioiden kesken, vaan kyseinen aloite on toteutettu tiiviimpänä yhteistyönä vain osan jäsenvaltioista kesken. Jänterä-Jareborg ei ole kannattanut lainvalintasääntöjen harmonisointia niin kauan kuin aineelliset erot perheoikeuden alalla ovat suuret,¹¹⁸ ja toisaalta hänen mukaansa tuomioiden tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyen eksekvatuurin luopumisen sijasta olennaista olisi säännellä varsinaisesta aineellisesta menettelystä (Bryssel II -asetuksen soveltamisalalla)¹¹⁹. Jänterä-Jareborgin mukaan Euroopan oikeuden alueen tavoitteet ja kansalaisten odotukset saavutettaisiin kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelyä paremmin aineellisen oikeuden harmonisoinnilla.¹²⁰

Yleinen perussopimusmääräysten tulkinta on, että unionilla ei ole toimivaltaa säännellä perheoikeuden alan aineellista oikeutta. Jänterä-Jareborg on liikunnut kannoissaan EU:n toimivallan rajoilla sen itse tiedostaen,¹²¹ ja osa hänen

¹¹⁵ Jänterä-Jareborg 2005, s. 807; 2009a, s. 36–43, 52–56 sekä 2009b, s. 349, 352–353, jossa hän on esittänyt perheoikeuden alan aineellisen oikeuden harmonisoinnin olevan välttämätöntä pitkällä aikavälillä ja että kansainväliseen yksityisoikeuteen perustuva integraatio on ajallisesti rajoitettu kompromissi kansallisen ja ylikansallisen toimivallan välillä. Jänterä-Jareborg 2014, s. 233–239.

¹¹⁶ Jänterä-Jareborg 2005, s. 807, 843–844; 2009a s. 60; 2009b s. 350–352; 2010a, s. 689. Vastaavasti Dethloff 2003, s. 39–58. Myös Marinai 2011, s. 270, joka on esittänyt, ettei kansainväliseen yksityisoikeuteen perustuva yhteistyö mahdollista tarvittavan keskinäisen luottamuksen kehittymistä tuomioiden todellisen vapaan liikkuvuuden aikaansaamiseksi ja ilman oikeusjärjestyksen perusteisiin perustuvaa kieltäytymismahdollisuutta. Tämä olisi mahdollista ainoastaan aineellisen oikeuden harmonisoinnilla.

¹¹⁷ Jänterä-Jareborg 2002, s. 71–72.

¹¹⁸ Jänterä-Jareborg 2004, s. 363.

¹¹⁹ Jänterä-Jareborg 2002, s. 76–77; 2003, s. 205.

¹²⁰ Jänterä-Jareborg 2004, s. 364–365; 2010b, s. 514–515.

¹²¹ Jänterä-Jareborg 2002, s. 76, jossa hän on myös itse tuonut esille toimivallan epävarmuuden prosessioikeudellisten kysymysten yhdenmukaistamisessa, mutta on todennut, että Amsterdamin sopimuksen voidaan esittää mahdollistavan prosessikysymysten yhdenmukaistamisen.

EU:n toimenpiteitä koskevista kritiikeistään on välillisesti kohdistunut EU:n institutionaaliseen kehikoon tai sen tulkintaan. Unionin toiminta yksityisoikeuden alalla rajoittuu rajat ylittäviin tilanteisiin ja perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen (SEUT 81(1) artikla). Perussopimusmääräyksiä on kuitenkin tulkittu eri tavoin, ja esimerkkinä komission pidemmälle menevästä harmonisointitulkinnaasta ovat sen ehdotukset elatusapuasetuksesta,¹²² vähäisistä vaatimuksista ja eurooppalaisesta maksamismääräyksestä. Näissä kaikissa jäsenvaltioiden tulkinta perussopimusmääräyksistä on eronnut komission tulkinnasta rajoitetumpaan suuntaan. Unionin toimintaan vaikuttavat myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate (SEU 5 artikla) sekä erityisesti perheoikeuden alan kannalta määräys jäsenvaltioiden erilaisten oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisesta (SEUT 67(1) artikla).¹²³

Aineellisen harmonisoinnin sekä kansallisten oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisen yhteensopivuudesta on esitetty eriäviä kannanottoja. Jänterä-Jareborg yhdessä useiden muiden kanssa on haastanut väitteet siitä, ettei perheoikeuden aineellinen harmonisointi olisi mahdollista alan kulttuurisidonnaisuudesta johtuen.¹²⁴ Thurillet-Bersolle ja Antokolskaia ovat puolestaan katsoeet, että jo tapahtuneesta aineellisesta lähentymisestä huolimatta kulttuuriset ja arvoihin liittyvät erot ovat sen verran suuria, että eurooppalainen perheoikeus ei vielä ole mahdollista.¹²⁵ Boele-Woelki on ollut samoilla linjoilla yleisemmin yksityisoikeuden alan yhteistyöstä todeten, että eurooppalaisesta harmonisoinnista huolimatta jäsenvaltioiden lainsäädännöissä säilyy eroja, ja vaikka erot ovat harmonisoinnin myötä pienentyneet, tarvitaan edelleen kansainvälisyksityisoikeudellisia sääntöjä ratkaisemaan rajat ylittävät konfliktitilanteet.¹²⁶ Liukkunen on pitänyt kansainvälistä yksityisoikeutta sisämarkkinakehityksen ja integraation syventämisen keinona, joka ottaa aineellista harmonisointia paremmin huomioon jäsenvaltioiden kansallisten oikeusjärjestysten ja -perinteiden erot.¹²⁷ Bogdan puolestaan on katsonut aineellisen oikeuden harmonisoinnissa koettujen vaikeuksien edelleen korostavan kansainvälisen yksityisoikeuden tarpeellisuutta Euroopan oikeuden alueen ra-

¹²² Jänterä-Jareborg 2005, s. 807, on viitannut komission elatusapuasetusta koskevaan ehdotukseen esimerkkinä perussopimusten mahdollisista aineellisen oikeuden lähentämisestä koskevista tulkinnoista.

¹²³ Ks. Jänterä-Jareborg 2010b, s. 508, jonka mukaan esteenä aineellisen lainsäädännön harmonisoinnille on vedottu myös unionin perussopimusten johdanto-osan kirjauksiin jäsenvaltioiden kulttuurien ja -perinteiden kunnioittamisen vaatimuksista.

¹²⁴ Jänterä-Jareborg 2010b, s. 507–511. Jänterä-Jareborgin mukaan CEFL:n tutkijoita yhdistää perheoikeuden alan kulttuurisidonnaisuuden kyseenalaistaminen. Antokolskaia 2008, s. 25–34.

¹²⁵ Thurillet-Bersolle 2011, s. 312, 488. Ks. myös Antokolskaia 2007, s. 65–67, joka ei ole pois sulkenut ei-sitovien yhteisten periaatteiden laatimista.

¹²⁶ Boele-Woelki 2010, s. 4.

¹²⁷ Liukkunen 2010, s. 751–755.

kentamisessa.¹²⁸ Kansainvälisen yksityisoikeuden on esitetty erityisesti perheoikeuden alalla mahdollistaneen oikeudellisen moninaisuuden¹²⁹ ja siten Thurillet-Bersollen mukaan toteuttavan unionin tunnuslausetta ”Moninaisuudessaan yhtenäinen”¹³⁰.

Arvioitaessa tätä keskustelua oikeuden alueen vision näkökulmasta on selvää, että esitetyt aineellisen oikeuden harmonisointiehdotukset menevät visiota pidemmälle. Euroopan oikeuden alueen rakentaminen on vision mukaan perustunut vahvasti kansainvälisen yksityisoikeuden alan yhteistyöhön. Aineellisen oikeuden harmonisointipyrkimyksiin on suhtauduttu varauksellisesti lukuun ottamatta vastavuoroisen tunnustamisen toteutumisen edellyttäviä vähimmäissääntöjä. Monivuotisten ohjelmien kirjaukset yksityisoikeuden alan aineellisesta harmonisoinnista ovat jopa tiukentuneet Tampereen päätelmistä vuoden 2014 suuntaviivoihin. Tampereen päätelmissä oli erilaisia tulkintoja herättänyt kirjaus mahdollisuudesta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseen.¹³¹ Myöhemmissä monivuotisissa ohjelmissa ei ole ollut vastaavaa kirjausta muutoin kuin lainsäädännön lähentämisestä vähimmäistakeiden (prosessioikeuden tai lainvalintasääntelyn) hyväksymiseksi vastavuoroisen tunnustamisen ja erityisesti eksekvatuurin poistamisen toteuttamiseksi.¹³² Päinvastoin linjauksissa on korostettu oikeudellisen yhteistyön siltojen rakentamisen luonnetta¹³³ ja perheoikeuden osalta on linjattu hyvin selväsanaisesti, että aineellisen oikeuden yhdenmukaistaminen olisi mahdollista ainoastaan liitännäistoimena ja vain sillä osin kuin se olisi tarpeen vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamiseksi tai yksityisoikeudellisen yhteistyön parantamiseksi.¹³⁴

Varauksellista suhtautumista siviilioikeuden alan sopimusoikeuden harmonisointipyrkimyksiin osoittavat monivuotisissa ohjelmissa käytetty termi ”yhteinen viitekehys” ja ilmaisu ei-sitovista periaatteista vastapainona oikeudelliselle säädökselle.¹³⁵ Vastaavasti jokaisessa monivuotisessa ohjelmassa on painotettu yhteistyön rajautumista rajat ylittäviin tilanteisiin.¹³⁶ Tämän tarkoituksena on

¹²⁸ Bogdan 2012, s. 7–8.

¹²⁹ Ibid., s. 7–8. Vastaavasti Kuipers 2012, s. 20–21, 245; Remien 2001, s. 63.

¹³⁰ Thurillet-Bersolle 2011, s. 378, 485, on esittänyt periaatteen kuvaavan perheoikeuden eurooppalaistumista, kun otetaan huomioon kulttuurisista eroista johtuvan aineellisen yhtenäistämisen kehitysvaihe. Perheoikeuden alalla on tapahtunut lähentymistä, mutta vielä ei hänen mukaansa voida puhua eurooppalaisesta perheoikeudesta.

¹³¹ Tampereen päätelmät, kohta 39.

¹³² Haagin ohjelma, s. 13; Tukholman ohjelma, s. 13–14.

¹³³ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11; Eurooppa-neuvoston päätelmät 26. ja 27. kesäkuuta 2014, liite I, kohta 4.

¹³⁴ Haagin ohjelma, s. 13.

¹³⁵ Haagin ohjelma, s. 14; Tukholman ohjelma, s. 15. Ks. myös komission varapuheenjohtaja Barrot 2009, s. 627, joka on todennut, että jäsenvaltiot eivät hyväksyneet komission kunnianhimoista ajatusta 28. sopimusoikeusjärjestelmästä Tukholman ohjelmaan.

¹³⁶ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 20, 41; Tampereen päätelmät, kohta 30, 31, 38; Haagin ohjelma, s. 1, 13, Tukholman ohjelma, s. 15; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

ollut hillitä komission pyrkimyksiä laajentaa unionin prosessioikeudellisia välineitä soveltumaan myös kansallisiin tilanteisiin. Kysymys on ollut jäsenvaltioille tärkeä, ja ne ovat pitäneet kiinni unionin toimivallan rajautumisesta rajat ylittäviin tilanteisiin kansallisten tilanteiden jäädessä unionin toimivallan ulkopuolelle. Monivuotisten ohjelmien korostukset jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamisesta heijastelevat myös näkemystä oikeudellisen yhteistyön perustumisesta kansainvälisyksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin aineellisen harmonisoinnin sijasta.¹³⁷

Monivuotisten ohjelmien riippuvuussuhteesta unionin perussopimusmääräyksiin ja niissä määriteltyn unionin toimivaltaan johtuen voidaan pohtia, olisiko Euroopan oikeuden alueen visio edes voinut perustua muuhun kuin kansainvälisyksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin. Vallalla olevan tulkinnan ollessa se, ettei unionilla ole toimivaltaa säännellä aineellista oikeutta SEUT 81 artiklan nojalla, monivuotisten ohjelmien antamien oikeuden alueen suuntaviivojen on tullut nojautua kansainvälisyksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin. Toisaalta voidaan pohtia, olisiko vision poliittinen luonne yhdessä perussopimusmääräysten tulkinnanvaraisuuden kanssa mahdollistanut myös aineellisen oikeuden yhtenäistämisen suuntaan meneviä kannanottoja, mikäli tähän olisi ollut poliittinen tahto. Näin ei ole tähän mennessä ollut.

3.5.6 Johdonmukainen sääntelykokonaisuus

Euroopan oikeuden aluetta on rakennettu pienten askelten menetelmällä.¹³⁸ Myös oikeuden alueen visio on perustunut tähän. Siinä on nimetty toteutettavaksi yksittäisiä lainsäädäntöhankkeita. Osittain kyse on ollut soveltamisalaltaan kapea-alaisista oikeudellisista välineistä, kuten tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevat eurooppalaiset menettelyt vähäisistä vaatimuksista ja maksamismääräyksestä. Kansainvälisen yksityisoikeuden on katsottu tällä tavoin johtaneen laajasti kritisoituun EU-sääntelyn fragmentoitumiseen¹³⁹,

¹³⁷ HE 23/2008 vp, s. 187.

¹³⁸ Thurillet-Bersolle 2011, s. 9, on katsonut askelittaisen lähestymistavan olleen jo EU:n perustajien ajatus unionin rakentamisesta ja, s. 335, on todennut askelittaisen lähestymistavan olleen käytännönläheinen menetelmä.

¹³⁹ Sääntelyn fragmentoitumisella voidaan tarkoittaa useaa eri seikkaa. Tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan EU-tason kansainvälisen yksityisoikeuden, SEUT 81 artiklan (ja aikaisemmin SEY 65 artiklan) nojalla toteutetun sääntelyn fragmentoitumista. Tämän lisäksi EU-tason fragmentoituminen voidaan ymmärtää laajemmin koskemaan myös muiden oikeusperustojen nojalla hyväksyttyjä EU-säädösten sisältämiä kansainvälisen yksityisoikeuden määräyksiä. Ks. tästä jälkimmäisestä Liukkunen 2010, s. 746 ja 752–753. Fragmentoituminen voidaan ymmärtää myös tilanteiden tai tapausten erilaisena käsittelynä, joka johtuu jäsenvaltioiden kansallisen tason eroavaisuuksista, kuten eroista kansallisessa sääntelyssä, tulkinnoissa, resursseissa ja toimintatavoissa, ks. tästä Storskrubb 2008, s. 262–264, joka on esittänyt, että tällaisesta fragmentoitumisesta joh-

monimutkaisuuteen ja johdonmukaisuuden puutteeseen.¹⁴⁰ Esimerkiksi Campuzano Díaz on tuonut esille, että syynä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyn monimutkaisuuteen ovat useat, lähellä toisiaan olevat säädökset, joiden sisällölliset ratkaisut eroavat jossain määrin toisistaan ja jotka usein tulevat sovellettavaksi samassa asiassa eivätkä välttämättä tarjoa kuitenkaan vastausta kaikkiin esiin tuleviin kysymyksiin, minkä vuoksi on turvaututtava EU-sääntelyn lisäksi muihin oikeuslähteisiin.¹⁴¹ Wilderspin on puolestaan katsonut, että monimutkaisuuden ja fragmentoitumisen syynä on osaltaan ollut pyrkimys oikeuden alueen kehittämisen alkuvaiheessa saada hyväksytyksi mahdollisimman monta säädöstä mahdollisimman lyhyessä ajassa ilman, että säädösten väliseen johdonmukaisuuteen olisi kiinnitetty huomiota.¹⁴²

Oikeuden alueen vision näkökulmasta Wilderspinin huomio pitää paikkansa ainoastaan Wienin toimintasuunnitelmaan ja Tampereen päätelmiin asti. EU-tason fragmentoitumisilmiö havaittiin monivuotisissa ohjelmissa jo varsin varhain, Haagin ohjelman aikaan vuonna 2004. Haagin ohjelmassa todettiin tarve parantaa EU:n lainsäädännön johdonmukaisuutta ja laatua. Yhtenä toimenpiteenä esitettiin olemassa olevien sopimusoikeutta koskevien välineiden konsolidointia, kodifiointia ja rationalisointia¹⁴³. Toisena toimenpiteenä esitettiin järjestelmällistä arviointia yhteisön yksityisoikeudellisten välineiden

tuen voi seurata syrjintää eri oikeusjärjestelmien kesken, epäyhtenäistä käsittelyä ja oikeudellista epävarmuutta.

¹⁴⁰ Baarsma 2011, s. 274–276; Campuzano Díaz 2011b, s. 236–238; Czepelak 2010, s. 715–728; Jänterä-Jareborg 2009a, s. 52–53; Liukkunen 2006b, s. 56–62, 72; Martiny 2007, s. 71, 98; Tuli-backa 2009, s. 1527; Välimaa 2007, s. 607–609. Ks. toisin Thurillet-Bersolle 2011, s. 334–338, joka on todennut, että perheoikeuden alalla askelittain tapahtunut edistyminen on ollut välttämättömyys johtuen alan sidonnaisuudesta kulttuuriin ja perinteisiin sekä unionin päätöksentekomenettelyn edellyttämästä yksimielisyyysvaatimuksesta. Hän on myös katsonut, että unionin lainsäädännössä on kiinnitetty merkittävällä tavalla huomiota säädösten väliseen koordinaatioon.

¹⁴¹ Campuzano Díaz 2011b, s. 252; myös Fiorini 2012, s. 9.

¹⁴² Wilderspin 2011, s. 299.

¹⁴³ Termeistä konsolidointi ja kodifiointi on eri jäsenvaltioissa toisistaan poikkeavia määritelmiä, mikä toisinaan aiheuttaa sekaannusta. EU-kielessä termeillä on sovitut merkitykset. Konsolidointi tarkoittaa EU-lainsäädännön yhteydessä perussäädöksen ja sen myöhempien muutosten sisällyttämistä yhteen välineeseen ilman sisällöllisiä tai muodollisia muutoksia. Konsolidoinnissa ei hyväksytä uutta säädöstä. Kodifioinnissa yhdistetään perussäädös ja sen myöhemmät muutokset uuteen säädökseen. Kodifiointi voi olla vertikaalista, jolloin perussäädökseen yhdistetään kyseisen säädöksen myöhemmät muutokset, tai horisontaalista, jolloin voidaan yhdistää kaksi tai useampi samaa asiaa sääntelevä säädös yhdeksi uudeksi säädökseksi. Ks. tarkemmin komission oikeuspalvelun sivusto: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/codifica_en.htm (20.2.2017). Kodifiointi on määritelty toimitelinten välisessä sopimuksessa, tehty 20 päivänä joulukuuta 1994, nopeutetusta menetelmästä säädöstekstien viralliseksi kodifioinniksi (EYVL C 102, 4.4.1996 s. 2–4) siten, että menetelmällä tarkoitetaan menettelyä, jonka tarkoituksena on kodifioinnin kohteena olevien säädösten kumoaminen ja niiden korvaaminen yhdellä ainoalla säädöksellä muuttamatta millään tavoin kyseisten säädösten asiasisältöä. Usein akateemisissa keskusteluissa kodifioinnilla on tarkoitettu EU-kielestä poiketen kokonaisvaltaista ja asiasisällöllisiä muutoksia kattavaa säädösten kokoamista yhteen.

johdonmukaisuuden ja laadun parantamiseksi.¹⁴⁴ Sitten johdonmukaisuuden edistäminen on ollut esillä Tukholman ohjelmassa, jossa korostettiin, että yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla tähän mennessä hyväksytyjen välineiden konsolidointityö oli tärkeää aloittaa ja että ensisijaisesti oli parannettava unionin lainsäädännön johdonmukaisuutta yksinkertaistamalla olemassa olevia välineitä. Samassa yhteydessä pyydettiin kiinnittämään huomiota välineiden johdonmukaisuuteen, käyttäjäystävällisyyteen ja yhdenmukaisempaan soveltamiseen.¹⁴⁵ Tukholman ohjelmassa kehoitettiin myös tekemään selvitys EU:n siiviliiprosessioikeusjärjestelmän toimivuudesta rajat ylittävissä tilanteissa, jotta järjestelmän johdonmukaisuutta voitaisiin parantaa.¹⁴⁶ Vuoden 2014 suuntaviivoissa oikeuden alueen ensimmäisenä lisätoimenpiteenä mainittiin EU:n lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden parantaminen.¹⁴⁷

Lainsäädännön johdonmukaisuus on siten toiminut keskeisenä ohjeistuksena Euroopan oikeuden alueen luomisessa. Euroopan oikeuden alueen visiona on ollut johdonmukainen ja laadukas sääntelykokonaisuus, ja johdonmukaisuuden edistämiseksi on esitetty erilaisia toimia. Sen sijaan askelittaista säädöstasoisista etenemistapaa ei joko ole monivuotisissa ohjelmissa pidetty ristiriitaisena johdonmukaisuuden kanssa tai sitten sitä on Thurillet-Bersollen tapaan pidetty helpompana kuin kokonaisvaltaista alan harmonisointia¹⁴⁸ tai Kramerin tapaan poliittisena välttämättömyytenä¹⁴⁹. Toisaalta esimerkiksi perheoikeuden osalta on Wienin toimintasuunnitelmasta ja Tampereen päätelmistä lähtien tiedetty varsin kattavasti, minkälaisesta säädöskokonaisuudesta Euroopan oikeuden alueen tältä osin on suunniteltu muodostuvan.

3.5.7 EU-yhteistyö vs. kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisen yksityisoikeuden alan tavoitteet oikeusvarmuudesta, päätösten yhdenmukaisuudesta, osapuolten oikeudellisten odotusten suojelusta ja oikeudenmukaisuudesta saavutetaan sitä paremmin mitä laaja-alaisempaa yhteistyö on valtioiden välillä.¹⁵⁰ Kansainvälisen yksityisoikeuden alan perinteisenä Savignyn määrittämänä tavoitteena on ollut kansainvälinen päätösten yhdenmu-

¹⁴⁴ Haagin ohjelma, s. 14.

¹⁴⁵ Tukholman ohjelma, s. 6, 13.

¹⁴⁶ Tukholman ohjelma, s. 15.

¹⁴⁷ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11. Ks. myös Kramer 2014, s. 99–101, joka on arvioinut konsolidointia ja kodifointia sekä näiden toteuttamista yhtenä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden tulevana toimenpiteenä.

¹⁴⁸ Thurillet-Bersoll 2011, s. 329; vastaavasti Fiorini 2011, s. 30.

¹⁴⁹ Kramer 2008, s. 16.

¹⁵⁰ Baarsma 2011, s. 95–97.

kaisuus riippumatta asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta.¹⁵¹ Unionin puitteissa kansainvälisen yksityisoikeuden harmonisointi rajautuu ensisijaisesti EU:n jäsenvaltioihin, mitä esimerkiksi Jänterä-Jareborg on pitänyt jo sellaisenaan perusteena unionin lainvalintasääntelyä vastaan.¹⁵² Unionitason kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyyn vaikuttavat integraatiotavoitteet ja alan materiaalistuminen, ja siten sääntelytarpeen arviointi tehdään maailmanlaajuisesti pienen alueen näkökulmasta.¹⁵³ Martiny ja Storskrubb ovat katsoneet, että yhteistyön keskittyminen vain EU-puitteisiin ei ole riittävää, ja he ovat painottaneet tarvetta globaalimman tason yhteistyölle.¹⁵⁴ Jänterä-Jareborg on tuonut esille, että EU:n jäsenvaltioiden välisen harmonisoinnin vaikutukset eivät välttämättä myöskään aina tue globaalin tason yhteistyötä.¹⁵⁵ EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden säännöksiä laadittaessa EU:n integraationäkökulmasta ongelmia voi syntyä pyrittäessä yhdenmukaistamiseen ja yhteistyöhön kolmansien valtioiden kanssa. Esimerkiksi Rooma III -asetuksen lainvalintasääntöjen liittymien (asuinpaikka) on esitetty voivan johtaa vaikeuksiin tuomioiden tunnustamisessa kolmansissa maissa.¹⁵⁶ Toisaalta Pirrung on viittannut myös siihen, että hitaus kansainvälisen tason yhteistyössä on voinut osaltaan vaikuttaa oikeudellisen yhteistyön sisällyttämiseen osaksi EU:n toimivaltaa,¹⁵⁷ mihin on sisältynyt näkemys EU:n puitteissa toteutettavan oikeudellisen yhteistyön (suoraan sovellettavat asetukset) tehokkuudesta verrattuna kansainväliseen yhteistyöhön (ratifiointeja vaativat kansainväliset sopimukset).

Kansainvälisen yksityisoikeuden alan keskustelussa esillä on ollut erityisesti Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssi ja tämän puitteissa tehtävä yhteistyö, koska Haagin konferenssin tavoitteena on nimenomaisesti globaalin tason kansainvälisyksityisoikeudellisten säännösten yhdenmukaistaminen.¹⁵⁸ Baarsma on katsonut, että EU:n tulisi asettaa etusijalle Haagin konferenssissa tehtävä yhteistyö, mikäli sen puitteissa ovat suunnitteilla ja nähtävissä yhteiset säännökset.¹⁵⁹ Vastaavasti Jänterä-Jareborg on suhtautunut hyvin kriittisesti EU:n puitteissa laadittaviin kansainvälisyksityisoikeudellisiin säännöksiin, jos

¹⁵¹ Ks. esim. Baarsma 2011, s. 95–96; Basedow 2000, s. 703.

¹⁵² Jänterä-Jareborg 2004, s. 359.

¹⁵³ Weller Marc-Philippe 2011, s. 332.

¹⁵⁴ Martiny 2007, s. 71; Storskrubb 2008, s. 295, 310–311. Myös Baarsma 2011, s. 97; Drobnig 2000, s. 200; Liukkunen 2006b, s. 62, 70–71.

¹⁵⁵ Jänterä-Jareborg 2001, s. 51, 70; 2005, s. 841. Ks. myös Borrás 2007, s. 147–148.

¹⁵⁶ Marinai 2011, s. 263, joka on myös tuonut esille, s. 268, Rooma III -asetuksen voivan helpottaa tuomioiden tunnustamista kolmannessa valtiossa hyödynnettäessä asetuksen mahdollisuutta osapuolten sopimukseen sovellettavasta laista.

¹⁵⁷ Pirrung 2012, s. 81.

¹⁵⁸ Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin kotisivut www.hcch.net (20.2.2017). Myös Euroopan neuvoston puitteissa tehdään kansainvälistä yhteistyötä perheoikeuden alalla, ks. EU:n ja Euroopan neuvoston välisestä yhteistyöstä Thurillet-Bersolle 2011, s. 81–151.

¹⁵⁹ Baarsma 2011, s. 300–301.

samasta aiheesta on jo olemassa Haagin konferenssin määräykset.¹⁶⁰

Euroopan oikeuden alueen visio vastaa osittain edellä esitettyihin näkemyksiin. Vision mukaan unioni olisi aktiivinen toimija myös kansainvälisillä foorumeilla,¹⁶¹ erityisesti Haagin konferenssissa. Vision mukaan yhteistyö kansainvälisen yksityisoikeuden alalla ei rajoittuisi unionin sisäisiin kysymyksiin vaan yhteistyötä tehtäisiin muiden alan toimijoiden kanssa EU:n ja kansainvälisen oikeusjärjestyksen välisen johdonmukaisuuden ja synergiaetujen saamiseksi.¹⁶² Oikeuden alueen kansainvälinen toiminta on ollut esillä kaikissa vision kehitysvaiheissa Wienin toimintasuunnitelmasta lähtien.¹⁶³ Tampereen päätelmissä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhtenä neljästä teemasta oli ”vahvempi ulkoinen toiminta”, ja Haagin ja Tukholman ohjelmissa kansainvälisen yksityisoikeuden EU:ta laajempi yhteistyö oli omana selkeänä ja nimenomaisesti mainittuna painopisteenään.¹⁶⁴ Haagin konferenssin kanssa tehtävää yhteistyötä on painotettu oikeuden alueen suuntaviivoissa vuoden 1993 linjauksista lähtien.¹⁶⁵ Näitä koskevia monivuotisten ohjelmien linjauksia voidaan pitää vastauksena kritiikkiin, jota oikeuden alueen alkuvaiheessa esitettiin Haagin konferenssin ja EU:n välisestä suhteesta ja erityisesti EU:n työn päällekkäisyydestä Haagin konferenssin työn kanssa.¹⁶⁶

Vision näkökulmasta kansainvälinen yhteistyö on ollut keskeisesti osa Euroopan oikeuden alueen kehittämistä. Visiossa painotus on kuitenkin ollut unionin sisäisen sääntelyn kehittämisessä Euroopan oikeuden alueen luomiseksi. Vaikka kansainvälinen yhteistyö on ollut selkeänä tavoitteena, on sen asema ollut vähäisempi suhteessa unionin sisäiseen sääntelyyn. Visiossa tämä on nä-

¹⁶⁰ Jänterä-Jareborg 2002, s. 72–73, 78. Hänen kritiikkinsä on koskenut EU:n Bryssel II -asetuksen ((EY) N:o 1347/2000) lasten oikeuksia ja lasten palauttamista koskevia säännöksiä. Hänen mukaansa niiden sijasta olisi tullut antaa etusija Haagin konferenssin asiaa koskeville määräyksille.

¹⁶¹ Ks. myös Poli 2011, s. 26–32, joka on pitänyt Eurooppa-neuvoston monivuotisten ohjelmien ohjaus- ja perussopimusten määräyksiä täydentävää roolia merkittävänä yleisesti oikeus- ja sisäasioiden ulkosuhteiden alalla.

¹⁶² Haagin ohjelma, s. 14.

¹⁶³ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 22; Tampereen päätelmät, kohta 59–61; Haagin ohjelma, s. 14; Tukholman ohjelma, s. 17; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 2.

¹⁶⁴ Tampereen päätelmät, kohta 59–61; Haagin ohjelma, s. 14; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 22; Tukholman ohjelma, s. 17; komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaksi, s. 28–29.

¹⁶⁵ European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 14; (Tampereen päätelmien johdosta hyväksytyt) Euroopan unionin neuvosto, Euroopan unionin painopistealueet ja toimintatavoitteet ulkosuhteissa oikeus- ja sisäasioiden alalla, 7653/00, s. 9; Haagin ohjelma, s. 14; Tukholman ohjelma, s. 17.

¹⁶⁶ Ks. myös KOM(2004) 254 lopullinen, s. 8, jonka mukaan useat jäsenvaltiot olivat todenneet, että Haagin konferenssissa vireillä olleiden elatusvelvoitteita koskeneiden neuvotteluiden tuloksia tulisi odottaa ennen EU:n samaa aihetta koskeneen oikeudellisen välineen lainvalmistelun aloittamista. Jänterä-Jareborg 2002, s. 72–73, 78.

kynyt unionisääntelyä koskeneiden kirjausten keskeisempänä asemana ja tarkempina tavoitekirjauksina verrattuna kansainvälisen yhteistyön kirjauksiin. Voidaan tulkita, että unionisääntelyn ja kansainvälisen yhteistyön väliseen suhteeseen on otettu kantaa monivuotisissa ohjelmissa niissä kysymyksissä, joista suuntaviivoissa on asetettu nimenomainen säädöstavoite. Jos monivuotisissa ohjelmissa on linjattu tavoitteeksi EU:n säädös tietystä kysymyksestä, on tämä samalla tarkoittanut kannanottoa EU-sääntelyn ja kansainvälisen järjestyksen suhteesta, sikäli kuin vastaavasta kysymyksestä on ollut olemassa tai vireillä kansainvälinen järjestely. Esimerkkinä voidaan mainita Jänterä-Jareborgin kritisoima, monivuotisten ohjelmien tavoitteeksi asettama Bryssel II -sääntely, jonka soveltamisalaan kuuluvista kysymyksistä oli jo olemassa kansainvälinen järjestely Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin puitteissa. Sama voidaan todeta elatusapuja koskevasta sääntelystä, jota koskeva aloite oli samaan aikaan vireillä sekä Haagin konferenssissa että monivuotisten ohjelmien mukaisesti EU:n oikeuden alueella. Kansainvälisen yksityisoikeuden kannalta tämä on tarkoittanut, että monivuotisilla ohjelmilla on suunnattu yhteistyötä kansainväliseltä tasolta eurooppalaiselle tasolle.

3.5.8 Säädöstasoinen tavoitteenasettelu

Euroopan oikeuden alueen visiota on konkretisoitu määrittämällä toteutettavat säädöshankkeet. Säädöstavoitteiden esittämistavoissa on kuitenkin eroja. Wienin toimintasuunnitelma ja Haagin ohjelma listasivat säädöstavoitteet tarkasti nimeämällä ja tyhjentävästi. Tampereen päätelmät ja Tukholman ohjelma ohjeistivat säädöstyötä myös hyvin konkreettisesti, mutta ne jättivät enemmän harkinnanvaraa unionin lainvalmistelulle toteutettavien säädösten suhteen. Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat edustavat erilaista ohjaustapaa. Niissä esitettiin ainoastaan oikeuden alueen ylätasoon tavoitteet, ja näitä konkretisoivat säädösaloitteet on jätetty lainvalmistelussa päätettäväksi. Monivuotisissa ohjelmissa luetellut lainsäädäntöaloitteet ilmentävät visiota Euroopan oikeuden alueesta. Ne kuvastavat sitä, minkälaisiin konkreettisiin oikeudellisiin välineisiin Euroopan oikeuden alueen rakentaminen on perustettu ja on haluttu perustaa. Monivuotisissa ohjelmissa esitetyt säädöshankkeet ovat sisältäneet säännöksiä toimivaltaisesta tuomioistuimesta, lainvalinnasta sekä päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä näihin liittyvistä vähimmäissäännöistä. Kyse on ollut kansainvälisyksityisoikeudellisista toimenpiteistä.

Sen sijaan säädösaloitteiden nimeä yksityiskohtaisempaa ohjeistusta säädösten sisällölle ja ylätasoon oikeuden alueen tavoitteiden saavuttamiselle monivuotisissa ohjelmissa ei juuri ole ollut. Unionin säädöksissä valitut tai valittaviksi tulevat kansainvälisen yksityisoikeuden periaatteet eivät ole ilmenneet oikeuden alueen suuntaviivoista. Monivuotiset ohjelmat eivät ole ohjeistaneet

esimerkiksi sitä, tulisiko oikeussuojan saatavuuden parantamiseen pyrkiä säädösten universaalilla soveltamisalalla, usealla vaihtoehtoisesti toimivaltaisella tuomioistuimella, mahdollistamalla oikeuspaikkasopimus vai tulisiko oikeusvarmuutta parantaa osapuolten lainvalintamahdollisuudella. Niissä ei ole otettu kantaa siihen, minkälainen asema tulisi olla renvoi-säännöllä eli viittausperiaatteella¹⁶⁷ tai ordre public -säännöllä eli ehdottomuusperiaatteella¹⁶⁸. Linjauksista eivät ole ilmenneet lainvalinnan liittymät, kuten läheisimmän liittymän, asuinpaikka- tai kansalaisuusliittymän käyttö. Linjauksissa ei myöskään ole otettu kantaa hyväksyttävän oikeudellisen välineen säädöksen muotoon, toisin sanoen siihen, hyväksytäänkö oikeudellinen väline asetuksen vai direktiivin muodossa.¹⁶⁹

Kaikki edellä luetellut on jätetty lainsäädäntömenettelyssä arvioitavaksi. Tämä heijastelee unionin perussopimuksissa määrättyä Eurooppa-neuvoston kieltoa toimia lainsäätäjänä (SEU 15(1) artikla). Siten monivuotisilla ohjelmilla toteutettu lainsäädäntötyön ohjaustapa vastaa EU:n perussopimusten mukaista jakoa poliittisen ohjauksen ja lainsäädäntötyön välillä. Monivuotisisissa ohjelmissa säädöstasoinen Euroopan oikeuden aluetta koskeva tulevan työn linjaus on jätetty yleisellä, säädöshankkeiden nimen tasolla tehtäväksi. Näin toteutettua säädöstyön ohjausta ei kuitenkaan ole syytä vähätellä, vaan nimeämällä täsmällisesti suunnitellut säädökset on luotu selkeä ja jäsenvaltioiden kesken yhteinen näkemys Euroopan oikeuden alueen rakentamisen tosiasiallisesta sisällöstä. Liukkunen ja Thurillet-Bersolle ovat olleet samoilla linjoilla todetessaan, että kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistuminen on Amsterdamin sopimuksen jälkeen perustunut Eurooppa-neuvoston antamiin linjauksiin ja monivuotisten ohjelmien perussopimusmääräyksiä täsmentäviin tavoitteisiin.¹⁷⁰ Säädöstasoinen ohjaus on tuonut ennakoitavuutta ja ylätason abstraktisten tavoitteiden rinnalle tarvittavaa konkretiaa.

¹⁶⁷ Viittausperiaatteen käsitteestä ks. Helin 2013, s. 66–71; von Hein 2016, s. 227–271.

¹⁶⁸ Ehdottomuusperiaatteen käsitteestä, ks. Helin 2013, s. 71–76; Wurmnest 2016, s. 305–319. Kuvaava esimerkki monivuotisten ohjelmien linjausten ja lainsäädäntötyön välisestä eroavaisuudesta on Wurmnestin (2016, s. 309), mainitsema seikka siitä, että ehdottomuusperiaatteen vetoamisen mahdollisuuden poistaminen EU:n sisällä on korkealla sijalla komission asialistalla. Kyseisestä kysymyksestä ei kuitenkaan ole mainintaa monivuotisisissa ohjelmissa.

¹⁶⁹ Asetuksen ja direktiivin oikeusvaikutuksista, ks. Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 66–79. EU:n oikeuden suorasta sovellettavuudesta ja välittömästä vaikutuksesta, ks. Raitio 2016, s. 229–239. Liukkunen 2012, s. 49, on esittänyt, että kansainvälisen yksityisoikeuden säädösvalinta on tehty vuoden 2000 Bryssel I -asetuksella.

¹⁷⁰ Liukkunen 2006a, s. 344; ks. myös Thurillet-Bersolle 2011, s. 70.

3.6 UNIONIN MUUT TAVOITTEET OHJAAMASSA KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN ALAA

Kansainvälisen yksityisoikeuden oikeudenalan asemasta EU:n integraatiokehityksessä on esitetty alan keskusteluissa näkemyksiä, joiden mukaan alaa sellaisenaan ei ole nähty EU:n tavoitteena, vaan alaa on pidetty vain keinona toteuttaa EU:n muita tavoitteita.¹⁷¹ Tämä on tarkoittanut näkemyksiä kansainvälisen yksityisoikeuden alan alisteisuudesta unionin politiikkojen toteuttamiselle. On arvioitu, että kansainvälisen yksityisoikeuden välinein unionissa on pyritty edistämään EU:n perussopimuksissa asetettuja tavoitteita tai periaatteita, kuten henkilöiden vapaata liikkuvuutta (SEU 3(2) artikla, SEUT 21 artikla, SEUT 45 artikla), sisämarkkinoiden toimivuutta (SEU 3(3) artikla, SEUT 26 artikla), syrjintäkieltoa (SEU 3(3) artikla, SEUT 18 artikla), perusoikeuksien toteutumista (SEU 6 artikla, EU:n perusoikeuskirja) ja EU:n kansalaisuutta (SEUT 20 artikla).¹⁷² Lista ei ole tyhjentävä.¹⁷³ Michaels on esittänyt asian niin, että jokainen EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden (lainvalinta)säännös on väline toteuttaa unionin politiikkoja.¹⁷⁴ Bariatti ja Pataut ovat todenneet saman vielä laajemmin niin, että kaikki unionin toiminta tähtää integraation kehittämiseen, joka alkujaan koski taloudellista integraatiota ja johon myöhemmin lisättiin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittäminen, ja unionin kansainvälisyksityisoikeudelliset säännökset osallistuvat muiden määräysten tavoin näiden tavoitteiden saavuttamiseen.¹⁷⁵

Kansainvälisen yksityisoikeuden näkökulmasta eurooppalaistuminen on johtanut kehitykseen, josta on käytetty ilmaisuja materialisoituminen¹⁷⁶ ja instru-

¹⁷¹ Baarsma 2011, s. 98.

¹⁷² Baarsma 2011, s. 98–110, 272–273; Meeusen 2007a, s. 291–298; Michaels 2008, s. 1622–1624; Van Den Eeckhout 2013, s. 3.

¹⁷³ Useilla unionin eri tavoitteilla on voinut olla vaikutusta kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn sisältöön. Weller Marc-Philippe 2011, s. 330–332, mukaan materiaalistumiseen ovat vaikuttaneet unionin tavoitteet muun muassa sisämarkkinoista, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta, heikomman osapuolen suojelusta ja sosiaalisesta suojelusta. Ks. myös Liukku-nen 2012, s. 60–61 heikomman osapuolen suojan tavoitteiden vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden materiaalistumiseen. Ks. myös Basedow 2008, s. 8, joka on tuonut esille, että unioni toimii jäsenvaltioiden kansallisiin (lainvalinta)sääntelyihin nähden neutraalina erotuomarina, mutta joka voi ajaa omia, jäsenvaltioiden tavoitteista poikkeavia tavoitteita.

¹⁷⁴ Michaels 2008, s. 1624.

¹⁷⁵ Bariatti – Pataut 2011, s. 342.

¹⁷⁶ Liukku-nen 2012, s. 59–61. Liukkusen (s. 60) mukaan kansainvälisen yksityisoikeuden materiaalistuminen tarkoittaa aineellisen oikeuden tavoitteiden heijastumista ja vaikuttamista lainvalintasäännön laatimisessa sen sisältöön ja soveltamiseen. Ks. myös Thurillet-Bersolle 2011, s. 391. Edellä mainittujen kirjoittajien mukaan materiaalistuminen ei ole yksin EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden piirre, vaan kyse on pikemminkin modernin yleisen kansainvälisen yksityisoikeuden ominaisuudesta. Samoin Van Den Eeckhout 2013, s. 3–4. Ks. myös Karjalainen 2016, s. 24–32.

mentalisoituminen¹⁷⁷. Kansainvälisen yksityisoikeuden käyttäminen välineenä EU:n muiden tavoitteiden saavuttamiseksi on katsottu johtaneen alan omien tavoitteiden jäämiseen toissijaiselle huomiolle,¹⁷⁸ ja kehityksellä on ollut vaikutusta alan sääntelyn sisältöön¹⁷⁹. Kehitystä ei ole kaikilta osin pidetty hyvänä. Weller on peräänkuuluttanut paluuta kansainvälisen yksityisoikeuden perinteisten, Savignyn määrittämien periaatteiden, kuten oikeusjärjestysten välisen koordinaation ja harmonian sekä päätösten yhdenmukaisuuden, soveltamiseen, joilla paremmin vastattaisiin vaatimuksiin kunnioittaa kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia.¹⁸⁰

Monivuotisissa ohjelmissa yhteydet tai alisteisuus EU:n muihin tavoitteisiin eivät ole olleet kovin vahvasti esillä, mikä vahvistaa poliittista näkemystä oikeuden alueesta itsenäisenä tavoitteena. Seuraavassa käsitellään eräitä usein esiin nostettuja kansainvälisen yksityisoikeuden materiaalistumiseen vaikuttaneita unionin tavoitteita ja periaatteita sekä niiden näkyvyyttä oikeuden alueen visiossa. Käsiteltävinä kysymyksinä ovat syrjintäkielto, perusoikeuksien toteutuminen, EU:n kansalaisuus, henkilöiden vapaa liikkuvuus ja sisämarkkinoiden toimivuus.

3.6.1 Syrjintäkielto

Monivuotisissa ohjelmissa ei ole mainittu unionin perussopimuksissa olevaa syrjintäkieltoa (SEU 3(3) artikla, SEUT 18 artikla) Euroopan oikeuden alueen kehittämisen yhteydessä sellaisenaan.¹⁸¹ Syrjintäkieltomääräys edellyttää, ettei samanlaisia tilanteita saa käsitellä eri tavoin eikä erilaisia tilanteita saa käsitellä samalla tavoin.¹⁸² Esimerkki tämän periaatteen vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyyn EU:n perheoikeudessa on asuinpaikkaliittymän vahvempi asema kansalaisuusliittymään verrattuna.¹⁸³ Kansalaisuusliittymää ei ole joka tilanteessa pidetty yhteensopivana syrjintäkiellon ja liikkuvuuden

¹⁷⁷ Meusen 2007a, s. 288; Van Den Eeckhout 2013, s. 2. Ks. oikeuden instrumentalisoitumisesta myös Tuori 2007, s. 127.

¹⁷⁸ Kessedjian 2011, s. 107; Van Den Eeckhout 2013, s. 2.

¹⁷⁹ Ballarino – Ubertazzi 2004, s. 127; Bariatti – Pataut 2011, s. 342–361; de Boer 2008, s. 331–333; Karjalainen 2016, s. 33–34; Liukkunen 2012, s. 59–61; Thurillet-Bersolle 2011, s. 330, 357–373; Van Den Eeckhout 2013, s. 3–6; Weller Marc-Philippe 2011, s. 330–334.

¹⁸⁰ Weller Marc-Philippe 2011, s. 332–333.

¹⁸¹ Syrjintäkielto on mainittu Tampereen päätelmissä, kohta 19, rasismien ja muukalaisvihan torjunnan yhteydessä, Haagin ohjelmassa s. 4, kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen yhteydessä sekä Tukholman ohjelmassa, s. 9, muita heikommassa asemassa olevien suojelun yhteydessä.

¹⁸² Ks. periaatteesta Raitio 2016, s. 267–291.

¹⁸³ Ks. asuinpaikka- ja kansalaisuuskäsitteestä Baarsma 2011, s. 171–177; Helin 2013, s. 45–59; Thurillet-Bersolle 2011, s. 358–364.

edistämisen kanssa.¹⁸⁴ Ainoastaan Wienin toimintasuunnitelmassa kansalaisten yhdenvertaisen aseman tavoite on nimenomaisesti tuotu esille. Siinä esitettiin oikeuden alueen päätavoitteen olevan, että kaikille yhtäläisen oikeussuojan saatavuuden periaate toteutuu.¹⁸⁵ Muutoin oikeuden alueen linjauksissa ei ole nimenomaisesti mainittu syrjintäkieltoa. Niistä ei myöskään ole johdettavissa ohjeistusta säädösten tarkemmalle sisällölle syrjintäkiellon toteutumisen suhteen, kuten asuinpaikka- tai kansalaisuusliittymän käyttämiselle, mikä olisi asuinpaikkaliittymän painottamisena voinut olla välillisesti syrjintäkieltoon liittyvää aineellista linjausta.

3.6.2 Perusoikeudet

Perusoikeudet kuuluvat eurooppaoikeuden yleisiin periaatteisiin,¹⁸⁶ ja niiden kunnioittamisesta määrätään perussopimuksissa (SEU 6 artikla¹⁸⁷) sekä EU:n perusoikeuskirjassa. Wienin toimintasuunnitelmassa perusoikeuksien kunnioittamista ei mainittu, ja Tampereen päätelmissä maininta liittyi vireillä ol-

¹⁸⁴ Ks. tästä Ballarino – Ubertazzi 2004, s. 85–128; Meeusen 2007a, s. 291–295; Thurillet-Bersolle 2011, s. 357–367. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty myös vastakkaisia näkemyksiä. On katsottu, että kansalaisuus olisi liittymänä objektiivisesti perusteltu, erityisesti henkilön oikeusasemaan liittyen ja että sovellettaessa sitä tasapuolisesti kaikkiin kansalaisuuksiin, se ei olisi syrjintäkiellon vastainen. Ks. tästä Bogdan 2012, s. 21–22; Campuzano Díaz 2011b, s. 250–251; Basedow 2010, s. 449–456, joka on tuonut esille, että kansalaisuuden käyttäminen liittymänä tuomioistuimen toimivallan ja lainvalinnan osalta on mahdollista tietyillä reunaedellytyksillä ilman, että kyse olisi kansalaisuuden perusteella tapahtuvasta syrjinnästä. Tätä osoittaa myös kansalaisuuden käyttäminen EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksissä mm. elatusapuasetus (EY) N:o 4/2009, EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79, 4 artikla (oikeuspaikan valinta); Rooma III -asetus (EU) N:o 1259/2010, EUVL L 343, 29.12.2010, s. 10–16, 5 artikla (osapuolten mahdollisuus valita laki), 8 artikla (sovellettava laki, jos osapuolet eivät ole tehneet valintaa); perintöasetus (EU) N:o 650/2012, EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107–134, 10 artikla (toissijainen toimivalta), 22 artikla (lainvalinta); aviovarallisuussuhteita koskeva asetus (EU) 2016/1103, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29, 22 artikla (sovellettavan lain valinta); rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus-oikeudellisia kysymyksiä koskeva asetus (EU) 2016/1104, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56, 22 artikla (sovellettavan lain valinta). Thurillet-Bersolle 2011, s. 366–367, on pitänyt osoituksena kansallisten aineellisten eroavaisuuksien kunnioittamisesta sitä, että unionin perheoikeuden säädöksissä kansalaisuus on osittain säilytetty vaihtoehtoisena liittymänä. Asuinpaikan käyttämistä liittymänä on sitemmin pidetty yhtenä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden keskeisistä elementeistä, ks. Lein 2009, s. 130; Thurillet-Bersolle 2011, s. 365. Ks. myös Helin 2013, s. 59, jonka mukaan kansalaisuusliittymän aseman heikentyminen ei ole yksin unionin vaikutusta, vaan se alkoi Euroopassa jo 1950-luvulla.

¹⁸⁵ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 16. Vrt. oikeussuojan parantamista koskevat muiden monivuotisten ohjelmien kirjaukset: Tampereen päätelmät, V otsikko; Haagin ohjelma, s. 11; Tukholman ohjelma, s. 12, 15; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

¹⁸⁶ SEU 6(3) artikla; asia C-29/69, ECLI:EU:C:1969:57, kohta 7; asia C-4/73, ECLI:EU:C:1974:51, kohta 13. Ks. Walkila 2016, s. 104–120 perusoikeuksien kehityksestä eurooppaoikeudessa.

¹⁸⁷ Ks. myös SEU 2 artikla; SEU 49 artikla.

leeseen perusoikeuskirjan työhön.¹⁸⁸ Myöhemmissä monivuotisissa ohjelmissa perusoikeuksien kunnioittaminen on tuotu esille yleisenä linjauksena siten, että se koskee kaikkea unionin toimintaa¹⁸⁹ ja koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä¹⁹⁰. Monivuotisissa ohjelmissa ei ole mainittu perusoikeuksien kunnioittamista erikseen oikeuden alueen suuntaviivojen yhteydessä. Visio on perustunut perusoikeuksien kunnioittamiseen, mutta siinä ei ole linjattu tarkemmin tämän merkityksiä kansainvälisen yksityisoikeuden lainsäädäntötyössä.¹⁹¹

3.6.3 EU:n kansalaisuus

Maastrichtin sopimuksella luodulla EU:n kansalaisuudella (nykyinen SEUT 20 artikla) on ollut keskeinen vaikutus unionin politiikassa ja sen toiminnan laajentumisessa puhtaasti taloudellisista kysymyksistä myös muihin kysymyksiin.¹⁹² EU:n kansalaisuus liittyy läheisesti unionin toimintaan kansainvälisen yksityisoikeuden alalla, sillä EU:n kansalaisuuden ja siihen kuuluvan vapaan liikkuvuuden edistäminen tarvitsevat täysipainoisesti toteutuakseen yksityisoikeuden alan toimenpiteitä oikeusvarmuuden varmistamiseksi.¹⁹³ Ballarino ja Ubertazzi ovat katsoleet, että EU:n kansalaisuus on vaikuttanut ylipäänsä unionin toiminnan laajentumiseen perheoikeuden alalle,¹⁹⁴ ja Baarsman mukaan EU:n kansalaisuus on vaikuttanut perheoikeuden vahvaan asemaan EU:ssa¹⁹⁵. Varsin paljon keskustelua herättäneet unionin tuomioistuimen oikeustapaukset unionin kansalaisuuden vaikutuksista kansainväliseen yksityisoikeuteen ovat Garcia Avello¹⁹⁶ ja Grunkin-Paul¹⁹⁷.¹⁹⁸

Visiossa kansalaiset ovat olleet keskiössä.¹⁹⁹ Tämä on näkynyt kaikissa mo-

¹⁸⁸ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 4 kappale.

¹⁸⁹ Haagin ohjelma, s. 2; Tukholman ohjelma, s. 4, 8. Tukholman ohjelmassa perusoikeudet ovat mainittuna myös mm. sisäisen turvallisuuden ja ulkoisen toiminnan yhteydessä.

¹⁹⁰ Tukholman ohjelma, s. 4; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 1, 4.

¹⁹¹ Ks. myös Karjalainen 2016, s. 27–28, 301, perusoikeuksien toteutumisesta EU:n kansainvälisperheoikeudellisen sääntelyn poliittisena tavoitteena.

¹⁹² Baarsma 2011, s. 100–101. Ks. myös Michaels 2008, s. 1633–1634; Thurillet-Bersolle 2011, s. 13, 52.

¹⁹³ Meeusen 2011, s. 85–86. Ks. EU:n kansalaisuudesta laajemmin Kaila 2008, s. 197–218; Kostakopoulou 2015, s. 153–177.

¹⁹⁴ Ballarino – Ubertazzi 2004, s. 88; Thurillet-Bersolle 2011, s. 53.

¹⁹⁵ Baarsma 2011, s. 101.

¹⁹⁶ Asia C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.

¹⁹⁷ Asia C-353/06, ECLI:EU:C:2008:559.

¹⁹⁸ Ks. keskustelusta mm. Baarsma 2011, s. 101–102; Ballarino – Ubertazzi 2004, s. 88–128; Meeusen 2007a, s. 294–300; Michaels 2008, s. 1633–1634; Thurillet-Bersolle 2011, s. 53–55.

¹⁹⁹ Kansalaisten tuominen poliittisten tavoitteiden keskiöön on monivuotisissa ohjelmissa koskenut koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Ks. myös Meeusen 2011, s. 86; van Calster 2013, s. 14.

nivuotisissa ohjelmissa ja jo ensimmäisessä vuoden 1993 toimintasuunnitelmassa. Visio Euroopan oikeuden alueen kehittämistä on perustunut näkemykseen kansalaisten tarpeisiin vastaamisesta²⁰⁰ ja oikeuden alueen toimien kansalaisia hyödyntävistä vaikutuksista.²⁰¹ Oikeusalueen toimenpiteillä on monivuotisissa ohjelmissa katsottu olevan vaikutusta kansalaisten jokapäiväiseen elämään.²⁰² Oikeusalueen luomisessa on tullut ottaa huomioon yksittäiset kansalaiset ja heidän kokemansa ongelmat, jotka ovat seurausta jäsenvaltioiden erilaisista järjestelmistä, esimerkiksi perhelainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä.²⁰³ Tavoitteena on ollut kansalaisten yhtäläinen käsitys oikeudesta unionin sisällä ja oikeusjärjestelmä, johon kaikki unionin kansalaiset ja asukkaat voivat luottaa.²⁰⁴

Myös Haagin ohjelmassa, jota on kritisoitu liiasta turvallisuuspainotteisuudesta²⁰⁵, kansalaisten tarpeisiin vastaaminen oli esillä, jopa niin, että Haagin ohjelman on esitetty vahvistaneen kansalaisten asemaa²⁰⁶. Haagin ohjelmassa tavoitteena oli kansalaisten Euroopan luominen, jonka osalta työtä oli tehostettava, ja Euroopan oikeusalueen perustamisella oli tässä keskeinen tehtävä.²⁰⁷ Haagin ohjelman saaman kritiikin seurauksena kansalaislähtöisyys oli Tukholman ohjelmassa erityisen painottunutta.²⁰⁸ Tukholman ohjelman yleiseksi ja ensimmäiseksi poliittiseksi painopisteeksi esitettiin kansalaisten etuihin ja tarpeisiin keskittymistä. Kaikkien tulevien toimien tuli painottua unionin kansalaisiin ja muihin henkilöihin, joita koskevaa vastuuta unionilla on.²⁰⁹ Kansalaiset oli pyritty saamaan kaikilta osin Tukholman ohjelman keskiöön, mikä näkyi jo ohjelman otsikossa: ”Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluun varten” ja useissa ohjelman alaotsikoissa²¹⁰.

Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat poikkeavat tässä suhteessa, sillä niissä ei vastaavalla tavalla painotettu oikeuden alueen toimien vaikutuksia kansalaisiin. Tämän voidaan tulkita johtuvan suuntaviivojen tiiviistä luonteesta eikä

²⁰⁰ Tampereen päätelmät, kohta 2; myös vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 2.

²⁰¹ European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 4; Wienin toimintasuunnitelma, kohta 16. Ks. myös Karjalainen 2016, s. 35.

²⁰² Wienin toimintasuunnitelma, kohta 15; Tampereen päätelmät, kohta 2; Haagin ohjelma, s. 13.

²⁰³ E 35/1999 vp, muistio, s. 3.

²⁰⁴ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 5, 15.

²⁰⁵ Balzacq – Carrera 2006, s. 5. Toisaalta Candela Soriano – Defossez 2007, s. 21–22, ovat todenneet, että Tampereen päätelmiin verrattuna Haagin ohjelmassa korostetaan uutena haasteena perusoikeuksien kokonaisvaltaista kunnioittamista.

²⁰⁶ Baarsma 2011, s. 94.

²⁰⁷ Haagin ohjelma, s. 11. Näin myös Kramer 2008, s. 3.

²⁰⁸ Kostakopoulou 2015, s. 167.

²⁰⁹ Tukholman ohjelma, s. 4; Murphy – Acosta Arcarazo 2014, s. 5–7.

²¹⁰ Ensimmäinen luku oli nimeltään ”Kohti kansalaisten Eurooppaa, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella”, toinen luku ”Kansalaisten oikeuksien edistäminen: oikeuksien Eurooppa” ja kolmas luku ”Ihmisten elämän helpottaminen: lain ja oikeuden Eurooppa”.

niinkään kansalaisten aseman heikentymisestä oikeuden alueen kehittämisessä. Tätä tulkintaa tukee se, että strategisten suuntaviivojen kanssa samanaikaisesti hyväksytyssä EU:n koko toimintaa koskevassa monivuotisessa strategiasa kansalaiset ja unionin toimien vaikutukset heidän elämäänsä olivat esillä.²¹¹ Samoin vuoden 2014 suuntaviivojen yksittäisten linjausten taustalla ovat niiden vaikutukset kansalaisiin.²¹²

Kansalaisten tarpeiden käyttäminen toiminnan perusteluna nostaa herkästi esiin kysymyksen siitä, onko tällaisessa esittämistavassa pikemminkin kyse unionin toiminnan hyväksyttävyyden ja legitimitietin hakemisesta kuin todellisesta sääntelyn tarpeesta.²¹³ Tässä yhteydessä nousevat esiin Jänterä-Jareborgin kriittiset näkemykset unionin pyrkimyksistä parantaa kansalaisten jokapäiväistä elämää, joihin viitattiin jo aikaisemmin. On olennaista huomata, että Jänterä-Jareborg ei kuitenkaan sinänsä kyseenalaista tarvetta vastata (liikkuvien) kansalaisten tarpeisiin, vaan pikemminkin unionin käyttämät keinot.²¹⁴ Visio Euroopan oikeuden alueesta on perustunut ajatukseen siitä, että unioniton toimenpiteillä voidaan helpottaa kansalaisten elämää. Kansalaisten tarpeisiin vastaaminen liittyy läheisesti seuraavassa käsiteltävään henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

3.6.4 Henkilöiden vapaa liikkuvuus

Yleisesti on tunnistettu ja tunnustettu, että henkilöiden lisääntynyt liikkuvuus johtaa tarpeeseen säännellä kansainvälisiä oikeudellisia tilanteita siviilioikeuden, mukaan lukien perheoikeuden, alalla.²¹⁵ EU:ssa henkilöiden vapaa liikkuvuus (SEU 3(2) artikla, SEUT 21 artikla, SEUT 45 artikla) on yksi neljästä perusvapaudesta. Tämä perusvapaus liittyy läheisesti edellä käsiteltyyn unionin kansalaisuuteen, jonka keskeisenä osana on vapaus liikkua ja oleskella unionin alueella.

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden välisistä suhteista esitetyissä näkemyksissä on toisistaan poikkeavia painotuseroja. Van den Eeckhout on esittänyt, että EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehitys on tapahtunut nimenomaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi ja välineenä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.²¹⁶ Kessedjian on ollut

²¹¹ Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014 päätelmät, liite I, s. 15, 17.

²¹² Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

²¹³ Ks. Scharpf 1999, s. 6, 10–13, demokratian legitimiin perustelusta kansalaisten edun toimimisella: ”government for the people” erotuksena ”government by the people” -perustelusta. Ks. myös Rosas 1994, s. 73.

²¹⁴ Jänterä-Jareborg 2010, s. 506–515.

²¹⁵ Baarsma 2011, s. 98–99; Thurillet-Bersolle 2011, s. 309.

²¹⁶ Van den Eeckhout 2013, s. 4.

samoilla linjoilla esittäessään, että unionissa kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn perusta eroaa perinteisestä alan sääntelystä. Unionissa kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn tavoitteena on henkilöiden vapaa liikkuvuus, kun taas perinteisesti liikkuvuus tai rajat ylittävyys ovat perusta kansainvälisyksityisoikeudellisten säännösten tarpeellisuudelle.²¹⁷ Henkilöiden vapaata liikkuvuutta on pidetty keskeisenä tekijänä EU:n perheoikeuden alan sääntelyn kehittämiseksi,²¹⁸ ja tämän tavoitteen on katsottu vaikuttaneen unionin perheoikeuden alan säädöksiin²¹⁹. On arvioitu, että henkilöiden valmiuteen ja tahtoon liikkua unionin alueella vaikuttaa oikeusvarmuus perheoikeuteen liittyvissä kysymyksissä, kuten henkilön statuksen säilymisessä, hänen liikkuaan jäsenvaltiosta toiseen.²²⁰ Poillot-Peruzzetto puolestaan ei ole pitänyt vapaata liikkuvuutta oikeuden alueen tavoitteena, vaan hänen mukaansa kyse on pikemminkin Kessedjianin mainitsemasta kansainvälisen yksityisoikeuden perinteisestä sääntelyperustasta: henkilöt liikkuvat unionissa vapaasti, ja sen vuoksi alan sääntely on tarpeen.²²¹ Olennaista monivuotisten ohjelmien arvioinnin näkökulmasta on henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja oikeuden alueen kansainvälisyksityisoikeudellisten toimien läheinen liittyminen toisiinsa. Meeusen on nähnyt vaikutussuhteet kumpaankin suuntaan: kansainvälisyksityisoikeudellisilla toimilla on ollut vaikutusta henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseen ja päinvastoin.²²²

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on ollut perusteluna EU:n kansainvälisyksityisoikeudelliselle lainsäädännölle. Välittömän henkilöiden vapaan liikkuvuuden perustelun lisäksi liikkuvuutta on käytetty perusteluna kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten tarpeellisuudelle sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamisen kautta. Tähän perusteluketjuun ovat vaikuttaneet alan oikeusperusta sekä keskustelut unionin toimivallasta yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla. Amsterdamin sopimuksessa EU:n yksityisoikeudellisen yhteistyön toimenpiteet olivat mahdollisia vain sisämarkkinaedellytyksen täyttyessä (SEY 65 artikla). Esimerkiksi Baarsma on esittänyt, että Rooma III -asetuksen eli avioeroa koskevan lainvalintasääntelyn tarpeellisuutta sisämarkkinoille tuli arvioida nimenomaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämisen näkökulmasta. Perusteluna hänen mukaansa oli se, että sisämarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja Rooma III -asetuksella

²¹⁷ Kessedjian 2011, s. 119.

²¹⁸ Baarsma 2011, s. 79, on katsonut, että tarve perheoikeuden alan kansainvälisyksityisoikeudelliselle sääntelylle juontuu nimenomaan henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta. Drobnig 2000, s. 197.

²¹⁹ Thurillet-Bersolle 2011, s. 359, 367–384.

²²⁰ Baarsma 2011, s. 95.

²²¹ Poillot-Peruzzetto, s. 55–56.

²²² Meeusen 2007a, s. 288, 290. Meeusenin näkemykset ovat koskeneet kaikkia EU:n neljää vapautta – henkilöiden, pääoman, tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta.

poistettaisiin esteitä tältä ja siten edistettäisiin sisämarkkinoita.²²³

Vastaavasti Thurillet-Bersolle on katsonut, että henkilöiden, erityisesti työntekijöiden, vapaa liikkuvuus on olennainen osa sisämarkkinoiden moitteeton toimintaa, ja tämän varmistamiseksi on taattava henkilöiden perheoikeudelliset seikat, mistä juontuu unionille katsottava toimivalta säännellä myös perheoikeudellisia kysymyksiä Amsterdamin sopimuksen mukaisen oikeusperustan nojalla.²²⁴ EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisissa säädöksissä henkilöiden vapaa liikkuvuus on ollut säännönmukaisesti esille tuotuna perusteluna ja jokaisen tähän mennessä hyväksytyn EU:n perheoikeuden alan säädöksen tarpeellisuutta on perusteltu muun ohella henkilöiden vapaalla liikkuvuudella.²²⁵ Osittain tämä on johtunut siitä, että säädöksissä on toistettu unionin perussopimusten mukainen tavoite vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisesta, joka on perussopimuksissa yhdistetty henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen (Lissabonin sopimuksessa SEU 3 artikla). Kuitenkin henkilöiden vapaa liikkuvuus on mainittu perusteluna tähän mennessä hyväksytyissä EU:n perheoikeuden alan säädöksissä myös muutoin kuin oikeusperustaviittauksen yhteydessä. Tämä korostaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden tavoitetta säädösten laatimisessa.

On huomattava, että Amsterdamin sopimuksessa yksityisoikeudellinen yhteistyö sijoittui osastoon, joka käsitteli viisumi-, maahanmuutto- ja muita vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä politiikkoja,²²⁶ ja vasta Lissabonin sopimuksessa oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla sai oman luvun²²⁷. Yksityisoikeuden alan toimien liitännäisyydestä henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen Amsterdamin sopimuksen kirjausten seurauksena on esitetty eriäviä näkemyk-

²²³ Baarsma 2011, s. 131, 203.

²²⁴ Thurillet-Bersolle 2011, s. 76.

²²⁵ Ks. Bryssel II -asetus ((EY) N:o 1347/2000, EYVL L 160, 30.6.2000, s. 19–36), johdanto-osan 1, 4, 8 perustelukappale; Bryssel II a -asetus ((EY) N:o 2201/2003, EYVL L 338, 23.12.2003, s. 1–29), johdanto-osan 1 perustelukappale; elatusapuasetus ((EY) N:o 4/2009, EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79), johdanto-osan 1, 45 perustelukappale; perintöasetus ((EU) N:o 650/2012, EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107–134), johdanto-osan 1, 7, 23, 80 perustelukappale; Rooma III -asetus ((EU) N:o 1259/2010, EUVL L 343, 29.12.2010, s. 10–16), johdanto-osan 1, 15, 29 perustelukappale; aviopuolisoiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskeva asetus ((EU) 2016/1103, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29), johdanto-osan 1, 8, 32, 35, 72 perustelukappale; rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskeva asetus ((EU) 2016/1104, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56), johdanto-osan 1, 8, 16, 32, 35, 70 perustelukappale.

²²⁶ SEY IV osasto.

²²⁷ SEUT V osasto, 3 luku.

siä.²²⁸ Lissabonin sopimuksen on katsottu poistaneen tämän epäselvyyden.²²⁹

Ottaen huomioon, miten keskeinen asema henkilöiden vapaalla liikkuvuudella on Euroopan oikeuden alueen toimille, on hieman yllättävää, että monivuotisissa ohjelmissa oikeuden alueen kehittämistä ei ole nimenomaisesti yhdistetty henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseen, lukuun ottamatta Maastrichtin sopimuksen voimassaoloaikana laadittua alan ensimmäistä toimintasuunnitelmaa vuodelta 1993.²³⁰ Tuolloin kansalaisten unionitason toimintaa edellyttävät siviilioikeuden alan toimet esitettiin henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvinä.²³¹

Monivuotisissa ohjelmissa kansainvälisen yksityisoikeuden toimenpiteisiin ei ole nimenomaisesti yhdistetty henkilöiden vapaata liikkuvuutta eikä niissä mainittujen toimenpiteiden nimenomaiseksi tavoitteeksi tai edellytykseksi ole määritelty henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämistä. Tukholman ohjelmassa tosin edellytettiin kaikkien oikeus- ja sisäasioiden alan uusien lainsäädäntöaloitteiden vaikutusten arviointia perussopimusten neljän vapauden kannalta,²³² mikä tarkoitti henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta yleistä linjausta tämän perusvapauden huomioimisesta myös kansainvälisyksityisoikeudellisia toimenpiteitä toteutettaessa. Wienin toimintasuunnitelmassa Euroopan oikeuden alue esitettiin itsenäisenä tavoitteena, mutta suuntaviivat esitettiin voimassaolleen perussopimuksen pilarijaon mukaisesti, minkä vuoksi oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa esitettiin osana I pilaria ja henkilöiden vapaata liikkumista.²³³

Visiona on ollut itsenäinen Euroopan oikeuden alue, mutta ei voida katsoa, että oikeuden alue olisi esitetty täysin irrallisena henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämisestä. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on ollut keskeisesti esillä jokaisessa oikeus- ja sisäasioiden monivuotisessa ohjelmassa, sillä se on ollut

²²⁸ Bogdan 2012, s. 9, on esittänyt, että yksityisoikeudellinen yhteistyö ei ole ollut sidottu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Vastaavasti Baarsma 2011, s. 86–87. Hänen mukaansa näin on siksi, että SEY 61 artiklassa henkilöiden vapaa liikkuvuus mainittiin ainoastaan a alakohdassa, eikä c alakohdassa, joka on kansainvälisyksityisoikeudellisen yhteistyön oikeusperusta. Lisäksi hänen mukaansa SEY 65 artiklan edellytys sisämarkkinoiden moitteettomasta toiminnasta ei rajoitunut vain henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen vaan kattoi myös kolmen muun perusvapauden liikkuvuuden. Toisin Drobnič 2000, s. 193.

²²⁹ Baarsma 2011, s. 92.

²³⁰ Ks. myös Monar 2008, s. 555, joka on todennut Tampereen päätelmien ja Haagin ohjelman sisältäneen kaikkien vähän viittauksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja on pitänyt tätä osoituksena vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen asemasta itsenäisenä tavoitteena. Toisin Karjalainen 2016, s. 35, jonka mukaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tavoitteenasettelu, mukaan lukien unionin toimintaohjelmissa – määrittelemättä tätä tarkemmin – kuvastaa sitä, että alueella on pyritty edesauttamaan kansalaisten vapaata liikkuvuutta.

²³¹ European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions, s. 16–17, jossa painopiste oli vapaan liikkuvuuden ja turvallisuuden edistämisessä.

²³² Tukholman ohjelma, s. 5.

²³³ Wienin toimintasuunnitelma, s. 1, 7–11.

olennainen osa vapauden alueen sisältöä. Monivuotisissa ohjelmissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on esitetty kokonaisuutena, jossa eri osat vaikuttavat toisiinsa. Euroopan oikeuden alueen kehittämisen taustalla on vaikuttanut ihmisten lisääntynyt liikkuvuus ja sen tuomat tarpeet taata oikeussuojan saatavuus sekä henkilöiden oikeusaseman säilyttäminen koko unionin alueella.²³⁴ Monivuotisissa ohjelmissa tämä on tuotu esiin niin, että oikeuden alueen toimenpiteillä on tuettava ja edesautettava henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Wienin toimintasuunnitelmassa yhteys tuotiin esille linjaamalla, että Amsterdamin sopimuksen perustavoite on henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaaminen ja varmistaminen ja että tämän tavoitteen saavuttamiseen oli pyrittävä myös oikeuteen liittyvillä rinnakkaistoimenpiteillä.²³⁵ Tampereen päätelmissä Eurooppa-neuvosto katsoi, että vapaudesta nauttiminen, mukaan lukien oikeus liikkua vapaasti koko unionin alueella, edellyttää todellista oikeusaluetta.²³⁶ Tukholman ohjelmassa todettiin, että unionin kansalaisten käyttäessä hyödyksi vapaata liikkumisoikeuttaan he tarvitsevat apua selvittääkseen hallinnollisista ja oikeudellisista menettelyistä.²³⁷ Haagin ohjelmassa tai vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa oikeuden alueen ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden välistä yhteyttä ei mainittu vastaavalla tavalla. Edellä luetellut maininnat ovat sisältyneet monivuotisten ohjelmien muihin kuin oikeuden aluetta käsitteleviin osioihin, mutta yhteys henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja oikeuden alueen välillä on tuotu selvästi esille. Tämän lisäksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämisen voidaan tulkita sisältyvän Baarsman näkemyksiä vastaavasti monivuotisten ohjelmien kansalaispainotteisuuteen. Se, että oikeuden alueen suuntaviivoissa on linjattu yhteistyön tavoitteeksi kansalaisten tarpeisiin vastaaminen, voidaan unionin perussopimuspuitteissa tulkita tarkoittaneen henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämistä.²³⁸

Huolimatta Euroopan oikeuden alueen vision vähäisestä huomiosta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liikkuvuus on olennainen osa EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alan yhteistyötä. Kansainvälisyksityisoikeudelliseen yhteistyöhön liittyy jo sen luonteelle ominaisesti jonkinasteinen liikkuvuus- ja rajat ylittävä elementti.²³⁹ Kansainvälisen yksityisoikeuden alan kysymykset eli tuomioistuimen toimivalta, lainvalinta sekä päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano nousevat esiin silloin, kun asialla on liittymiä useampaan kuin yhteen valtioon. Euroopan oikeuden alueen visio siitä, että jäsenvaltioiden rajat eivät

²³⁴ E 35/1999 vp, muistio, s. 3. Ks. myös Baarsma 2011, s. 108–109.

²³⁵ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 6.

²³⁶ Tampereen päätelmät, kohta 2, 5.

²³⁷ Tukholman ohjelma, s. 8.

²³⁸ Baarsma 2011, s. 104–105.

²³⁹ Ks. Baarsma 2011, s. 113; Kramer 2014, s. 83; Dickinson 2005, s. 209, joka on arvioinut unionin perussopimusmääräysten tuskin tuovan tältä osin lisäelementtejä kansainvälisyksityisoikeudelliseen sääntelyyn.

estä yksityishenkilöitä ja yrityksiä käyttämästä oikeuksistaan, on perustunut liikkuvuuteen. Tavoite on tarkoittanut rajat ylittävien yksityisoikeudellisten asioiden ratkaisemista, oikeudenkäyntimenettelyiden helpottamista ja päätösten täytäntöönpanoa.²⁴⁰

3.6.5 Sisämarkkinat

Kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntely unionissa on usein liitetty sisämarkkinoiden (SEU 3(3) artikla, SEUT 26 artikla) toiminnan edistämiseen. Esimerkiksi Baarsma ja Kramer ovat pitäneet kansainvälisen yksityisoikeuden alaa alisteisena sisämarkkinatavoitteille,²⁴¹ ja Weller on katsonut alan harmonisoinnin olleen Amsterdamin sopimuksesta lähtien riippuvainen sisämarkkinoiden kehityksestä.²⁴² Toisaalta Thurillet-Bersolle on nähnyt yhteyden sisämarkkinakehityksen ja perheoikeuden alan sääntelyn välillä käytännön toiminnan seurauksena. Unionin kehittäessä sisämarkkinoita nousi esiin tarve säännellä myös perheoikeudellisia kysymyksiä, mistä juontuu EU:n kansainvälisyksityisoikeudellinen perheoikeudellinen sääntely.²⁴³

Tarkasteltaessa kansainvälisen yksityisoikeuden ja sisämarkkinoiden läheistä yhteyttä ja ensimmäisen riippuvaisuutta jälkimmäisestä on otettava huomioon alan perussopimusmääräykset. Amsterdamin ja Nizzan sopimuksissa yksityisoikeudellisen yhteistyön edellytyksenä oli nimenomaisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen (SEY 65 artikla). Lissabonin sopimus muutti oikeuden alueen ja sisämarkkinoiden välistä suhdetta poistamalla sisämarkkinaedellytyksen. Lissabonin sopimuksessa säilytettiin kuitenkin yksityisoikeudellisen yhteistyön toimenpiteiden läheinen yhteys sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseen (SEUT 81(2) artikla).

Visiossa Euroopan oikeuden alueen kehittämistä ei ole suoraan sellaisenaan liitetty sisämarkkinoiden toimintaan muuten kuin Tukholman ohjelmassa. Eriyisesti huomionarvoista tämä on Wienin toimintasuunnitelman, Tampereen päätelmien ja Haagin ohjelman osalta, koska ne ovat perustuneet Amsterdamin ja Nizzan sopimukseen, joissa yksityisoikeudellinen yhteistyö oli sidottu

²⁴⁰ Tampereen päätelmät, kohta 2, 28; Haagin ohjelma, s. 11; Tukholman ohjelma, s. 4, 11, 12, 15.

²⁴¹ Baarsma 2011, s. 99, on katsonut, että EU:n kansainvälinen yksityisoikeus on olemassa sisämarkkinoiden vuoksi. Toisaalta hän on, s. 93, pitänyt Lissabonin sopimuksen tuomaa muutosta sisämarkkinaedellytyksen poistamisesta tärkeänä ja toimivaltaa selventävänä yksityisoikeudellisessa yhteistyössä, erityisesti perheoikeuden alalla. Kramer 2011b, s. 14, on esittänyt tuomioiden vapaan liikkuvuuden olevan olemassa unionin neljän vapauden toteutumiseksi, mutta on myös kiinnittänyt huomioita komission arvioihin tuomioiden vapaan liikkuvuuden itsenäisestä asemasta. Ks. myös Cashin Ritaine 2006, s. 419, 423–439.

²⁴² Weller Marc-Philippe 2011, s. 330.

²⁴³ Thurillet-Bersolle 2011, s. 319–321.

sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseen.²⁴⁴ Tukholman ohjelmassa sisämarkkinayhteys tehtiin unionia ravisuttaneen talouskriisin takia. Oikeuden alueen toimenpiteillä pyrittiin tukemaan taloudellista toimintaa unionin alueella, ja tässä yhteydessä tehtiin yhteys sisämarkkinoiden toimintaan.²⁴⁵ Lisäksi Tukholman ohjelmassa yhdistettiin yleisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevat lainsäädäntötoimenpiteet sisämarkkinoihin. Ohjelmassa painotettiin, että uusien lainsäädäntöaloitteiden tuli noudattaa sisämarkkinoiden periaatteita, ja korostettiin aloitteiden vaikutusten arviointia unionin neljään vapauteen.²⁴⁶

3.7 SUHTEESTA KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN YLEISIIN OPPEIHIN

Eurooppaoikeuden vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin sekä niihin kuuluvien kysymysten yhdenmukaistamisen tarpeesta unionin integraatiotavoitteiden toteuttamiseksi on keskusteltu muun muassa viime aikoina pohdittaessa unionin kansainvälisen yksityisoikeuden kodifointia tai koodin laatimista.²⁴⁷ Oikeustieteen kiinnostusta yleisiin oppeihin kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksessä kuvastaa Tuorin toteamus yleisten oppien merkityksellisyydestä eri oikeudenoille. Hänen mukaansa vaihtoehtoiset yleiset opit merkitsevät eräässä mielessä vaihtoehtoisia oikeus-

²⁴⁴ Tampereen päätelmissä, kohdassa 2, mainittiin yhtenäismarkkinat. Päätelmissä tuotiin esille, että unioni oli jo luonut muun muassa yhtenäismarkkinat ja että Amsterdamin sopimus asetti nyt uusia haasteita. Kyseisessä päätelmäkohdassa oli kyse vapauden politiikka-alasta. Oikeuden aluetta koskevista päätelmäkohdissa ei tehty nimenomaista yhteyttä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseen.

²⁴⁵ Tukholman ohjelma, s. 16. Myös Meeusen 2011, s. 84–85, on kiinnittänyt huomiota Tukholman ohjelman sisämarkkinayhteyteen, mutta on jättänyt pohtimatta ja tuomatta esille, että aiemmista monivuotisista ohjelmista puuttui maininta sisämarkkinayhteydestä.

²⁴⁶ Tukholman ohjelma, s. 5.

²⁴⁷ Ks. esim. Fallon – Lagarde – Poillot-Peruzetto 2011; Leible 2016; Rühl – von Hein 2015, s. 704–707; Czeplak 2010, s. 716–728; Fiorini 2011, s. 27–48. Sovellettavaa lakia koskevan EU-sääntelyn kodifioinnin kritiikistä ks. Wagner 2014b, s. 228, 232–242. Toisaalta komissio on esittänyt vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa erityisesti juuri lainvalintasääntelyä koskevien instrumenttien mahdollista kodifointia, COM(2014) 144 final, s. 8. Perheoikeuden osalta ks. Campuzano Díaz 2011b, s. 252–253, joka ei sinänsä ole käyttänyt kodifointisanaa, mutta on esittänyt perheoikeuden alan säädösten yhdistämistä yhteen säädökseen. Ottaen huomioon hänen esittämänsä kritiikin fragmentoitumisesta tämä yhdistäminen tarkoittaisi erilaisten sisällöllisten ratkaisuiden yhdenmukaistamista tai johdonmukaisuuden lisäämistä. EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn kodifoinnista myös jo vuonna 2002 esim. Boele-Woelki – Van Ooik 2002, s. 36. Integraatiotavoitteiden toteutumisen näkökulmasta ks. esim. Gruber – Bach 2009, s. 158–159; Jänterä-Jareborg 2004, s. 372–373. Ks. Basedow 2008, s. 9–12, yleisemmästä suuntauksesta kansainvälisen yksityisoikeuden (kansallisesta) kodifoinnista.

järjestyksiä ja sen määrittämistä, mitä oikeus on.²⁴⁸

Bariatti ja Pataut ovat esittäneet, että Euroopan unionin oikeudella, sekä primaari- että sekundaarioikeudella, ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ollut vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin.²⁴⁹ Kuitenkin EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden heikkoutena on pidetty juuri alan yleisten oppien ja periaatteiden johdonmukaisen käsittelyn puuttumista.²⁵⁰ Esimerkkeinä yleisiin oppeihin kuuluvista kysymyksistä, jotka eivät ole saaneet kaikilta osin vakiintunutta sisältöä, Meeusen on maininnut viittausperiaatteen (renvoi), ehdottomuusperiaatteen (ordre public) ja suoraan sovellettavat säännökset.²⁵¹ Vastaavanlaisena kysymyksenä Bariatti ja Pataut ovat pitäneet asian luonnehdintaa eli kvalifiointia, vaikka yleisperiaatteena on unionin oikeuden autonominen tulkinta. He ovat tuoneet esille, että yhtenäisten käsitteiden puute voi johtaa erilaisiin lopputuloksiin toimivaltaisen tuomioistuimen ja lainvalinnan suhteen.²⁵²

Useat ovat kiinnittäneet huomiota vieraan valtion lain soveltamiseen liittyviin kysymyksiin ja yhtenäisten soveltamismenettelyiden puutteiden vaikutuksiin Euroopan oikeuden alueen tavoitteelle. Bariatti ja Pataut ovat tuoneet esille, että vieraan valtion lain soveltaminen on kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin kuuluva kysymys, jota ei ole lainkaan käsitelty unionin oikeudessa.²⁵³ Vieraan valtion lain käsittelyn erilaisuudesta jäsenvaltioista puolestaan

²⁴⁸ Tuori 2000, s. 191.

²⁴⁹ Bariatti – Pataut 2011, s. 343–361. Toisaalta Thurillet-Bersolle 2011, s. 403, on katsonut, että EU:n kansainvälinen yksityisoikeus perheoikeuden alalla on perustunut perinteisiin kriteereihin ja seurannut samoja suuntauksia kuin kansallisella ja muutoin kansainvälisellä tasolla (erityisesti Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa). Kuitenkin Thurillet-Bersolle 2011, s. 403, on todennut unionin oikeudella olleen merkittävää vaikutusta kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn sisältöön. Ks. myös Liukkunen 2012, s. 16, joka on todennut lainvalintasääntelyn osalta, että eurooppalaistuminen on vaikuttanut merkittävästi oikeudenalan sääntöjen ja periaatteiden tulkintaan ja soveltamiseen, mutta tuonut esille vastaavasti kuin Thurillet-Bersolle, että oikeudenalan peruskysymyksenasettelut ovat pysyneet samoina.

²⁵⁰ Tämä tunnistettiin EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn puutteeksi Euroopan parlamentin teettämässä tutkimuksessa, ks. Kramer 2014, s. 18–19.

²⁵¹ Meeusen 2011, s. 74–76. Ks. viittausperiaatteen käytöstä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksissä ja sen mahdollisesta sisällyttämisestä ns. Rooma 0 -asetukseen, von Hein 2016, s. 227–273.

²⁵² Bariatti – Pataut 2011, s. 339–341; Marmisse-d’Abbadie d’Arrast 2011, s. 319–326. Ks. myös Heiss – Kaufmann-Mohi 2016, s. 89, jotka kuitenkin ovat katsoneet, s. 95, 99–100, että kvalifioinnista ei tulisi laatia yleistä harmonisoitua EU-säännöstä.

²⁵³ Bariatti – Pataut 2011, s. 343. Vrt. Liukkunen 2012, s. 14, joka on katsonut, että EU:n lainvalintasäädösten asetuksen muodosta seuraa se, että niitä on sovellettava ex officio. Näin myös Bogdan 2012, s. 122. Jänterä-Jareborg 2004, s. 356–357, 367, on katsonut, että päätösten yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi olisi välttämätöntä, että EU:n lainvalintasäännöksiä sovellettaisiin ex officio. Myös Lagarde 2011, s. 373 sekä Mansel 2016, s. 135–136, joka on perustellut näkemystään yhdenmukaistamisen tavoitteella välttää forum shoppingin ohella suosituimman lain etsintää (”law shopping”). Mansel (mt., s. 136) on tuonut esille, että EU-tuomioistuin ei ole käsitellyt kysymystä siitä, tuleeko EU:n lainvalintasäännöksiä soveltaa ex officio vai osapuolen pyynn-

seuraa, että pelkällä lainvalintasääntöjen harmonisoinnilla ei saavuteta todellista sovellettavan lain yhdenmukaisuutta. Gruber ja Bach ovat katsoneet yhdenmukaistamisen voivan tällöin jäädä näennäiseksi,²⁵⁴ ja Baarsma on todennut oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden jäävän näin heikommiksi.²⁵⁵ Bogdan on ollut samoilla linjoilla ja esittänyt, että yhdenmukaisten ratkaisuiden saavuttaminen edellyttäisi lainvalintasäännösten yhtenäistämisen lisäksi yleisten oppien yhtenäistämistä.²⁵⁶ Jänterä-Jareborg on tuonut esille useita haasteita, jotka liittyvät vieraan valtion lain soveltamiseen, ja on pitänyt välttämättömänä harmonisoida näihin liittyviä kysymyksiä, jotta EU:n integraatitavoitteet voitaisiin saavuttaa kansainvälisyksityisoikeudellisia keinoja käytettäessä.²⁵⁷ Hänen mukaansa esimerkiksi lainvalintasääntelyn yhden keskeisimmän säädöksen eli Rooma I -asetuksen edeltäjä, sopimussuhteisiin sovellettavaa lakia koskeva Rooman vuoden 1980 yleissopimus, ei ole saavuttanut sen tarkoittamia sovellettavan lain yhdenmukaisuutta koskevia tavoitteita johtuen jäsenvaltioiden eroavaisuuksista vieraan valtion lain käsittelyssä.²⁵⁸ Kysymys on kansainväliseen yksityisoikeuteen perinteisesti kuuluvasta päätösten yhdenmukaisuudesta riippumatta asiaa käsittelevästä tuomioistuimesta.

Kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvien kysymysten yhtenäistäminen on ollut esillä keskusteltaessa alan kodifioinnista tai EU-koodin laatimisesta. Kodifiointi on terminä hankala johtuen sen monimerkityksellisyydestä. Tämän vuoksi kodifiointi-termiä käytettäessä olisi tarpeen selvittää, mitä sillä tarkoitetaan kulloinkin käytetyssä asiayhteydessä. Kodifiointi-termi mahdollistaa myös tarkoituksellisen epäselvyyden silloin, kun termin avulla tavoiteltavaa yhdenmukaistamisen tasoa ei haluta tämentää. Aiheesta käydyissä keskusteluissa termillä on tarkoitettu unionin kansainvälisen yksityisoikeuden alan yleisten oppien eriasteista yhtenäistämistä. Sillä on voitu tarkoittaa voimassaolevien säädösten yleisten määräysten kokoamista yhteen ilman sisällöllisiä muutoksia tai pidemmälle menevää yleisten alan yleisiin oppeihin kuuluvien yksittäisten tai useampien kysymysten yhtenäistämistä.²⁵⁹ Toisinaan tässä yhteydessä on esitetty niin sanotun Rooma 0 -asetuksen laatimista, jolla on tarkoitettu lainvalintasääntelyn yleisiin oppeihin kuuluvien kysymysten yhtenäistämistä askeleena kohti kokonaisvaltaista kodifiointia.²⁶⁰ Toisinaan Rooma 0

nöstä.

²⁵⁴ Gruber – Bach 2009, s. 158–159.

²⁵⁵ Baarsma 2011, s. 189, 294–299.

²⁵⁶ Bogdan 2012, s. 12.

²⁵⁷ Jänterä-Jareborg 2004, s. 367, 373–375.

²⁵⁸ Jänterä-Jareborg 2004, s. 368, 374.

²⁵⁹ Fiorini 2011, s. 31–40; Kramer – de Rooij – Vesna – Blauwhoff – Lisette 2012, s. 80–81. Kodifioinnin merkityksestä EU:n puiteissa ks. edellä luvun 3.5.6 alaviite 143.

²⁶⁰ Leible – Müller 2012/2013, s. 137–152. Leible ja Müller (mt., s. 140) ovat tuoneet esille, että Rooma 0 -asetuksen ohella on esitetty BRooma 0 -asetusta, joka EU-terminä kattaa Bryssel- ja Rooma-sääntelyn eli tuomioistuimen toimivallan, tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon

-termillä on viitattu lainvalintasääntelyä laajemmin kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvien kysymysten yhdenmukaistamiseen, joka kattaisi lainvalintasääntelyn lisäksi tuomioistuimen toimivallan sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon.²⁶¹

EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyä koskevan kodifioinnin toteuttamisesta ja tarpeesta on esitetty erilaisia näkemyksiä.²⁶² Kannattajat pitävät yleisiin oppeihin kuuluvien kysymysten yhdenmukaistamista tarpeellisenä ennakoitavuuden, läpinäkyvyyden ja johdonmukaisuuden sekä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden vahvemman perustan ja yhtenäisemmän soveltamisen sekä tulkinnan vuoksi.²⁶³ Varauksellisemmin suhtautuvat ovat epäilleet kodifioinnin mahdollisesti tuomaa lisäarvoa, sen poliittista kiinnostavuutta ja unionin toimivallan riittävyyttä ja tuoneet esiin tällaiseen sääntelyyn liittyviä vaikeuksia, jotka johtuvat muun muassa voimassa olevissa säädöksissä hyväksytyistä erilaisista aineellisista ratkaisuista, siviili- ja perheoikeuden erilaisista päätöksentekomenettelyistä ja jäsenvaltioiden eriasteisesta osallistumisesta voimassa oleviin EU-instrumentteihin (UK:n ja Irlannin ns. opt out -järjestelmä, Tanskan erityisasema ja sovellettu tiiviimpi yhteistyö). Rooma 0 -asetuksen ja alan kodifioinnin tuoma lisäarvo on kyseenalaistettu, koska neuvoteltavista kysymyksistä mahdollisesti saavutettava yhteisymmärrys jäisi liian yleiselle tasolle tuodakseen todellista lisäarvoa.²⁶⁴ Lisäksi on esitetty eurooppalaisten periaatteiden olevan vielä kehitysvaiheessa, ja sen vuoksi yleisiin oppeihin kuuluvien kysymysten yhtenäistäminen kodifioimalla olisi ennen aikaista.²⁶⁵ Etenemisvaihtoehtona on esitetty yksittäisten sääntelyaukkojen täyt-

sekä lainvalinnan.

²⁶¹ Kramer 2014, s. 101, joka on esittänyt tuomioistuimen toimivallan, lainvalinnan sekä tunnustamisen ja täytäntöönpanon lisäksi pohdittavaksi asiakirjojen tiedoksi antamisen tai todisteiden vastaanottamisen sisällyttämistä mahdolliseen EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kodifointiin tai koodiin. Teoksessa Fallon – Lagarde – Poillot-Peruzetto 2011 käsitellään kodifointia laajassa merkityksessä. Ks. myös esim. Wilderspin 2011, s. 297–316; Lagarde 2011, s. 365–376.

²⁶² Fiorini 2011, s. 41–48; Leible – Müller 2012/2013, s. 139. Eriäviä näkemyksiä yksittäisten kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvien kysymysten harmonisoinnista ks. esim. kvalifioinnista Heiss – Kaufmann-Mohi 2016, s. 95, 99–100; esikysymyksestä Mäsch 2016, s. 102–103, 114–116; renvoi-säännöksestä von Hein 2016, s. 234, 272–273; vrt. Lagarde 2011, s. 365–376.

²⁶³ Leible – Müller 2012/2013, s. 150152; Kramer 2014, s. 101. Ks. kodifioinnin hyödyistä Czeplak 2010, s. 715–728; Rühl – von Hein 2015, s. 727–732.

²⁶⁴ Wagner 2014b, s. 228–242. Ks. myös Kramer 2014, s. 98, joka on viitannut usean kansainvälisen yksityisoikeuden alan akateemisen asiantuntijan varauksellisiin näkemyksiin, mutta tuonut myös esille, että ns. Rooma 0 -sääntelylle on oikeustieteilijöiden keskuudessa myös tukea. Ks. kodifointiin liittyvien haasteiden pohdinnoista myös Rühl – von Hein 2015, s. 732–738, jotka ovat kuitenkin kannattaneet asteittain etenevää säädösaukkojen täyttämisen, sääntelyn johdonmukaisuuden ja säädösten yhdistämisen myötä tapahtuvaa pitkän tähtäimen kodifointia.

²⁶⁵ Meeusen 2011, s. 88; Rühl – von Hein 2015, s. 738 sekä Sonnenberger 2016, s. 117, 127–128, joka on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että aiheesta käytävä keskustelu on pitkälti painottunut saksalaiseen oikeustieteeseen ja katsonut, että keskustelun tulisi olla laajemmin eurooppa-

tämistä pyrkien samalla säädösten keskinäisen johdonmukaisuuden parantamiseen ja vasta pidemmän aikavälin mahdollisena tavoitteena kokonaisvaltaisen EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alan kodifiointia.²⁶⁶

Sinänsä jo keskustelua koodin tai kodifioinnin tarpeellisuudesta voidaan pitää osoituksena EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehittymisestä. Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen seurauksena oikeustieteessä on syntynyt keskustelua tämän oikeudenalan yleisistä opeista. Alaa koskevan unionisääntelyn laajentuminen on vaikuttanut aiheesta käytävään keskusteluun. Liukkunen on esittänyt, että EU:n integraation eteneminen on merkinnyt kansainvälisen yksityisoikeuden aseman vahventumista jäsenvaltioissa.²⁶⁷ Tämä osaltaan tarkoittaa myös sitä, että mitä kattavampaa EU:n sääntely on kansainvälisen yksityisoikeuden alalla, sitä useammin nousee esiin soveltamistilanteita, joissa joudutaan arvioimaan yleisiin oppeihin kuuluvia kysymyksiä eurooppalaisessa kontekstissa ja pohtimaan mahdollisia eurooppaoikeuden vaikutuksia niihin. Vastaavasti esitykset kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten kodifioinnin tarpeesta juontuvat siitä, että unionissa on hyväksytty useita alan säädöksiä, joissa on säännelty samoja kysymyksiä. Esimerkiksi Thurillet-Bersolle on pitänyt soveltajien näkökulmasta hyödyllisenä, että säädökset koottaisiin yhteen ”koodiksi” perheoikeuden sääntelyn laajuudesta johtuen.²⁶⁸

Euroopan oikeuden alueen vision näkökulmasta keskustelut yleisten oppien yhdenmukaistamisesta ovat pitkälle meneviä. Monivuotiset ohjelmat eivät ole sisältäneet linjauksia yhdenmukaistamisesta. Näin on toistaiseksi ollut siitäkin huolimatta, että aihe on ollut esillä muutoin unionin puitteissa. Komissio on teettänyt vieraan valtion lain käsittelyyn liittyvistä kysymyksistä Rooma II -asetuksessa sovitun mukaisesti²⁶⁹ laajan, kaikki EU-jäsenvaltiot kattavan oikeusvertailevan tutkimuksen vuonna 2011. Tutkimus sisältää jäsenvaltioiden järjestelmien vertailun lisäksi suosituksia ja artiklaehdotukset EU-säädökseksi vieraan valtion lain käsittelemisestä.²⁷⁰ Komissio on myös esittänyt vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa lainvalintasääntelyä koskevien instrumenttien kodifiointia.²⁷¹ Euroopan parlamentti puolestaan on teettänyt asiaa koskevan selvityksen, jossa esitettiin EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kodifioinnin

laista. Kramer – de Rooij – Vesna – Blauwhoff – Lisette 2012, s. 84–85, 93.

²⁶⁶ Kramer 2014, s. 103. Myös Rühl – von Hein 2015, s. 726–751; Kramer – de Rooij – Vesna – Blauwhoff – Lisette 2012, s. 81, 93.

²⁶⁷ Liukkunen 2012, s. 49.

²⁶⁸ Thurillet-Bersolle 2011, s. 339.

²⁶⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 864/2007, sopimukseen perustumattoomiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II), EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40–49, 30(1) artikla.

²⁷⁰ Study on Foreign Law and its Perspectives for the Future at European Level. The Application of Foreign Law in Civil Matter in the EU Member States and its Perspectives for the future, part I, II and III. Swiss Institute of Comparative Law, Lausanne, 11 July, 2011.

²⁷¹ COM(2014) 144 final, s. 8.

säästävän vuositason lähes 140 miljoonaa euroa²⁷² ja tuottavan lisäksi muita hyötyjä, kuten oikeussäännösten saatavuuden helpottumista. Selvityksessä esitettiin voimassa olevien säädösten yleisiin oppeihin kuuluvien säännösten yhdistämistä, minkä avulla olisi mahdollista välttää niiden toistaminen ja tarpeen mukaan poistaa tai säilyttää nykyisissä säädöksissä olevat eroavaisuudet.²⁷³ Selvityksessä ei otettu kantaa sellaisten kansainvälisen yksityisoikeuden yleisten oppien sääntelyyn, joita ei jo ole voimassa olevissa säädöksissä. Toisin sanoen selvityksessä ei mainittu esimerkiksi kysymystä vieraan valtion lain soveltamisesta tai asian kvalifiointia.

Oikeuden alueen visio ei siis ole sisältänyt kansainvälisen yksityisoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvien kysymysten yhdenmukaistamistavoitteita. Voidaan kuitenkin pohtia, onko monivuotisista ohjelmista tulkittavissa suuntaviivoja alan yleisten oppien eurooppalaistumiskehitykselle. Esimerkiksi Bariatti ja Pataut ovat tuoneet esille vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden alan perinteeseen tuomioistuinvallion (kansallisen) ja vieraan valtion väliseen jakoon (sisäinen – vieras) sillä, että unioni muodostaa yhtenäisen alueen. Unionin alue on usein tulkittava kansainvälisen yksityisoikeuden näkökulmasta sisäiseksi alueeksi. Tällä Bariatti ja Pataut ovat katsoneet olleen vaikutusta muuan muassa vieraan valtion lain soveltamiseen (office du juge), pakottaviin säännöksiin, fraude à la loi -oppiin, ehdottomuusperiaatteeseen ja viittausperiaatteeseen.²⁷⁴ Näin ollen voisi ajatella, että Euroopan oikeuden alueen visiossa vahvasti esillä oleva alueajattelu olisi osaltaan tukenut kansainvälisen yksityisoikeuden alan perinteisen jaon ”kansallinen – vieras” muutosta, jossa unionin alue muodostaa kolmannen elementin ja siten muuttaa jakoa muotoon ”unionin alue – kolmannet valtiot”. Monivuotisissa ohjelmissa on toistuvasti ja johdonmukaisesti esitetty toiminnan tavoitteena Euroopan oikeuden alueen luominen, ja tällä alueella kansalaisilla tulisi olla yhtäläinen käsitys oikeudesta ja heidän pääsynsä oikeuksiinsa tulisi taata jäsenvaltioiden rajoista huolimatta.

Monivuotisten ohjelmien alueajattelun, vastavuoroisen tunnustamisen keskeisen aseman ja keskinäisen luottamuksen painottamisen voisi nähdä heijastelevan ehdottomuusperiaatteen rajattua soveltamista jäsenvaltioiden kesken.²⁷⁵ Oikeuden alueen suuntaviivojen mukaan perimmäisenä tavoitteena on ollut tuomioiden vapaa liikkuvuus unionin alueella vastavuoroista tunnustamista soveltamalla ja jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen nojaten. Ehdottomuusperiaatteen soveltaminen tarkoittaa tuomioiden tunnustamisesta kieltäytymisen

²⁷² Rühl – von Hein 2015, s. 727, ovat kyseenalaistaneet esitetyn taloudellisen säästön johtuen tutkimuksen metodologisista puutteista.

²⁷³ European Parliament, Cost of Non-Europe Report, European Code on Private International Law 2013, s. 11–12, tämän liitteenä oleva Bozeatin 2013 laatima tutkimus, s. 82.

²⁷⁴ Bariatti – Pataut 2011, s. 352–361, myös Meeusen 2011, s. 73–74.

²⁷⁵ Ks. rajatusta soveltamisesta esim. Kessedjian 2011, s. 121–125.

yhteydessä estettä tuomioiden vapaalle liikkuvuudelle ja sovellettavan lain yhteydessä särkeä keskinäiselle luottamukselle, ja se olisi siten vastoin unionin tavoitteita.²⁷⁶ Unionin oikeuden kehityksen myötä on katsottu syntyneen myös oman tulkinnan sisältävä ehdottomuusperiaate, johon vaikuttavat muuan muassa syrjintäkielto, perusoikeudet ja EU:n kansalaisuus,²⁷⁷ mutta unionin oman periaatteen laajuus ja tarkka sisältö eivät ole vakiintuneet.²⁷⁸ Voisi myös ajatella, että visio Euroopan oikeuden alueesta sekä Euroopan kansalaisten yhtäläisestä käsityksestä oikeudesta ja oikeusvarmuuden korostamisesta peilautuisivat vieraan valtion lain soveltamista koskevassa kysymyksessä tuomioistuimen viran puolesta tehtäväksi (office du juge).²⁷⁹

Euroopan oikeuden alueen luomiseen on liittynyt sen maantieteellinen rajoittuminen maailmanlaajuisesti katsoen pienelle alueelle. Kun tähän yhdistetään alan materialisoituminen, on esitetty, että unionia laajempi kansainvälinen yhteistyö vaikeutuu ja kansainvälisen tason ratkaisuiden löytyminen kansainvälisyksityisoikeudellisiin kysymyksiin heikentyy.²⁸⁰ Tämä puolestaan olisi vastoin kansainvälisen yksityisoikeuden alan perinteistä Savignyn mukaista tavoitetta ratkaisuiden laaja-alaisesta yhdenmukaisuudesta ja oikeusjärjestysten välisestä koordinaatiosta. Monivuotisista ohjelmista on haettavissa tukea sekä pienen alueen kehittämiseksi että globaalille yhteistyölle. Monivuotiset ohjelmat on suunnattu erityisesti unionin ja Euroopan oikeuden alueen kehittämiseksi ja unionin kansalaisten oikeuksien takaamiseksi, ja näin ollen ne tukisivat kritisoitua²⁸¹ pienen alueen kehittämistä. Toisaalta ohjelmissa on alusta lähtien

²⁷⁶ Thurillet-Bersolle 2011, s. 377–378. Ks. myös Kramberger Škerl 2011, s. 461. Toisaalta hän on, s. 490, myös katsonut, että ehdottomuusperiaate ei ole vastoin eurooppalaista integraatiota, vaan sen käyttäminen eurooppalaisessa kontekstissa vahvistaa eurooppalaisia arvoja, ja että ehdottomuusperiaatteen poistamista ei tulisi käyttää välineenä keskinäisen luottamuksen vahvistamiseksi, vaan sen poistaminen tulisi tapahtua keskinäisen luottamuksen vahvistumisen seurauksena.

²⁷⁷ Baarsma 2011, s. 187; Bertoli 2006, s. 406–410.

²⁷⁸ Kramberger Škerl 2011, s. 461–490; Meeusen 2011, s. 75; Thurillet-Bersolle 2011, s. 384 (perheoikeuden alan prosessioikeudellisen eurooppalaisen ehdottomuusperiaatteen kehittymisestä). Myös Baarsma 2011, s. 187, on katsonut, että esimerkiksi avioerojen osalta eurooppalaisen ehdottomuusperiaatteen sisältö ei ole yksiselitteinen. Vrt. Wurmnest 2016, s. 315–317, joka sinänsä on todennut, että eurooppalainen ehdottomuusperiaate on vielä kehitysasteella, mutta tuonut esille, että eurooppalaiset arvot, Euroopan ihmisoikeussopimus, EU:n perusoikeuskirja, EU:n perusvapaudet ja EU:n yleiset periaatteet ovat EU:n tuomioistuimen oikeuskehityksen myötä vaikuttaneet kansallisesti arvioitavaan ehdottomuusperiaatteen doktriiniin.

²⁷⁹ Ks. kysymyksestä Bariatti – Pataut 2011, s. 343–347, jotka ovat arvioineet eurooppaoikeuden periaatteiden vaikutuksia vieraan valtion lain soveltamiskysymyksiin, kuten ensisijaisuusperiaatteen vaikutusta vieraan valtion lain soveltamiseen tuomioistuimen viran puolesta ja lojaalin yhteistyön periaatteen vaikutusta vieraan valtion lain sisällön selvittämiseen tuomioistuimen toimesta. Ks. myös Jänterä-Jareborg 2004, s. 367, ex officio soveltamisen välttämättömyydestä. Samoin Remien 2001, s. 78.

²⁸⁰ Weller Marc-Philippe 2011, s. 332–333.

²⁸¹ Luku 3.5.7.

kiinnitetty huomiota globaaliin yhteistyöhön ja edellytetty johdonmukaisuutta unionia laajemmasta näkökulmasta,²⁸² minkä voisi tulkita olevan kannanotto kansainvälisestä oikeusjärjestysten välisestä koordinaatiosta ja päätösten yhdenmukaisuudesta.

Viimeisenä esimerkkinä hypoteettisista tulkintavaikutuksista voidaan mainita vision näkemys oikeuden alueesta johdonmukaisena ja laadukkaana sääntelykokonaisuutena. Tämän voisi nähdä pitävän sisällään tavoitteen unionin kansainvälisyksityisoikeudellisissa säädöksissä olevien yleisten määräysten keskinäisten vastaavuuksien parantamisesta. Tämän puolestaan voisi tulkita tukevan ns. Rooma 0 -hanketta ainakin siltä osin kuin kyse olisi voimassa olevan sääntelyn johdonmukaisuuden parantamisesta.

Tämäntyyppisten johtopäätösten tekeminen monivuotisista ohjelmista on kuitenkin pitkälle menevää. Monivuotisten ohjelmista tai niiden valmisteluprosessista ei ole johdettavissa, että Euroopan oikeuden alueen suuntaviivoja olisi arvioitu kansainvälisen yksityisoikeuden tai alan yleisten oppien näkökulmasta. Yleiset opit sisältyvät oikeuden jaottelussa Jääskisen oikeusjärjestelmän²⁸³ tai Tuorin oikeuskulttuurin elementteihin²⁸⁴. Molemmissa jaotteluissa kyse on oikeuden elementeistä, joiden kehittämisessä ja systematisoinnissa oikeustieteellä on keskeinen asema.²⁸⁵ Yleisten oppien kehittämiseen liittyy oikeuden pintatason muutoksien sedimentaatiovaikutuksia koskeva aikaperspektiivi.²⁸⁶ Monivuotiset ohjelmat on tarkoitettu EU:n lainvalmistelua koskeviksi linjauksiksi. Tätä taustaa vasten voidaan kysyä, missä määrin monivuotisissa ohjelmissa voitaisiin kattaa yleisiin oppeihin liittyviä kysymyksiä ja missä määrin monivuotisilta ohjelmilta voitaisiin odottaa yleisiä oppeja koskevia linjauksia.²⁸⁷

Kansainvälisen yksityisoikeuden unionisäännösten kodifointi EU-terminologian mukaisesti ymmärrettynä tai voimassa olevan sääntelyn johdonmukaisuuden parantaminen nousee sen sijaan esille vielä useaan otteeseen. Komissio esitti unionin lainvalintasääntelyn kodifointia vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa,²⁸⁸ ja Euroopan parlamentti on esittänyt kansainvälisen yksityisoikeuden koodin luomista omissa oikeuden alueen tulevaisuut-

²⁸² Tampereen päätelmät, kohta 61; Haagin ohjelma, s. 14; Tukholman ohjelma, s. 17.

²⁸³ Jääskinen 2008, s. 181.

²⁸⁴ Tuori 2000, s. 187; 2007, s. 133–135.

²⁸⁵ Jääskinen 2008, s. 182, Tuori 2000, s. 189.

²⁸⁶ Tuori 2000, s. 220–221, on esittänyt, että yleisten oppien kehittäminen edellyttää lainoppieneen ehdotusta, ehdotukselle annettua tukea muilta tutkijoilta ja siihen nojautumista lainkäytössä ja mahdollisesti lainsäädännössä, ja vasta tässä vaiheessa voitaisiin puhua yleisten oppien sedimentaatiosta, jossa muutokset olisivat vakiintuneet osaksi oikeuskulttuuria.

²⁸⁷ Toisaalta on hyvä huomioda Tuorin 2007, s. 109, esittämä näkemys yleisiä oppeja kodifioivasta lainsäädännöstä.

²⁸⁸ COM(2014) 144 final, s. 8.

ta koskevilla linjauksissa.²⁸⁹ Aloitetta kansainväliseen yksityisoikeuteen liittyvästä kodifioinnista tai koodista ei ole mainittu tähän mennessä hyväksytyissä monivuotisissa ohjelmissa. Oikeustieteellinen keskustelu ja komission sekä Euroopan parlamentin näkemykset tai teettämät tutkimukset eivät ole ainaakaan toistaiseksi esiintyneet oikeuden alueen visiossa sellaisenaan. Komission esittämällä Euroopan oikeuden alueen rakentamista koskevilla toimenpiteillä on kuitenkin ollut tapana nousta monivuotisiin ohjelmiin ja sitä kautta unionin lainvalmisteluun ennemmin tai myöhemmin.²⁹⁰ Todennäköisyyteen vaikuttaa myös se, että vieraan valtion lain soveltamisesta on jo olemassa komission teettämän tutkimuksen muodossa konkreettinen perusta jatkotyölle. Vuoden 2014 suuntaviivojen yleisluontoisuus sekä niiden hyväksymisen aikana ajankohtainen poliittinen ilmapiiri ja tahtotila oikeuden alueen toimien keskittymisestä jo hyväksytyjen säädösten ja muiden toimenpiteiden täytäntöönpanoon uusien oikeudellisten välineiden sijasta eivät antaneet sijaa pohtia EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehittämistä. Myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta laajempi unionin poliittinen tila, joka johtuu sen liiallista sääntelyä koskevasta kritiikistä ja UK:n silloisista EU:n jäsenyyspunninnoista, vaikutti taustalla vuoden 2014 suuntaviivoja laadittaessa.

3.8 KYSYMYKSIÄ VISION VAIKUTUKSIEN ULOTTUVUUKSISTA

Visiosta ei vielä sellaisenaan seuraa suoraan vaikutuksia kansainväliseen yksityisoikeuteen. Tämä johtuu monivuotisten ohjelmien luonteesta. Ne eivät ole oikeudellisia välineitä tai oikeudellisesti sitovia. Jotta niillä olisi vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykseen, edellytetään monivuotisten ohjelmien mukaisia toimenpiteitä oikeudellisia ainesosia tai elementtejä tuottavilta toimijoilta. Monivuotisten ohjelmien vaikutuksien arvioinnin kannalta tästä puolestaan seuraa kysymys siitä, keiden oikeudellisten toimijoiden toimintaan monivuotisilla ohjelmilla on ollut vaikutusta. Näkökulmaa laajentaen voidaan esittää kysymys, miten monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet oikeuden eri ulottuvuuksiin kansainvälisen yksityisoikeuden alalla.

Oikeus muodostuu erilaisista ainesosista tai elementeistä, ja nämä voidaan jakaa Tuorin esittämällä tavalla tasoihin: oikeuden pintataso, oikeuskulttuu-

²⁸⁹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), kohta 44. Suomenkielisessä versiossa tavoite on ilmaistu kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaisen säännösten laatimisena. Englanninkielisessä versiossa sama on ilmaistu tavoitteena laatia ”a European code of private international law”.

²⁹⁰ Näin on esim. väestörekisteriasiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskien, ks. tarkemmin luku ja 5.3.3 ja 5.5.1.5.

ri ja oikeuden syvärakenne.²⁹¹ Oikeus voidaan jaotella myös Jääskisen esittämän mukaisesti nelikenttämalliin: oikeusjärjestys, juridiikka, oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri.²⁹² Vaikutuksia, joita monivuotisilla ohjelmilla on ollut kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen, voidaan arvioida vision välittömien vaikutuksien kannalta. Vision välittömillä vaikutuksilla tarkoitan niitä vaikutuksia, jotka syntyvät monivuotisten ohjelmien toimeenpanossa.²⁹³ Tällöin arvioinnissa kysymyksenä on, mihin oikeuden ulottuvuuksiin vision sisältämät kansainvälisen yksityisoikeuden suuntaviivat ovat niiden toimeenpanossa vaikuttaneet. Tähän liittyvät myös arvoinnit siitä, mille oikeuden ulottuvuuksille monivuotisten ohjelmien linjaukset on suunnattu ja mihin oikeuden ainesosiin monivuotisilta ohjelmilta voidaan odottaa muutoksia. Näissä pohdinnoissa on otettava huomioon oikeuden ulottuvuuksien erilaiset ainesosat ja se, miten eri ainesosat muokkautuvat, mikä puolestaan vaikuttaa myös kyseisten ainesosien eurooppalaistumiskehitykseen. Oikeuden erilaisia ainesosia ovat esimerkiksi oikeusnormit, tuomioistuinratkaisut, oikeustieteen lausumat, oikeusperiaatteet, yleiset opit ja oikeuskäsitteet. Näiden muokkaamiseen osallistuvat eri oikeuden toimijat, kuten lainsäätäjä, tuomioistuimet (EU:n tuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet) ja oikeustiede. Tätä kautta päästään monivuotisten ohjelmien kontekstiin eli edellä mainittuun huomioon siitä, kenelle monivuotisten ohjelmien visio on suunnattu välittömien vaikutuksien toteuttamiseksi.

Oikeuden eri ulottuvuuksiin liittyy myös niiden elementtien erilainen voimassaolo. Oikeuden elementtien voimassaolossa voi olla kyse normatiivisesta voimassaolosta, tehokkuudesta, empiirisestä, oikeusalan toimijoiden omaksumista edellyttävästä olemassaolosta tai moraalis-poliittisesta hyväksyttävyydestä toimijoiden keskuudessa.²⁹⁴ Nämä liittyvät oikeuden eri ulottuvuuksien ainesosien erilaisiin ominaisuuksiin ja niiden muotoutumiseen. Myös tämä näkökulma voi olla kiinnostava monivuotisten ohjelmien vaikutuksien arvioinnissa. Visio oikeuden alueesta on sisältänyt kansainvälisyksityisoikeudellisten säädöslinjausten lisäksi yleisempiä suuntaviivoja tai periaatteita, joilla on ohjattu alan yhteistyötä. Lisäksi visio on sisältänyt myös muita kuin lainsäädäntötoimenpiteitä koskevia tavoitteita, joilla on pyritty parantamaan alan EU:n säädösten tehokkuutta, soveltamista. Näistä huomioista nousee esiin kysymys siitä,

²⁹¹ Tuori 2000, s. 163–216.

²⁹² Jääskinen 2008, s. 113.

²⁹³ Vision välittömien vaikutuksien kannalta on edelleen korostettava jo mainittua ohjelmien luonteeseen liittyvää seikkaa: ohjelmilla ei sellaisenaan vielä ole välittömiä vaikutuksia oikeuden eri elementteihin, vaan vaikutuksien konkretisoiminen edellyttää ohjelmien toimeenpanoa, toteuttamista. Käytän tässä kuitenkin termiä välittömät vaikutukset ilmaisemaan niitä vaikutuksia, joita syntyy monivuotisten ohjelmien suuntaviivojen toimeenpanon oletuksella erotuksena niistä vaikutuksista, jotka voivat syntyä muutoin kuin suoraan suuntaviivojen toimeenpanon kautta.

²⁹⁴ Jääskinen 2008, s. 159–160, 172, 198.

onko visiolla pyritty vaikuttamaan normatiivisen voimassaolon lisäksi empiriseen voimassaoloon.

Oikeuden muutoskehityksen arvioinnissa ei ole riittävää tarkastella ainoastaan oikeuden eri ulottuvuuksiin kuuluvia elementtejä sellaisenaan. Oikeuden eri elementit ovat keskenään vuorovaikutussuhteessa. Tuori on esittänyt oikeuden tasojen väliset vuorovaikutussuhteet erilaisina vaikutussuhteina, kuten sedimentaatio-, konstituutio- ja konkretisaatiosuhteina. Tuorin ajatus on, että oikeuden eri elementtien vaikutukset kulkeutuvat sekä pintatasolta syvempiin tasoihin että päinvastoin, oikeuden syvemmiltä tasoilta pintatasolle. Oikeuden syvemmät tasot asettavat ehtoja ja luovat välttämättömiä edellytyksiä oikeudellisille käytännöille. Tuorin mukaan oikeudellisissa käytännöissä, kuten lainkäytössä, tukeudutaan jokaiseen oikeuden tasoon ja vastaavasti oikeudellisilla teoilla uusinnetaan ja muokataan oikeutta kaikilla tasoilla.²⁹⁵ Tästä nousevat esiin pohdinnat monivuotisten ohjelmien välillisistä vaikutuksista. Välillisillä vaikutuksilla tarkoitan sitä, että monivuotisten ohjelmien välittömien vaikutusten, kuten kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten, kautta oikeuden muutoskehityksestä seuraisi vaikutuksia oikeuden muihin elementteihin. Voidaanko monivuotisilla ohjelmilla siten nähdä vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen oikeuden eri ulottuvuuksien välisten vuorovaikutussuhteiden, kuten sedimentaation, kautta?

Välillisistä vaikutuksista voidaan erottaa edelleen pohdinnat monivuotisten ohjelmien heijastusvaikutuksista. Voisiko monivuotisilla ohjelmilla luodulla visiolla olla sen suoraan oikeuden toimijoiden kohderyhmää laajempia heijastusvaikutuksia, kun otetaan huomioon Euroopan oikeuden alueen vision sisältö? Tällä tarkoitan pohdintaa siitä näkökulmasta, että sellaiset oikeuden ainesosia tuottavat oikeuden toimijat, joille monivuotiset ohjelmat eivät ole suoraan osoitettu, ottaisivat toiminnassaan monivuotisten ohjelmien vision huomioon. Näin voisi olla esimerkiksi oikeustieteen osalta sen konstruoidessa ja systematisoidessa oikeutta.²⁹⁶

Tässä yhteydessä voidaan palata jo edellä sivuttuun aiheeseen vision suhteesta kansainvälisen yksityisoikeuden yleisten oppien yhtenäistämistä koskevaan oikeustieteelliseen keskusteluun. Tämän osalta kiinnitettiin huomiota vision vaikutuksien rajallisuuksiin. Yleisten oppien luominen tapahtuu oikeustieteessä, teoreettisessa lainopissa, ja oikeuden ainesosana yleiset opit kuuluvat Tuorin oikeuden tasojaattelussa oikeuskulttuuriin²⁹⁷ tai Jääskisen oikeuden nelikenttäjaossa oikeusjärjestelmään²⁹⁸. Kyse on siten muusta kuin lainsäätäjän oikeuden pintatasolla tapahtuvasta toiminnasta. Monivuotiset ohjelmat on

²⁹⁵ Tuori 2000, s. 163–233.

²⁹⁶ Ks. Jääskinen 2008, s. 159, 184.

²⁹⁷ Tuori 2000, s. 187, 322.

²⁹⁸ Jääskinen 2008, s. 182, 184.

puolestaan suunnattu EU:n säädösvalmisteluun. Tarkoittaako tämä, että visiolla ei voisi olla vaikutuksia oikeuden oikeuskulttuuriksi tai oikeusjärjestelmäksi määritetyllä ulottuvuudella, koska visio on suunnattu EU:n lainsäädäntötoimintaan? Miten tähän arviointiin vaikuttavat oikeuden eri ulottuvuuksien väliset vuorovaikutussuhteet ja monivuotisten ohjelmien mahdollisuudet välillisiin tai heijastusvaikutuksiin? Entä miten on arvioitava monivuotisten ohjelmien nimienomaisia kirjauksia, jotka ovat koskeneet oikeusjärjestelmää ja eurooppalaisen oikeuskulttuurin kehittämistä? Miten arviointiin vaikuttaa se, että kirjauksia peilataan monivuotisten ohjelmien ja sitä kautta unionin lainsäädännön käytettävissä oleviin keinoihin vaikuttaa oikeusjärjestelmä- ja oikeuskulttuuritason kehitykseen? Oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri ymmärrettyinä oikeuden abstrakteina ulottuvuuksina siten, että oikeusjärjestelmä on oikeustieteen tuottamaa systematisointia, joka muodostuu muun muassa oikeusperiaatteista ja käsitteistä, ja oikeuskulttuuri oikeuden alan toimijoiden välttämätöntä esiymmärrystä, eroavat oikeusjärjestystasosta.²⁹⁹ Toisaalta vision poliittinen luonne antaa mahdollisuuden myös tämäntyyppiseen visiointiin Euroopan oikeuden alueen tulevaisuudesta. Tämä kuvaa osaltaan vision kunnianhimoisuutta. Käytettäessä edelleen yleisiä oppeja esimerkkinä voidaan pohtia monivuotisten ohjelmien välillisiä tai heijastusvaikutuksia oikeuden muutosprosessiin, jossa oikeuskulttuuria koskevaa tietoa muunnetaan hiljaisesta tiedosta diskursiiviseksi kansainvälisen yksityisoikeuden yleisten oppien eurooppalaistumista käsittelevässä teoreettisessa lainopillisessa tutkimuksessa.³⁰⁰

Oikeuden eri tasojen ainesosamuutoksiin ja tasojen välisiin vuorovaikutussuhteisiin liittyy aikaperspektiivi. Oikeuden muutokset tapahtuvat eri tasoilla ja eri vuorovaikutussuhteissa eritahtisesti. Tuorin mukaan oikeuden pintatasolla muutos on nopeinta, oikeuskulttuurissa muutos on verkkaisempaa ja oikeuden syvätasolla kyse on hitaasti tapahtuvasta lakimiesten ammattikuntaan sisältyvän hiljaisen tiedon muokkauksesta.³⁰¹ Aikaperspektiivi vaikuttaa siihen, milloin oikeuden eri elementtien väliset vuorovaikutuksien muutosvaikutukset alkavat näkyä. Tuori on myös tuonut esille, että oikeuden yhteydessä on pidettävä mielessä eriaikaisuuden samanaikaisuus. Tällä hän on nähdäkseni tarkoittanut juuri sitä, että oikeuden pintatasolla tapahtuvat muutokset kuitenkin samanaikaisesti vaikuttavat oikeuden muihin tasoihin. Näillä muilla tasoilla muutoksien vaikutuksien näkyminen on vain hitaampaa kuin pintatasolla.³⁰² Monivuotisten ohjelmien vaikutuksien näkökulmasta herää kysymys siitä, miten pitkälle oikeuden eri aspektien eurooppalaistumisen eteneminen on mahdollista tähän mennessä toteutetun monivuotisten ohjelmien ohjauksen aikana

²⁹⁹ Jääskinen 2008, s. 113. Ks. myös Tuori 2000, s. 163–216.

³⁰⁰ Tuori 2000, s. 180–181.

³⁰¹ Ibid., s. 167, 172, 180, 203.

³⁰² Ks. Ibid., s. 167–168.

eli hieman alle kahdessakymmenessä vuodessa.

Oikeuden eri ulottuvuuksien eurooppalaistumiskehitys tapahtuu näin ollen toisistaan poikkeavin tavoin, ja tämä on otettava huomioon arvioitaessa vision vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen. Tutkimuksen näkökulmasta eli kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen kannalta kysymyksenä on, minkälaisia vaikutuksia – välittömiä, välillisiä tai heijastusvaikutuksia – poliittisluontoisella Euroopan unionin tulevaa suuntaa ja unionin lainvalmistelua linjaavalla visiolla on ollut oikeuden eri ulottuvuuksiin. Kysymys on esitettävä, jotta voidaan ymmärtää monivuotisten ohjelmien vaikutuksien ulottuvuuksia ja niiden rajallisuuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle. Vision luonne sekä unionin perussopimusten määrittämien tavoitteiden toteuttamisen välineenä että unionin lainvalmistelusta vastaavien toimielimien ohjeistuksena asettaa rajoituksia vision vaikutuksille. Tältä osin esiin on nostettava näkökulma siitä, minkälaisia vaikutuksia tällaiselta visiolta voidaan edellyttää oikeuden eri ulottuvuuksiin. Osaltaan tämä liittyy monivuotisten ohjelmien tarkoitukseen ja tavoitteeseen, vaikka sinänsä vaikutuksien kannalta ei ole poissuljettua, että ohjelmilla olisi laajempia vaikutuksia kuin mitä niillä on tavoiteltu. Kuitenkin ohjelmiin kohdistettavien odotusten kannalta merkitystä on sillä, mikä on ollut ohjelmien tehtävä.

3.9 EUROOPAN OIKEUDEN ALUEEN VISIO – PÄÄTELMÄT

Euroopan oikeuden alueella on ollut yksittäisiä säädöksiä laajempi visio. Se on perustunut ajatukseen sisärajattomasta oikeudellisesta alueesta, jossa jäsenvaltioiden maantieteelliset rajat eivät estä kansalaisten ja yritysten oikeuksiin pääsyä. Kantavina linjauksina ja tässä tutkimuksessa oikeuden alueen ylätason tavoitteiksi määritellyinä ovat olleet tehokas oikeussuojan saatavuus, vastavuoroinen tunnustaminen laajassa merkityksessä ja keskinäiseen luottamukseen pohjautuva yhteistyö. Visiossa oikeuden alueen rakentaminen on perustunut rajat ylittävien tilanteiden kansainvälisyksityisoikeudelliseen sääntelyyn aineellisen sääntelyn sijasta. Vision mukaan oikeuden alueen sääntely muodostaisi johdonmukaisen kokonaisuuden, jossa kunnioitettaisiin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä. Lisäksi unioni toimisi aktiivisena kansainvälisenä toimijana. Vision mukaan Euroopan oikeuden alue on enemmän kuin yksittäisistä säädöksistä muodostuva tilkkutäkki. Säädösten ympärille on visiossa rakennettu oikeuden alan toimijoiden yhteistyötä tukevia ja lainsäädännön tehokkuutta varmistavia toimenpiteitä. Visiossa on myös tunnistettu oikeuden oikeusjärjestelmä- ja oikeuskulttuuriulottuvuus. Euroopan oikeuden alueen rakentamiselle on ollut suunnitelma, joka on luotu Eurooppa-neuvoston säännönmukaisesti hyväksymillä monivuotisilla ohjelmilla ja suuntaviivoilla.

Vision vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen voidaan esittää erinäisiä huomioita. Alan eurooppalaistumiskehitystä on edistänyt se, että unionin toiminnalla on ollut visio, joka on perustunut pitkälti kansainvälisyksityisoikeudellisiin toimiin ja näitä tukeviin toimenpiteisiin. Visiolla on määritetty unionin oikeuden alueen painopisteet, ja se on toiminut suunnan näyttäjänä unionin lainsäädännölle. Erityisesti visiolla on ollut vaikutusta perheoikeuden alan eurooppalaistumiseen. Vision merkitystä EU:n perheoikeuden sääntelyn kehittymiselle korostaa se, että perheoikeus on ollut osa oikeuden alueen visiota jo sen esi- ja alkuvaiheesta lähtien tilanteessa, jossa unionin perussopimustasolla perheoikeutta ei mainittu ja jossa unionin toimivalta tällä alalla oli kyseenalaistettu. Merkittävää tämä on myös siitä näkökulmasta, että Liukkusen mukaan Amsterdamin sopimukseen perustunut kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen aalto alkoi vuonna 2000 hyväksytystä yleisen siviilioikeuden alan Bryssel I -asetuksesta.³⁰³ Samanaikaisesti ja jo aiemmin oikeuden alueen visiossa linjattiin EU:n yhteistyötä kohti perheoikeuden alaa. Huomio oli siten laajennettu jo Bryssel I -sääntelyn uudistamisvaiheessa perheoikeuteen. Huomionarvoista on myös vision laajuus perheoikeuden osalta jo sen alkuvaiheessa. Visiossa perheoikeus on ollut keskeinen osa oikeuden alueen toteutumis- ta ja siinä on esitetty vahva tahtotila perheoikeuden alan sääntelylle.

Visiota Euroopan oikeuden alueesta voidaan pitää vakiintuneena omaan kehitykseensä suhteutettuna. Oikeuden alueen perusta luotiin Wienin toimintasuunnitelmalla ja Tampereen päätelmillä. Myöhemmillä suuntaviivoilla ei ole muutettu visiota, vaan ainoastaan täydennetty sitä erityisesti suuntaamalla alueen rakentamista keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen tähtääviin, muihin kuin lainsäädäntötoimenpiteisiin. Vision oikeuden aluetta koskevat yleiset lainsäädäntötyötä ohjaavat suuntaviivat ovat pysyneet samoina alkuvaiheen visioinnista tähän päivään saakka. Tästä näkökulmasta suuntaviivoja ja visiota voidaan pitää vakiintuneina. Visiota voidaan pitää myös johdonmukaisena arvioitaessa sen kehitystä. Visio on perustunut oikeuden alueen alkuvaiheessa määritettyihin yhteistyön periaatteisiin, ja näissä periaatteissa on johdonmukaisesti pitäydytty. Toisaalta tämä on tarkoittanut samojen linjausten toistamista eri aikoina hyväksytyissä suuntaviivoissa.

Vision vakiintuminen ja johdonmukaisuus ovat edesauttaneet yhteisymmärrystä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen suunnasta. Säädos- työtä ohjaavien linjausten toistaminen vision kehityksen eri vaiheissa on niiden

³⁰³ Liukkunen 2012, s. 49. Bryssel I -asetusta (EY) N:o 44/2001, EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1–23 edeltävästi hyväksyttiin kuitenkin kansainvälisyksityisoikeudellisia kysymyksiä sääntelevä asetus (EY) N:o 1346/2000 maksukyvyttömyysmenettelyistä, EYVL L 160, 30.6.2000, s. 1–18 ja Bryssel II -asetus (EY) N:o 1347/2000, EYVL L 160, 30.6.2000, s. 19–36 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa.

vakiinnuttamisen kautta myötävaikuttanut yhteisymmärryksen saavuttamiseen niistä perusteista, joihin unionin kansainvälisen yksityisoikeuden yhteistyön halutaan perustuvan. Visio on kuitenkin jättänyt avoimeksi erinäisiä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen vaikuttavia kysymyksiä, mikä puolestaan tarkoittaa vision vaikutuksien rajallisuutta.

Visiosta ei juuri ole johdettavissa suuntaviivoja kysymyksiin, jotka koskevat oikeuden alueen tavoitteita suhteessa unionin muihin tavoitteisiin ja politiikkoihin³⁰⁴ ja vaikuttavat kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehitykseen ja siten kansainvälistä yksityisoikeutta koskevassa oikeustietieteellisessä keskustelussa esitettyihin kysymyksiin alan materiaalistumisesta. Tässä rajauduttiin arvioimaan vision ilmentämää suhdetta eräisiin keskeisiin kansainväliseen yksityisoikeuteen vaikuttaneisiin eurooppaoikeuden ulottuvuuksiin: syrjäntäkieltoon, perusoikeuksiin, EU:n kansalaisuuteen, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja sisämarkkinoihin. Visiossa oikeuden alueen suhdetta näihin on käsitelty hyvin vähän tai ei laisinkaan. Tämä on yllättävää erityisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden osalta ottaen huomioon alan perussopimusmääräykset. Kansalaiset ja heidän tarpeisiinsa vastaaminen sen sijaan ovat olleet vision keskiössä Euroopan oikeusalueen alkuvaiheesta lähtien ja jo ennen varsinaisen Euroopan oikeuden alueen luomista, Maastrichtin sopimuksen aikana. Oikeuden alueen vision perustana on ollut ajatus kansalaisia hyödyttävästä toiminnasta.

Visiossa ei siten ole nimenomaisesti asetettu kansainvälisen yksityisoikeuden toimenpiteitä alisteisiksi tai välineiksi muiden unionin politiikkojen toteuttamiselle. Kansainvälisyksityisoikeudelliset toimet on pikemminkin esitetty tavoitteina sellaisinaan ja itsenäisinä suhteessa unionin muihin tavoitteisiin. Tämä ei kuitenkaan poista velvollisuutta EU:n lainsäädännössä ottaa asianmukaisella tavalla huomioon eurooppaoikeuden vaatimukset.

Monivuotiset ohjelmat ovat olleet unionin politiikan ja tässä tapauksessa oikeuden alueen edistämisen poliittisia välineitä. Niiden tehtävänä on ollut unionin perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden toteuttaminen ja edistäminen. Siten monivuotisten ohjelmien taustalla ovat vaikuttaneet perusoletuksena unionin perussopimusten määrittämät tavoitteet ja velvoitteet, kuten tavoite unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta, johon on jo perussopimuksissa yhdistetty tavoite henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (SEU 3(2) artikla). Monivuotisten ohjelmien tulee kunnioittaa perussopimuksia ja olla perussopimusmääräysten mukaisia. Ohjelmissa ei ole pidetty tarpeellisenä toistaa unionin perussopimusten tavoitteita ja velvoitteita, jotka sitovat unionin lainsäätäjää joka tapauksessa. Tästä näkökulmasta katsoen voidaan esittää, että

³⁰⁴ Näiden suhteiden selkeyttämistarpeesta ks. sisämarkkinoiden ja EU:n kansalaisuuden osalta Poillot-Peruzetto, s. 67; Meeusen 2011, s. 76–88; EU:n kansalaisuuden osalta de Miguel Asensio – Bergé 2011, s. 209–210.

kansainvälisen yksityisoikeuden materiaalistumiskehitys on ollut ikään kuin sisäänrakennettuna oikeuden alueen visiossa. Visiona on ollut Euroopan oikeuden alue. Sen toteuttamiseksi on tullut hyväksyä monivuotisissa ohjelmissa linjattuja kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksiä. Säädösten laadinnassa on tullut ottaa huomioon eurooppaoikeuden vaatimukset, joilla puolestaan on ollut vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden materiaalistumiseen.

Toisaalta se, että sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamista tai henkilöiden vapaata liikkuvuutta ei ole visiossa kirjattu Euroopan oikeuden alueen yhteyteen, on ollut poliittinen valinta. Oikeuden alueen visio olisi voitu rakentaa myös toisin. Se olisi voitu yhdistää nimenomaisesti edellä mainittuihin tavoitteisiin, erityisesti toistamalla Amsterdamin sopimuksen määräykset sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan edellytyksestä. Näin ei ole tehty. Esitystavalla on luotu visiota Euroopan oikeuden alueesta itsenäisenä tavoitteena. Monivuotisissa ohjelmissa valitusta oikeuden alueen itsenäisyyttä painottavasta esitystavasta nousee esiin kysymys sen mahdollisesta yhteydestä keskusteluun sisämarkkinaedellytysten täyttymisen epäilyistä perheoikeuden alalla. Onko esittämistavalla pyritty häivyttämään yksityisoikeuden alan yhteistyön edellytyksenä ollutta sisämarkkinaedellytystä ilmaisemalla oikeuden alueen tavoitteet ilman tämän edellytyksen esiin tuomista? Näin tuskin on, vaan ohjelmat on laadittu perustamalla ne näkemykseen unionilla olevasta toimivallasta perheoikeuden alalla myös silloin, kun perussopimuksissa edellytettiin yksityisoikeuden alan toimenpiteiltä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamista. Oikeuden alueen vision esittämiseen itsenäisenä tavoitteena ja erityisesti ilman sisämarkkinaedellytystä on todennäköisesti vaikuttanut laajempi EU:n kehitys kohti poliittista unionia, erotuksena unionin toiminnan aikaisemmasta keskittymisestä puhtaasti taloudellisiin kysymyksiin.³⁰⁵ Tätä ilmentää monivuotisten ohjelmien kansalaisten aseman ja jokapäiväisen elämän helpottamisen korostaminen.

Edellä selostettu on osa vision vaikutuksien rajallisuutta. Samalla se ilmentää vision ja EU:n lainsäädännön välistä suhdetta. Visio on luonut tietyt, yleisluontoiset raamit unionin kansainvälisyksityisoikeudelliselle lainsäädännölle, ja lainvalmisteluvaiheessa on tullut ikään kuin täyttää raamien sisällys ottamalla huomioon eurooppaoikeuden puitteet ja vaatimukset. Tämä luo vision ja EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen lainsäädännön välille hieman poikkeavuutta, mikä on näkynyt esimerkiksi siinä, että EU:n lainvalmistelu- ja lainsäätämisvaiheessa perheoikeuden säädösten perusteluna on ollut henkilöiden vapaa liikkuvuus ja sisämarkkinoiden moitteeton toiminta. Visiossa alan toimia ole yhdistetty nimenomaisesti näihin. Eron merkittävyyttä vähentää kuitenkin se, että visiota on tulkittava perussopimuksia täytäntöönpanevana ja täsmentävänä välineenä.

³⁰⁵ Ks. esim. Raitio 2016, s. 23.

Monivuotisissa ohjelmissa on kiinnitetty huomiota sellaisiin yleisiin kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksen kysymyksiin, jotka ovat nousseet esiin oikeuskirjallisuudessa. Näitä ovat muun muassa kysymykset sääntelyn fragmentoitumisesta ja unionin suhteesta globaaliin yhteistyöhön. Ensiksi mainittuun on ohjelmissa pyritty vastaamaan unionin lainsäädännön johdonmukaisuuden parantamiseen tähtäävillä linjauksilla ja toiseksi mainittuun visiolla unionista aktiivisena kansainvälisenä toimijana. Suhteessa oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin aineellisen oikeuden harmonisoinnista oikeuden alueen visio sisältää vastakkaiseen suuntaan meneviä linjauksia. Visiossa on linjattu yhteistyön perustumista kansainvälisen yksityisoikeuden alan toimiin, korostettu toimenpiteiden rajat ylittävyyttä ja unionin lainsäädännön siltojen rakentamisen luonnetta. Vastaavasti oikeuskirjallisuudessa yleisten oppien harmonisoinnista käyty keskustelu ei ole heijastunut oikeuden alueen visioon, ja kyse on siten visiota pidemmälle menevistä ajatuksista.

Vision voidaan nähdä osaltaan vaikuttaneen siihen, että kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehitys on ollut asteittaista siten, että alan EU-sääntelyä on hyväksytty vähitellen laajentamalla se kattamaan erilaisia oikeudellisia kysymyksiä. Toisinpäin ajateltuna voidaan todeta, että visio ei ole perustunut laaja-alaiseen kerralla toteutettavaan kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn harmonisointiin. Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksen kannalta vision painotuksen muuttuminen uusien säädösaloitteiden sijasta voimassa olevan sääntelyn laadun parantamiseen, täytäntöönpanoon ja jalkauttamiseen tarkoittaa mahdollisesti hidastumista siltä osin kuin kehitys liittyy unionisääntelyn laajentamiseen uusille aloille.

Oikeuden alueen vision merkitystä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle voidaan arvioida myös tulevan sääntelyn kannalta. Voidaan kysyä, riittääkö luotu visio ohjaamaan tulevaa työtä myös tilanteessa, jossa vastavia suuntaviivoja ei enää annettaisi. Onko toimijoilla riittävä yhteisymmärrys unionin kansainvälisen yksityisoikeuden perustasta? Oikeuden alueen visiolla on luotu ainakin jonkinasteinen vakiintunut perusta, jonka sellaisena voidaan arvioida ohjaavan yhteistyötä nykyisten perussopimusten puitteissa niin, että myös tuleva oikeuden alueen rakentaminen voidaan perustaa jo luodulle visiolle. Vision ylätasoinen tavoitteet yhdessä säädös- ja muiden alatason tavoitteiden kanssa sekä vision jo toteutettu toimeenpano ovat selkeyttäneet oikeuden alueelle tahdottua sisältöä. Esimerkiksi jos unionissa tulisi vireille adoptiota tai sukunimiä koskeva säädösaloite, tämän peilaaminen oikeuden alueen visiota vasten asettaa mainituille aloitteille jo tiettyjä puitteita.³⁰⁶ Aloitteella tavoiteltaisiin kansalaisten jokapäiväisen elämän helpottamista, kansalaisten jäsenvaltioiden rajat ylittävää oikeuksiin pääsyn varmistamista, oikeussuojan saatavuuden

³⁰⁶ Vision ohella puitteita tuleville säädöksille antavat mm. jo toteutetussa säädöstyössä valitut ratkaisut ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

parantamista, joka perustuisi vastavuoroiseen tunnustamiseen, keskinäiseen luottamukseen ja kansainvälisyksityisoikeudellisten keinojen käyttöön aineellisen harmonisoinnin sijasta. Vastavuoroinen tunnustaminen kattaisi niin tuomioistuimen toimivaltaa, lainvalintaa kuin päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn. Yhteistyötä voitaisiin vahvistaa esimerkiksi vähimmäissääntelyllä, viranomaisten yhteistyöllä, oppailla, sähköisillä lomakkeilla ja yleisesti sähköisellä oikeudella. Selvää toki on, että näillä monivuotisten ohjelmien luomilla yleisillä puitteilla ei ratkaista säädösaloitteiden yksityiskohtia. Ne on ratkaistava yksittäisten säädösten neuvotteluissa. Visio on myös luonteeltaan dynaaminen eli Eurooppa-neuvostolla on mahdollisuus muokata ja muuttaa oikeuden alueen visiota ja siten kansainvälisen yksityisoikeuden tai yksityisoikeudellisen yhteistyön suuntaa.

4 Sitoutuminen visioon

4.1 TARKASTELUNÄKÖKULMAT

Monivuotiset ohjelmat ovat luonteeltaan poliittisia. Niiden vaikuttavuus kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen on perustunut muuhun kuin oikeudelliseen velvoittavuuteen.¹ Tämän vuoksi tässä luvussa käsitellään sitä, miten eri toimijat ovat sitoutuneet monivuotisiin ohjelmiin. Se, miten eri EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot ovat sitoutuneet monivuotisiin ohjelmiin, on vaikuttanut niiden merkitykseen kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisessa. EU:n toimielimien ja jäsenvaltioiden sitoutuminen monivuotisiin ohjelmiin vaikuttaa niille annettuun painoarvoon lainsäädäntömenettelyssä.

Sitoutumisen ilmenemistä tarkastellaan kolmesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi tarkastellaan monivuotisten ohjelmien hyväksymiseen johtaneita valmistelumenettelyitä ja arvioidaan valmistelussa tapahtuneita muutoksia ja niiden merkityksiä ohjelmiin sitoutumiselle.² Monivuotisten ohjelmien valmistelu on enemmän kuin tekninen prosessi, jonka lopputuloksena on viiden vuoden työsuunnitelma. Eri toimijoiden osallistumisesta valmisteluun ja valmistelussa ilmenevistä kannanotoista on mahdollista arvioida monivuotisille ohjelmille annettua merkitystä ja sitä kautta toimijoiden sitoutumista ohjelmiin.

Toiseksi sitoutumista käsitellään monivuotisten ohjelmien toimeenpanon seurannan näkökulmasta. Toimeenpanon seurannalla on voitu varmistaa vision toteutuminen. Se, millä intensiteetillä seurantaa on tehty, ilmentää monivuotisten ohjelmien merkitystä. Kolmantena näkökulmana on Eurooppa-neuvoston sitoutuminen oikeuden alueen rakentamiseen. Tätä tarkastellaan arvioimalla, mikä on ollut Eurooppa-neuvoston ohjausrooli oikeuden alueen kehityksessä monivuotisten ohjelmien hyväksymisen lisäksi. Päämiestasolla oikeuden alueelle annetulla painoarvolla on merkitystä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisessa.

Näiden kolmen ulottuvuuden lisäksi monivuotisten ohjelmien toimeenpano unionin säädöstyössä osoittaa monivuotisten ohjelmien merkitystä ja toimijoi-

¹ On kuitenkin tarpeen huomioda jo mainitut unionin perussopimusmääräykset Eurooppa-neuvoston tehtävistä unionin politiikan suunnanmäärittämisestä: SEU 15(1) artikla ja erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta SEUT 68 artikla.

² Valmistelumenettelyiden arvioinnissa Wienin toimintasuunnitelma on jätetty ulkopuolelle. Wienin toimintasuunnitelma lukeutuu hyväksymisajankohtansa puolesta Maastrichtin sopimuksen aikaisiin työsuunnitelmiin ja Tampereen päätelmien on katsottu aloittaneen monivuotisten ohjelmien jatkumon. Tästä syystä tutkimuksessa on pidetty perusteltuna rajata valmistelumenettelyiden arviointi alkamaan Amsterdamin sopimuksen voimassaoloajasta eteenpäin.

den sitoutumista niihin. Tämän kysymyksen laajuuden vuoksi sitä käsitellään erikseen omana kokonaisuutenaan luvussa 5.

4.2 TAHTO VAIKUTTAA – TAHTO VALMISTELLA

4.2.1 Tampereen päätelmien valmistelu

Tampereen päätelmien syntyyn vaikuttivat Amsterdamin sopimus ja sillä luotu uusi EU:n politiikka-ala. Korkealla poliittisella tasolla oli tahtotila varmistaa uuden politiikka-alan unionitason kehittyminen sitouttamalla jäsenvaltiot perussopimuksissa sovittujen tavoitteiden konkreettiseen toteuttamiseen. Tämä näkyi siinä, että sekä komission puheenjohtaja³ että päämiehet esittivät⁴ yksin oikeus- ja sisäasioihin keskittyvän Eurooppa-neuvoston erityiskokouksen järjestämistä.

Sitoutuminen alan kehittämiseen näkyi jäsenvaltioiden yksimielisyydessä erityiskokouksen tarpeen suhteen alan edistämiseksi, mukaan lukien yksityisoikeuden alan yhteistyö.⁵ Oikeus- ja sisäasioiden erityiskokouksen järjestämistä koskevissa kirjauksissa ei mainittu monivuotisen ohjelman laatimista tavoitteena, eikä Tampereen päätelmissä itsessään todeta päätelmien olevan oikeus- ja sisäasioiden monivuotinen ohjelma.⁶ Koska Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa unionin työtä ohjaavia suuntaviivoja, oli oikeus- ja sisäasioiden erityiskokouksen järjestämistä koskevaan ajatukseen sisäänrakennettuna tahto antaa poliittista ohjausta kyseiselle alalle.

Eurooppa-neuvoston sitoutumista alan kehittämiseen osoittaa se, että sillä oli keskeinen asema Tampereen päätelmien valmistelussa.⁷ Osittain Eurooppa-neuvostopainotteisuus johtui siihen aikaan noudatetuista Eurooppa-neuvoston

³ Komission puheenjohtaja Santerin State of the Union -puhe, Euroopan parlamentissa 21.10.1998, SPEECH/98/211, s. 6.

⁴ UK:n House of Lords European Communities – Nineteenth Report, Session 1998–99 mukaan Espanjan pääministeri Aznar ehdotti Pörschachin epävirallisessa Eurooppa-neuvostossa 24.–25.10.1998 erityiskokouksen järjestämistä oikeus- ja sisäasioista, ja kaikki päämiehet olivat tätä tukeneet.

⁵ Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote PRES/99/168, s. XII; Wienin Eurooppa-neuvosto 11.–12. joulukuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät, kohta 93.

⁶ Ohjelma-termiä on käytetty Tampereen päätelmistä myöhemmin niitä koskevissa tulosten seurantaraporteissa. Ensimmäisen kerran ohjelma-termiä käytettiin Tampereen päätelmien neljännessä tulostaulussa, KOM(2001) 628 lopullinen, s. 4.

⁷ Kokouksen valmistelu aloitettiin vuoden 1999 alussa, ja valmistelua tehtiin yhteistyössä neuvoston sihteeristön ja komission sekä alkuvuonna silloisen EU-puheenjohtajamaa Saksan kanssa. Kokousaiheiden valmistelemiseksi ja muiden jäsenvaltioiden kantojen tunnustelemiseksi pääministeri Lipponen ja Saksan liittokansleri Schröder lähettivät päämieskollegoilleen yhteisen kirjeen maaliskuussa 1999, ja heidän edustajansa sekä neuvoston sihteeristön ja komission edustajat tekivät yhteisen pääkaupunkikierroksen kaikissa silloisissa EU-maissa huhtikuussa 1999.

kokousten valmistelumenettelyistä.⁸ Kyse oli kuitenkin myös tahdosta antaa vahva poliittinen viesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisestä, ja tämä haluttiin tehdä päämiestasolla. Neuvoston sitoutumista alan kehittämiseen osoittaa tahto asian käsittelyyn myös neuvoston puitteissa.⁹ Tampereen päätelmät hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 15.–16.10.1999.¹⁰

Komission sitoutumista puolestaan osoittaa se, että aloite erityiskokouksen järjestämiselle tuli siltä. Komissio osallistui myös päätelmien valmisteluun, mutta se ei antanut valmisteluasiakirjaa suoranaisesti Tampereen valmisteluun.¹¹ Komission Wienin toimintasuunnitelmaan liittynyt tiedonanto vuodelta 1998 oli siten ainoa koko oikeus- ja sisäasioiden alaa koskenut komission asiakirja ennen Tampereen Eurooppa-neuvostoa.¹² Kyseinen tiedonanto annettiin jo heinäkuussa 1998 eli ennen kuin esillä oli ollut ehdotuksia Tampereen erityiskokouksen järjestämisestä. Kansainvälisen yksityisoikeuden osalta komission vaikutus näkyi sen vuoden 1997 lopussa antamassa tiedonannossa, joka koski päätösten saamisen ja täytäntöönpanon tehostamista¹³ ja jonka sisältämät ajatukset heijastuivat Tampereen päätelmien valmistelukeskusteluun.¹⁴

⁸ EU:n neuvoston puheenjohtajana toimivan jäsenvaltion asema Eurooppa-neuvoston päätelmien laadinnassa on muuttunut Lissabonin sopimuksen tuoman Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan myötä, ks. tästä Van Hecke – Bursens 2014.

⁹ Euroopan unionin lehdistötiedote PRES/99/168, s. XII. Kesän 1999 aikana päätelmien aiheita käsiteltiin neuvoston oikeus- ja sisäasioiden alan työryhmissä, ks. Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen (yksityisoikeudelliset asiat), 9576/99; Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen rikosoikeudellisissa asioissa ja rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjunnassa, 9611/99 (rikosoikeudellinen yhteistyö); Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston valmistelu – turvapaikka ja maahanmuuttoasiat, 10015/99 (maahanmuutto). Neuvostotasolla asiaa käsiteltiin oikeus- ja sisäministeriöiden ja yleisten asioiden kokoonpanossa syys- ja lokakuussa 1999, Euroopan unionin lehdistötiedote PRES/99/263, s. IV; Euroopan unionin lehdistötiedote PRES/99/296, s. 5; Euroopan unionin lehdistötiedote 11281/99, s. 13.

¹⁰ Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät.

¹¹ Komission osallistumiseen vaikuttivat osaltaan Santerin komission eroaminen maaliskuussa 1999, uuden komission aloittaminen vasta syyskuussa 1999 ja komission sisäinen organisaatio, jossa oikeus- ja sisäasioita hoidettiin ennen Amsterdamin sopimusta pienehköstä yksiköstä eikä vielä omasta pääosastosta.

¹² COM(1998) 459 final.

¹³ KOM(1997) 609 lopullinen.

¹⁴ Komission tiedonannon ja neuvoston puheenjohtajan Tampereen päätelmien valmistelua koskeneen siviilioikeuden alan asiakirjan välillä oli useita yhtäläisyyksiä käsiteltävissä aiheissa, esimerkiksi tavoite tuomion täytäntöönpanosta asianmukaisesti ja kohtuullisin kustannuksin, vähäisiä vaatimuksia koskevan menettelyn tarve, eksekvatuurin yksinkertaistaminen, prosessioikeuden vähimmäisvaatimukset ja viranomaisten välinen yhteistyö, ks. KOM(1997) 609 lopullinen; Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen (yksityisoikeudelliset asiat), 9576/99, s. 7–8. Myös Hartnell 2002, s. 83–95, on antanut komission vuoden 1997 tiedonannolle merkittävää painoarvoa arvioidessaan oikeuden alueen kehityssuuntaa.

Sitoutumista alan kehittämiseen ilmentää myös se, että niin komissiossa kuin Eurooppa-neuvostossa pidettiin Tampereen kokousta tarpeellisenä jo hyväksytystä Wienin toimintasuunnitelmasta huolimatta. Wienin toimintasuunnitelma ja Tampereen päätelmät hyväksyttiin ajallisesti melko lähekkäin toisiaan. Niiden voimassaolo osui päällekkäin ja molempien suuntaviivojen tarkoituksena oli konkretisoida Amsterdamin sopimuksen mukaisia uusia unionin tavoitteita. Toisin sanoen molempien suuntaviivojen tarkoituksena oli määrittää perussopimuksia konkreettisemmalla tavalla sitä, miten saavutetaan Amsterdamin sopimuksen tavoite luoda asteittain vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereen päätelmien keskinäinen suhde on nähtävä toisiaan täydentävänä siten, että Tampereen päätelmillä ei korvattu Wienin toimintasuunnitelmaa, vaan pikemminkin täydennettiin sitä.¹⁵ Se, että Tampereen päätelmiä osaltaan perusteltiin tarpeella luoda poliittiset, kansalaisten ymmärrettävissä olevat linjaukset ja sitoumukset,¹⁶ osoittaa samalla tyytymättömyyttä Wienin toimintasuunnitelmaa kohtaan. Wienin toimintasuunnitelmaan katsottiin jääneen aukkoja ja toisaalta toimintasuunnitelman ei katsottu antaneen riittävää poliittista sitoutumista ja viestiä oikeus- ja sisäasioiden eteenpäin viemiselle. Tampereen Eurooppa-neuvoston tuli täyttää nämä puutteet.¹⁷

4.2.2 Haagin ohjelman valmistelu

Uusien suuntaviivojen valmistelu ajankohtaistui vuonna 2004, jolloin oli Tampereen päätelmien ajallisen päättymisen määräaika. Merkittävää on, että alan ohjaustapaa monivuotisten ohjelmien muodossa pitivät tärkeänä niin komissio, unionin lainsäätäjä kuin poliittisesta suunnanmäärittämisestä vastaava Eurooppa-neuvosto. Aloite uuden ohjelman laatimisesta tuli eri toimijoilta, mikä osoittaa vahvaa tukea monivuotisten ohjelmien muodossa tapahtuneelle alan suunnanmäärittämiselle ja myös eri toimijoiden sitoutumista niihin.

Eurooppa-neuvosto linjasi kesäkuussa 2004, että uusi monivuotinen ohjelma tulisi laatia saman vuoden loppuun mennessä.¹⁸ Jo tätä ennen komissio oli esittänyt valmistelevansa suuntaviivat alueen kehittämiseksi, ja se kutsui seuraavaa ohjelmaa Tampere II -toimintaohjelmaksi.¹⁹ Komissio halusi jatkaa Tampereen

¹⁵ Ks. myös Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereen päätelmien ristiviittaukset: Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale, kohta 9, myös kohta 14, 48; Wienin toimintasuunnitelma, kohta 1.

¹⁶ Ministeri Halosen puhe Euroopan parlamentissa 15.9.1999.

¹⁷ Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston (15.–16. lokakuuta 1999) valmistelu – Oikeuteen perustuvan eurooppalaisen alueen toteuttaminen (yksityisoikeudelliset asiat), 9576/99, s. 1.

¹⁸ Brysselin Eurooppa-neuvosto 17. ja 18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 9.

¹⁹ KOM(2003) 812 lopullinen, s. 3.

päätelmillä ja Wienin toimintasuunnitelmalla aloitettua alan kehittämisen ohjausta yksityiskohtaisten tavoitteiden ja aikataulujen määrittämisellä. Komissio oli pitänyt Tampereen ohjelman mallia hyvänä.²⁰ Myös neuvosto²¹ ja Euroopan parlamentti²² olivat molemmat esittäneet tukensa uudelle ohjelmalle jo ennen Eurooppa-neuvoston linjauksia.

Haagin ohjelman valmistelu erosi Tampereen päätelmien valmistelun päämieskeskeisyydestä. Eurooppa-neuvosto itse esitti valmistelupyynnön neuvostolle ja komissiolle. Euroopan parlamenttia ei tässä yhteydessä mainittu.²³ Eurooppa-neuvosto ei tyytynyt vain valmistelupyynnön esittämiseen, vaan samalla se sekä vahvisti omaa määrätietoisuuttaan jatkaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamista ja ohjasi uuden ohjelman sisältöä määrittämällä eräitä yleisiä suuntaviivoja. Eurooppa-neuvoston mukaan uuden ohjelman tuli vastata kansalaisten odotuksiin, sen oli oltava käytännöllinen ja perustuttava Tampereen ohjelman toimenpiteisiin sekä jo hyväksytyjen toimenpiteiden arviointiin. Ohjelman tuli kunnioittaa yleisiä periaatteita, kuten toissijaisuus-, suhteellisuus- ja yhteisvastuuperiaatetta, ja sen tuli tuoda lisäarvoa Euroopan tasolla. Eurooppa-neuvoston mukaan monivuotisen ohjelman tuli edistää keskinäistä luottamusta ja yhteisiä politiikkoja sekä käytännön tason yhteistyötä kansalaisten hyödyksi.²⁴ Yleisten linjausten lisäksi Eurooppa-neuvosto korosti eräitä yksittäisiä hankkeita, mutta nämä eivät koskeneet kansainvälisen yksityisoikeuden alaa.

Uuden ohjelman valmistelussa keskeisessä asemassa olivat komissio sekä oikeus- ja sisäasiainneuvosto. Toisin kuin Tampereen päätelmien valmistelussa, komissio antoi uutta ohjelmaa koskevan valmisteluasiakirjan.²⁵ Komissio antoi asiakirjan jo ennen Eurooppa-neuvoston valmistelupyyntöä, mikä osoittaa komission aloitteellisuutta ja halua vaikuttaa alan kehitykseen. Komissio järjesti myös julkisen kuulemisen.²⁶ Julkinen kuuleminen mahdollisti kansalaisten kuulemisen oikeuden alueen tulevasta suunnasta.

Oikeus- ja sisäasiainneuvoston osuus valmistelussa oli selkeästi merkittä-

²⁰ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 16–17.

²¹ Euroopan unionin neuvosto, Monivuotinen strateginen ohjelma, 15896/03, s. 19. Strategia oli neuvoston laatima ja Eurooppa-neuvoston hyväksymä.

²² Euroopan parlamentti, istunto keskiviikkona 11. helmikuuta 2004, s. 1–24. Komission edustaja komission jäsen Vitorino yhtyi tuolloin Euroopan parlamentin ehdotukseen. Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma, Edistymisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta (2003), 11. maaliskuuta 2004, s. 34, 43, EUVL C 102 E, 28.4.2004, s. 819–828.

²³ Brysselin Eurooppa-neuvosto 17. ja 18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 9.

²⁴ Ibid., kohta 10.

²⁵ KOM(2004) 401 lopullinen.

²⁶ Komission Haagin ohjelman julkista kuulemistä koskeva sivusto: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2004/consulting_0017_en.htm (2.2.2016). Kuulemiseen osallistui 38 kansalaisjärjestöä edustavaa tahoa. Huomattavaa on, että jäsenvaltioista vain muutamat toimittavat näkemyksensä julkiseen kuulemiseen. Suomi oli yksi näistä.

vämpi kuin Tampereen päätelmien valmistelussa.²⁷ Neuvoston sitoutumista alan kehitykseen ja tahtoon vaikuttaa sen sisältöön osoittaa se, että neuvostossa laadittiin ohjelmasta luonnos, joka toimitettiin viimeisteltäväksi ja hyväksyttäväksi Eurooppa-neuvostolle. Ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvostossa 5.11.2004.²⁸

4.2.3 Tukholman ohjelman valmistelu

Tukholman ohjelma muodostaa kolmannen varsinaisen monivuotisen ohjelman oikeus- ja sisäasioiden poliittisen ohjauksen jatkumossa, ja sen valmistelussa näkyivät aikaisemmin saadut kokemukset. Ohjelmatyölle annettu painoarvo, erityisesti jäsenvaltioiden puolelta, oli ilmeinen Tukholman ohjelman valmistelussa. Tämä näkyi siinä, että ohjelman valmistelu aloitettiin hyvin varhaisessa vaiheessa. Aloite uudesta ohjelmasta tehtiin jo tammikuussa 2007.²⁹ Tuolloin oli vasta käsitelty voimassa olleen ohjelman eli Haagin ohjelman puoliväliarviota. Tukholman ohjelman valmistelu aloitettiin siten pitkälti yli kaksi vuotta ennen sen hyväksymistä.

Aloite uuden ohjelman valmistelusta ei tullut Eurooppa-neuvostolta vaan jäsenvaltioilta. Tämä osoittaa jäsenvaltioiden vahvaa tahtoa vaikuttaa uuden ohjelman sisältöön ja sitä kautta oikeus- ja sisäasioiden kehitykseen. Ohjelman valmistelua varten perustettiin jäsenvaltioiden keskuudessa kaksi epävirallista korkean tason neuvoa-antavaa ryhmää, yksi oikeusasioille ja toinen sisäasioille.³⁰ Myös Euroopan parlamentti osallistui työhön, mikä on selkeä muutos ver-

²⁷ Bonn 2006, s. 18, 20. Ohjelmaa valmisteltiin oikeus- ja sisäasiainneuvostossa kolme kertaa heinä- ja lokakuun välillä ja Coreperissa kahdesti lokakuussa. SEUT 240 artiklan mukaan Coreper on ”[k]omitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden hallitusten pysyvistä edustajista, huolehtii neuvoston työskentelyn valmistelusta ja suorittaa neuvoston sille antamat toimeksiannot. (...)”. Neuvostokäsittelyn asiakirjat:

- Euroopan unionin neuvosto, Puheenjohtajavaltio: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä koskevan monivuotisen ohjelman poliittisten suuntaviivojen valmistelu, 11122/04.
- Euroopan unionin neuvosto, Ehdotus monivuotiseksi ohjelmaksi: ”Haagin ohjelma – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden vahvistaminen Euroopan unionissa”, 13302/04 ja tästä asiakirjasta muokatut REV 1 (13302/1/04) ja REV 2 (13302/2/04) -asiakirjat.

²⁸ Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004 puheenjohtajan päätelmät, kohta 15.

²⁹ Euroopan unionin neuvosto, Tulevaisuustyöryhmän selvitys (poliisi- ja maahanmuutto), 11960/08, s. 3.

³⁰ Sisäasioiden ryhmä perustettiin vuoden 2007 alussa ja oikeusasioiden ryhmä vasta syksyllä 2007. Ryhmät muodostuivat senhetkisestä ja tulevasta puheenjohtajuustriosta (sisä- ja oikeusministerit), yhdestä kolmannen puheenjohtajavaltiotrion edustajasta, komission oikeus- ja sisäasioista vastanneesta jäsenestä sekä neuvoston sihteeristöstä tarkkailijana. Lisäksi common law -maan edustajana UK osallistui sisäasioiden alan työryhmään ja Irlanti oikeusalan työryhmään. Ks. Euroopan unionin neuvosto, Tulevaa eurooppalaista oikeusalan politiikkaa käsittelevä korkean tason neuvoa-antava työryhmä – Ratkaisuehdotuksia tulevaan EU:n oikeusalan ohjelmaan,

rattuna aikaisempien ohjelmien valmisteluun ja heijastelee parlamentin aseman vahvistumista Lissabonin sopimuksessa.³¹ Uuden ohjelman valmistelutapaan ei oltu kaikilta osin tyytyväisiä, koska valmisteluun osallistui tulevaisuusryhmissä vain osa jäsenvaltioista.³²

Tulevaisuusryhmien raporteissa kuvattiin ryhmien yksilöimiä tulevaisuuden haasteita ja mahdollisia ratkaisuja niihin.³³ Oikeus- ja sisäasiainneuvosto ei hyväksynyt raportteja yhteiseksi työn pohjaksi, vaan se otti raportit ja työryhmiin kuulumattomien jäsenvaltioiden näkemykset vain tiedoksi.³⁴ Korkean tason ryhmien raporttien ja jäsenmaiden muiden kirjallisten näkemysten oli tarkoitus toimia komissiolle työn pohjana sen valmistellessa Haagin ohjelman jatkoa.³⁵ Ennakkovaikuttamisen lisäksi jäsenvaltiot valmistelivat Tukholman ohjelman sisältöä merkittävän paljon oikeus- ja sisäministerien kesken neuvostossa vuosien 2007 ja 2008 välillä³⁶ sekä erilaisissa valmistelemissa työryhmis-

11549/08, s. 5; Euroopan unionin neuvosto, Vapaus, turvallisuus, yksityisyys – Euroopan sisäasiat avoimessa maailmassa – Epävirallisen korkean tason neuvoo-antavan ryhmän raportti Euroopan sisäasiainpolitiikan tulevaisuudesta ("tulevaisuusryhmä"), 11657/08, s. 5.

³¹ Euroopan unionin neuvosto, Tulevaa eurooppalaista oikeusalan politiikkaa käsittelevä korkean tason neuvoo-antava työryhmä – Ratkaisuehdotuksia tulevaan EU:n oikeusalan ohjelmaan, 11549/08, s. 5, jossa muistutettiin Lissabonin sopimuksen tuomista uusista institutionaalisista puitteista yleisesti, ilman Euroopan parlamentin aseman erittelyä.

³² Ks. E 115/2007 vp, s. 10. Suomi ei kuulunut mainittuihin puheenjohtajuustrioihin, eikä siten osallistunut korkean tason ryhmiin. Suomen huolet valmisteluprosessista liittyivät ensimmäisessä vaiheessa valmistelun epätasapainoisuuteen, koska keväällä 2007 alkaneessa valmistelussa oikeusasiat oli jätetty ulkopuolelle ja toisessa vaiheessa siihen, että iso osa jäsenvaltioista oli valmisteluryhmien ulkopuolella.

³³ Euroopan unionin neuvosto, Tulevaa eurooppalaista oikeusalan politiikkaa käsittelevä korkean tason neuvoo-antava työryhmä – Ratkaisuehdotuksia tulevaan EU:n oikeusalan ohjelmaan, 11549/08; Euroopan unionin neuvosto, Vapaus, turvallisuus, yksityisyys – Euroopan sisäasiat avoimessa maailmassa – Epävirallisen korkean tason neuvoo-antavan ryhmän raportti Euroopan sisäasiainpolitiikan tulevaisuudesta ("tulevaisuusryhmä"), 11657/08.

³⁴ Euroopan unionin neuvosto, Tulevaisuustyöryhmän selvitys (poliisi- ja maahanmuutto), 11960/08; Euroopan unionin neuvosto, Tulevaisuusryhmän selvitys (oikeus), 11962/08, ADD1 ja ADD 2.

³⁵ Ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 2887. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 12418/08, kohta 10, 16.

³⁶ Oikeus- ja sisäministerit käsitelivät aihetta seuraavissa kokouksissa 2007–2009:

- epävirallinen oikeus- ja sisäministereiden kokous tammikuussa 2007 (ks. Euroopan unionin neuvosto, Vapaus, turvallisuus, yksityisyys – Euroopan sisäasiat avoimessa maailmassa – Epävirallisen korkean tason neuvoo-antavan ryhmän raportti Euroopan sisäasiainpolitiikan tulevaisuudesta ("tulevaisuusryhmä"), 11657/08, s. 5)
- oikeus- ja sisäasioiden neuvosto syyskuussa 2007 (ks. E 115/2007 vp, s. 9)
- oikeus- ja sisäasioiden neuvosto joulukuussa 2007 ja epävirallinen oikeus- ja sisäministereiden kokous tammikuussa 2008 (ks. Euroopan unionin neuvosto, Tulevaa eurooppalaista oikeusalan politiikkaa käsittelevä korkean tason neuvoo-antava työryhmä – Ratkaisuehdotuksia tulevaan EU:n oikeusalan ohjelmaan, 11549/08, s. 6)
- epävirallinen oikeus- ja sisäministereiden kokous heinäkuussa 2008 (ks. E 115/2007 vp, jatkokirje 11.7.2008, s. 1)
- oikeus- ja sisäasioiden neuvosto heinäkuussa 2008 (ks. Euroopan unionin neuvosto, ehdotus

sä³⁷. Neuvosto myös laati uudesta ohjelmasta luonnoksen vastaavalla tavalla kuin Haagin ohjelman yhteydessä. Neuvoston laatima ohjelmaluonnos toimitettiin Eurooppa-neuvostolle viimeisteltäväksi ja hyväksyttäväksi.

Varhain aloitettu valmistelu, korkean tason poliittiset neuvoa-antavat ryhmät ja yksityiskohtaiset ohjelman sisältöneuvottelut neuvostossa osoittavat jäsenvaltioiden monivuotisille ohjelmille antamaa painoarvoa. Jäsenvaltiot pitivät monivuotisia ohjelmia oikeus- ja sisäasioiden työhön vaikuttavina, minkä vuoksi niiden laatimiseen panostettiin ajallisesti merkittävästi ja myös korkealla poliittisella tasolla. Menettely osoittaa jäsenvaltioiden vahvaa tahtoa vaikuttaa tulevan suunnan määrittämiseen. Jäsenvaltiot halusivat vaikuttaa aikaisempia monivuotisia ohjelmia enemmän ennakkoon niin komission työhön kuin varsinaisen ohjelmatekstin sisältöön.

Komission aseman keskeisyyttä osoittaa se, että uuden ohjelmatyön perustana pidettiin komission aihetta koskevaa tiedonantoa.³⁸ Tämän vuoksi jäsenvaltiot pitivät ennakkovaikuttamista tärkeänä. Komissio oli parantanut kansalaisten ja yritysten vaikuttamismahdollisuutta siten, että aiheesta oli järjestetty julkinen kuuleminen ennen ohjelmaa koskevan valmistelevan tiedonannon antamista³⁹, toisin kuin oli ollut Haagin ohjelman valmistelun yhteydessä. Kuulemisessa saadut tulokset oli mahdollista näin ollen sisällyttää tiedonantoon.

Eurooppa-neuvoston osoittama sitoutuminen alan kehitykseen monivuotisten ohjelmien muodossa heikkeni aikaisempaan verrattuna, sillä siltä ei tullut aloitetta uuden ohjelman laatimiselle. Eurooppa-neuvosto kuitenkin hyväksyi Tukholman ohjelman 10.–11.12.2009.⁴⁰ Lissabonin sopimus oli juuri tullut voimaan (1.12.2009), ja ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvostolle nimenomaisesti määritellyn tätä koskevan oikeusperustan, SEUT 68 artiklan, nojalla⁴¹.

pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 2887. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 12418/08, kohta 10, 16)

- epävirallinen oikeus- ja sisäministereiden kokous heinäkuussa 2009 (ks. E 104/2009 vp, s. 3)
- oikeus- ja sisäasioiden neuvosto marras-joulukuussa 2009 (ks. Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 2979. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 16826/2/09, kohta 12).

³⁷ Euroopan unionin neuvosto, Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten, 16484/1/09, s. 1–2. Asiaa käsiteltiin Coreperissa viisi kertaa kuukauden sisällä, Coreperin kokouksissa 21.–22.10.2009, 4.11.2009, 11.11.2009, 20.11.2009 ja 23.11.2009. Oikeus- ja sisäasioiden neuvokset käsitelivät ohjelmaluonnosta kolmessa kokouksessaan 30.10.2009, 6.11.2009 ja 13.11.2009. Oikeus- ja sisäasiainneuvokset ovat jäsenvaltioiden Brysselissä pysyvissä edustustoissa työskenteleviä oikeus- ja sisäasioiden alan erityisasiantuntijoita.

³⁸ KOM(2009) 262 lopullinen.

³⁹ Komission julkinen kuuleminen http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2008/consulting_0001_en.htm (28.9.2016). Vastauksia kuulemiseen toimitettiin 818.

⁴⁰ Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009, päätelmät, kohta 25.

⁴¹ Tukholman ohjelma, s. 4.

4.2.4 Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelu

Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen⁴² valmistelussa eri toimijoiden sitoutuminen ja monivuotisille ohjelmille antama painoarvo näkyi jälleen selvästi, mutta valmistelussa ilmeni myös eroavaisuutta aikaisempiin painotuksiin verrattuna. Eurooppa-neuvoston sitoutuminen alan kehitykseen ja sen tahto toimia alan suunnannäyttäjänä ilmenivät siinä, että vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelun aloite tuli jälleen Eurooppa-neuvostolta.⁴³

Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset ja niiden vaikutukset Eurooppa-neuvoston toimintaan, erityisesti sen pysyvän puheenjohtajan myötä, näkyivät vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa. Eurooppa-neuvosto piti itsellään vahvemman roolin suuntaviivojen määrittelyssä kuin sillä oli ollut Haagin ja Tukholman ohjelmien valmistelussa. Vaikka suuntaviivojen valmistelupyyntö oli osoitettu neuvostolle ja komissiota oli pyydetty osaltaan osallistumaan tähän,⁴⁴ suuntaviivojen konkreettinen ja tarkka sisältö muokattiin lyhyessä ajassa Eurooppa-neuvoston puitteissa.⁴⁵ Tämä osoittaa, että Eurooppa-neuvosto oli sitoutunut vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiseen ja että Eurooppa-neuvosto piti kiinni sen SEUT 68 artiklan mukaisesti tehtävästä.

Neuvoston sitoutuminen monivuotisten ohjelmien kautta toteutettuun ohjaustyöhön näkyi sen aktiivisessa valmistelussa uusien suuntaviivojen laatimiseksi. Merkittävää kuitenkin on, että neuvoston puolella ei ennen Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2013 esittämää pyyntöä ollut esillä kysymystä uusien suuntaviivojen laatimisesta. Tässä suhteessa neuvoston toiminnassa on havaittavissa aloitteellisuuden heikkenemistä. Tämä ei kuitenkaan ole tulkittavissa neuvoston kannan muutokseksi mitä tulee sen sitoutumiseen monivuotisiin ohjelmiin ja niille antamaan painoarvoon. Neuvoston vähäisempi aloitteellisuus selittynee pikemminkin pitkälti Eurooppa-neuvoston roolin vahvistumisella ja siihen liittyneellä epätietoisuudella uusien suuntaviivojen valmistelussa. Neuvoston sitoutuminen näkyi siinä, että Eurooppa-neuvoston tekemän pyynnön jälkeen oikeus- ja sisäasioiden neuvosto käsitteli asiaa valmisteluun käytetyn vuoden aikana lähes jokaisessa kokouksessaan,⁴⁶ minkä lisäksi asiaa käsiteltiin

⁴² Suuntaviivoja ei ole nimetty entisten tapaan puheenjohtajavaltion mukaan, eikä suuntaviivoista käytetä termiä ”monivuotinen ohjelma”. Se, että suuntaviivoja ei kutsuta neuvoston puheenjohtajavaltion mukaan, vaikuttaisi olevan seurausta Lissabonin sopimuksen myötä tapahtuneesta Eurooppa-neuvoston muuttumisesta unionin toimielimeksi sekä siitä, että kiertävästä puheenjohtajasta siirryttiin pysyvään puheenjohtajaan.

⁴³ Eurooppa-neuvosto 27. ja 28. kesäkuuta 2013 päätelmät, kohta 21.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ensimmäinen päätelmäluonnos annettiin Eurooppa-neuvoston valmistelun puitteissa 16.6.2014 ja suuntaviivat hyväksyttiin 26.–27.6.2014. Konkreettiseen tekstin muokkaamiseen ja kommentointiin käytettiin näin ollen vain muutama viikko.

⁴⁶ Uusia suuntaviivoja käsiteltiin seuraavissa oikeus- ja sisäasioiden kokouksissa:

useaan kertaan alemman tason valmisteluelimissä.⁴⁷ Jäsenvaltiot halusivat osallistua uusien suuntaviivojen laadintaan ja vaikuttivat ennakolta komission asiaa koskeviin tiedonantoihin.⁴⁸ Valmistelumenettely erosi kuitenkin edeltävistä siten, että neuvostossa käytyjen keskustelujen pohjana eivät olleet konkreettiset suuntaviivaehdotukset vaan yleisemmät ja poliittisluontoiset alan kehittämistä koskevat asiakirjat.⁴⁹ Neuvostossa ei laadittu luonnosta uusista suuntaviivoista, vaan neuvostossa käytyjen keskustelujen ja kirjallisten näkemysten⁵⁰

- epävirallinen oikeus- ja sisäministereiden kokous heinäkuussa 2014 (ks. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisen ministerikokouksen 18.–19.7.2013 ohjelma)
- oikeus- ja sisäasioiden neuvosto joulukuussa 2013 (ks. Euroopan unionin neuvosto esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvosto 3279. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 17017/13, kohta 10, 24 (puheenjohtajavaltio Liettuan ei ollut tarkoitus käsitellä aihetta joulukuun neuvostossa, mutta eräiden jäsenvaltioiden pyynnöstä aihe lopulta lisättiin neuvoston asialistalle)
- epävirallinen oikeus- ja sisäministereiden kokous tammikuussa 2014 (ks. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisen ministerikokouksen 23.–24.1.2014 ohjelma)
- oikeus- ja sisäasioiden neuvosto maaliskuussa 2014 (ks. Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 3298. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 7467/14, kohta 6)
- oikeus- ja sisäasioiden neuvosto kesäkuussa 2014 (Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 2219. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 10771/14, s. 8).

⁴⁷ Coreper käsiteli aihetta kuusi kertaa kevään 2014 aikana. Syksyn 2013 aikana aiheesta keskusteltiin oikeus- ja sisäasioiden alan neuvoston työryhmissä, ks. Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 2.

⁴⁸ Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 251 (Suomi, Alankomaat, Ruotsi, Viro, Unkari, Slovenia ja UK).

⁴⁹ Heinäkuun 2013 epävirallisessa kokouksessa asiaa käsiteltiin kolmen yleisen kysymyksen kautta, jotka liittyivät uusien haasteiden tunnistamiseen sekä strategisten painopisteiden ja uusien suuntaviivoja koskevien periaatteiden määrittämiseen, ks. Informal Justice and Home Affairs Ministers' meeting 18–19 July 2013, Vilnius (Lithuania), Future development of the JHA Area Discussion Paper on Justice. Joulukuun 2013 neuvostokokouksen asiakirjan Council of the European Union, Information note from the Presidency on the state of play regarding the future development of the JHA area, 17170/13 päiväyksen 3.12.2013 mukaan se toimitettiin vain päivää ennen OSA-neuvoston kokousta, mikä ei mahdollista jäsenvaltioiden perusteellista valmistautumista keskusteluihin. Asiakirjassa puheenjohtaja oli pyrkinyt kokoamaan yhteen jäsenvaltioiden kirjallisista kannoista ilmenneet tulevien suuntaviivojen yleiset horisontaaliset periaatteet. Ks. myös tammikuun 2014 epävirallisen ministerikokouksen keskusteluasiakirja, Discussion paper, session 1 (Justice) – 23 January 2014, on the future development in the area of justice, Informal Justice and Home Affairs Ministers' Meeting, Athens 23–24, January 2014, puheenjohtaja oli koonnut saamistaan jäsenvaltioiden kirjallisista kommentista kuusi yhteistyön periaatetta, joihin se pyysi näkemyksiä. Nämä koskivat 1) keskittymistä jo hyväksytyn EU:n lainsäädännön täytäntönnäpön laatuun, 2) alan toimijoiden yhteistyön parantamista, mm. koulutuksella, 3) lainsäädännön laadun parantamista tietyissä tapauksissa kodifioimalla voimassa olevaa sääntelyä, esimerkiksi siviilioikeus ja prosessioikeus, 4) teknologian parempaa hyödyntämistä, 5) sisäisten ja ulkoisten unionin poliitikkojen parempaa johdonmukaisuutta, 6) politiikkaohjauksen sitomista taloudelliseen ohjausjaksoon. Lisäksi puheenjohtaja esitti kysymyksen perusoikeuksiin ja rikosoikeuteen liittyvästä harmonisoinnin tasosta yhteisiä standardeja hyväksymällä.

⁵⁰ Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13.

pohjalta neuvoston puheenjohtaja toimitti omissa nimissään kaksisivuinen kirjeen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle Herman Van Rompuyille.⁵¹ Tältä osin valmistelumenettely muistuttaa Tampereen päätelmien valmistelua, jossa oikeus- ja sisäasiainneuvosto ei valmistellut luonnosta suuntaviivoista Eurooppa-neuvostolle viimeisteltäväksi ja hyväksyttäväksi. Oikeus- ja sisäasiainneuvostolla oli kuitenkin selkeästi vahvempi asema vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa kuin Tampereen päätelmien valmistelussa.

Komission näkemykset monivuotisten ohjelmien tarpeellisuudesta muuttuivat Lissabonin sopimuksen poliisi- ja rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien muutosten myötä. Tästä huolimatta komissio osallistui Eurooppa-neuvoston pyynnön mukaisesti uusien suuntaviivojen laadintaan. Se järjesti asiasta julkiset kuulemiset⁵² ja antoi aiheesta kaksi tiedonantoa⁵³. Muutoksena oli, ettei komissio toiminut aloitteellisesti uuden monivuotisen ohjelman aikaansaamiseksi vaan pikemminkin kyseenalaisti puheenvuoroissaan uuden ohjelman tarpeen. Komission asema konkreettisten suuntaviivojen valmistelussa oli neuvostoa vastaavalla tavalla heikompi kuin kahden edeltävän ohjelman yhteydessä. Komission asiaa koskevien tiedonantojen myöhäinen antamisajankohta vaikutti siihen, ettei niitä käsitelty perusteellisesti neuvostossa. Komissiolta kuitenkin odotettiin keskeistä osallistumista ja panosta tulevien suuntaviivojen valmisteluun sekä perusteellista arviota jo hyväksytyjen säädösten ja muiden toimenpiteiden toimivuudesta uusien strategisten linjausten hyväksymisen pohjaksi.⁵⁴ Tämä osoittaa, että myös jäsenvaltioiden taholta komission asema tulevan työn määrittämisessä on nähty keskeisenä. Ennen kaikkea komission vähäisempään asemaan suuntaviivojen konkreettisen sisällön määrittämisessä vaikutti se, että suuntaviivat laadittiin Eurooppa-neuvostossa.

Eurooppa-neuvoston linjaus uusien suuntaviivojen hyväksymisestä jo kesäkuussa 2014 todennäköisesti yllätti muut toimijat. Tukholman ohjelma päättyi vuoden 2014 lopussa, joten oletuksena lienee ollut, että myös seuraavat suuntaviivat olisi hyväksytty lähempänä vuoden 2014 loppua. Tämä olisi ajallisesti vastannut aikaisempien monivuotisten ohjelmien hyväksymisajankohtaa

⁵¹ Council of the European Union, Future development of the JHA area – Letter of the Hellenic Presidency to the President of the European Council, 10753/14.

⁵² Komissio käynnisti erilliset julkiset kuulemiset oikeus- ja sisäasioiden osalta syksyllä 2013. Komission oikeusalan tulevaisuus 2014 -kuuleminen liitettiin osaksi aihetta koskevaa konferenssia, ja määräaika lausunnoille oli vuoden 2013 loppu, http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm (20.2.2017). Sisäasioiden alan tulevaisuus 2014 -kuuleminen oli käynnissä 29.10.2013 ja 21.1.2014 välisen ajan, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0027_en.htm (20.2.2017).

⁵³ COM(2014) 144 final; COM(2014) 154 final.

⁵⁴ Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 2, 11, 98 (Suomi). Jäsenvaltioilla oli valmius käsitellä komission tiedonantoja oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa heti niiden ennakoidun valmistumisen jälkeen maaliskuussa 2014, mutta tiedonantojen myöhäinen valmistuminen ei mahdollistanut tätä.

suhteessa voimassa olevaan ohjelmaan. Eurooppa-neuvostossa linjattiin kuitenkin toisin. Uusien suuntaviivojen hyväksymisajankohdan aikaistuminen ilmeni neuvoston valmistelussa epätietoisuutena tarkan käsittelyn suhteen ja asiakirjojen myöhäisenä valmistumisena. Komission aikataulut vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa olivat puoli vuotta myöhemmässä vaiheessa kuin Tukholman ohjelman vastaavat valmistelut, mikä nostaa esiin kysymyksen siitä, että mahdollisesti myös komission alkuperäisenä ajatuksena oli uusien suuntaviivojen hyväksyminen vasta vuoden 2014 loppupuoliskolla. Tällöin komission aikataulutus vastaisi paremmin Tukholman ohjelman valmistelussa sovellettua aikataulua.

Toisaalta poliittisen ohjauksen vakiintuneesta säännönmukaisuudesta johtuen Tukholman ohjelman päättymisen ajankohta oli tiedossa ja vastaavasti uusien suuntaviivojen valmistelu oli tiedossa. Vuoden mittaista valmisteluaikaa ei voi pitää liian lyhyenä. On myös esitetty, että aikaistettu hyväksymisaikataulu ei mahdollistanut riittävän laajaa kansalaiskeskustelua alan tulevaisuudesta.⁵⁵ Kuitenkin Tukholman ohjelman päättyminen vuonna 2014 oli tiedossa ja Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2013 tekemä linjaus jätti edelleen hyvin aikaa seuraavien suuntaviivojen valmistelulle ja kansalaiskeskustelulle. Haagin ohjelma, mukaan lukien siihen liittyvä julkinen kuuleminen, valmisteltiin huomattavasti lyhemmässä ajassa kuin vuoden 2014 suuntaviivat.

Valmistelussa esiintyneeseen epäselvyyteen vaikutti Eurooppa-neuvoston aseman muuttuminen uusien suuntaviivojen valmistelussa. Neuvoston puitteissa valmistelussa ilmeni epäselvyyttä tulevien suuntaviivojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta sekä neuvoston roolista suuntaviivojen laadinnassa. Eri osapuolten kesken vallitsi yhteisymmärrys siitä, että Tukholman ohjelman mukaista hyvin yksityiskohtaista listausta tulevista säädöstoimenpiteistä ei ollut tarkoitus laatia.⁵⁶ Sen sijaan katsottiin, että tulevien suuntaviivojen tulisi olla strategiset ja poliittiset. Yksi osoitus päätelmien laajuutta ja yksityiskohtaisuutta koskeneesta epäselvyydestä oli puheenjohtajan kesäkuun 2014 alun oikeus- ja sisäasiainneuvostoon laatima keskusteluasiakirja, joka oli yksityiskohtaisempi kuin muutamaa viikkoa myöhemmin annettu Eurooppa-neuvoston päätelmäluonnos.⁵⁷ Neuvostossa oletuksena saattoi olla, että se olisi Haagin ja Tukholman ohjelmien tapaan valmistellut esityksen tulevista suuntaviivoista Eurooppa-neuvostolle hyväksyttäväksi.

Eurooppa-neuvoston linjaamaa uusien suuntaviivojen hyväksymisajankoh-

⁵⁵ Pascouau 2014, s. 4–5.

⁵⁶ Euroopan unionin neuvosto, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14, kohta 7. Kohdassa todettiin myös, että tavoitteena oli Tampereen ohjelmaa muistuttava strategia-asiakirja.

⁵⁷ Euroopan unionin neuvosto, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14.

taa ei voida pitää hyvänä institutionaalisesta näkökulmasta. Uusien suuntaviivojen hyväksyminen ajoittui komission vaihtumisen ja Euroopan parlamentin vaalien suhteen hankalaan aikaan. Euroopan parlamentin vaalit olivat toukuu-kuussa 2014, eikä uusi parlamentti ollut vielä kokoontunut kesäkuussa 2014. Komission osalta tilanne oli vastaavantyyppinen niin, että linjausten hyväksyminen ajoittui väistyvän komission aivan viimeisille hetkille. Uusi komissio (1.11.2014–) ei siten osallistunut tulevien linjausten valmisteluun. Suuntaviivojen toimeenpanon kannalta olisi tärkeää, että kaikki kolme instituutiota olisivat sitoutuneita tavoitteiden eteenpäin viemiseen. Toisaalta on huomattava, että tilanne ei ollut täysin poikkeava verrattuna aikaisempien monivuotisten ohjelmien hyväksymiseen juuri Euroopan parlamentin vaalien ja komission vaihtumisen ajallisessa läheisyydessä.⁵⁸ Vuoden 2014 suuntaviivojen hyväksyminen jo kesäkuussa vaikutti erityisesti parlamentin osallistumismahdollisuuksien heikentymiseen. Haagin ja Tukholman ohjelmien hyväksymisten ajankohdina uusi parlamentti oli ehtinyt aloittaa toimintansa, sillä vaalit olivat olleet kesäkuussa, ja ohjelmien hyväksymisen syksyllä, marras- ja joulukuussa vaalivuonna. Euroopan parlamentti ilmaisisikin tyytymättömyytensä uusien suuntaviivojen hyväksymisajankohdasta.⁵⁹

Valmistelumenettely johti parlamentin osalta siihen, että se ei ottanut kantaa komission asiaa koskeviin tiedonantoihin. Niiden myöhäinen valmistumisajankohta suhteessa uusien suuntaviivojen hyväksymiseen ei olisi mahdollistanut parlamentin kunnollista käsittelyä mietinnön laatimiseksi tiedonantojen pohjalta. Euroopan parlamentin tahtoa vaikuttaa alan kehitykseen ja toisaalta monivuotisten ohjelmien merkitystä osoittavat parlamentin valiokunta-aloitteisena⁶⁰ mietintönä laatimat näkemykset tulevaisuuden kehityssuunnasta. Mietintö koski muodollisesti Tukholman ohjelman väliarviota, mutta sisällöllisesti parla-

⁵⁸ Euroopan parlamentin vaalit ja komission vaihtuminen ovat ajoittuneet jokaisen monivuotisen ohjelman (Tampereen päätelmät, Haagin ohjelma, Tukholman ohjelma ja vuoden 2014 strategiset suuntaviivat) hyväksymisen kanssa samalle vuodelle. Vuonna 1999 Tampereen päätelmät hyväksyttiin juuri uuden komission aloittamisen jälkeen (syyskuussa 1999) edellisen jouduttua eroamaan saman vuoden maaliskuussa. Vuonna 2004 uusi komissio aloitti toimintansa marraskuussa, 22.11., vasta Haagin ohjelman hyväksymisen jälkeen. Tukholman ohjelman hyväksymisen aikaan vuonna 2009 uusi komissio aloitti vasta helmikuussa 2010. Aikaisemman komission toimikausi päättyi 31.10.2009, mutta se jatkoi toimituskomissiona uuden komission aloitusajankohdtaan saakka. Näin ollen Tukholman ohjelma hyväksyttiin toimituskomission kaudella. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että komission nimitysaikataulu ei ole tarkka, vaan siihen liittyy aina aikataulullisia epävarmuustekijöitä.

⁵⁹ Euroopan parlamentin puhemies Schultzin puhe Eurooppa-neuvostossa 27.6.2013; Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan mietintöluonnos Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), 11.7.2013, kohta 56. Ks. myös EP:n tutkimus: Towards the Negotiation and Adoption of the Stockholm Programme's Successor for the Period 2015–2019, s. 10, 33–34.

⁶⁰ Euroopan parlamentin työjärjestys, kahdeksas vaalikausi, 52 artikla.

mentti otti siinä kantaa myös alan tulevaan kehitykseen. Huomattavaa on, ettei Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2013 esittämässä uusien suuntaviivojen valmistelupyynnössä mainittu Euroopan parlamenttia.

Haasteet, jotka liittyvät monivuotisten ohjelmien hyväksymisajankohdan osumiseen parlamenttivaali- ja komission vaihtumisvuodelle on tunnistettu. Tähän tulee muutos vuoden 2014 suuntaviivoja seuraavien suuntaviivojen hyväksymisessä. Seuraavien suuntaviivojen hyväksyminen on edessä vuonna 2020 eli vasta parlamentin vaaleja ja komission vaihtumista seuraavana vuonna.

Monivuotisten ohjelmien merkityksen ja eri toimijoiden sitoutumisen näkökulmasta voidaan todeta, että huolimatta vuoden 2014 suuntaviivojen valmisteluun liittyneistä poikkeavuuksista ja epäselvyyksistä kukin toimija – Eurooppa-neuvosto, Euroopan parlamentti, komissio, neuvosto ja jäsenvaltiot – pyrki vaikuttamaan suuntaviivoihin. Tämä osoittaa eri toimijoiden antamaa painoarvoa monivuotisille ohjelmille vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämässä ja ohjelmissa nähtyä vaikuttavuutta.

4.2.5 Ohjelmien täydentäminen toimentasuunnitelmissa

Eri toimijoiden sitoutuminen monivuotisilla ohjelmilla toteutettuun vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämiseen näkyi tahtona täydentää ohjelmia toimentasuunnitelmissa. Toimentasuunnitelmien tarkoituksena oli määrittää yksityiskohtaisesti ne toimenpiteet, joilla monivuotisten ohjelmien mukaiset tavoitteet tuli saavuttaa, sekä toimenpiteitä koskevat aikataulut.⁶¹

Toimentasuunnitelmien laatimista on tähän mennessä esitetty Haagin ja Tukholman ohjelmille. Merkittävää on, että juuri näitä jo itsessään yksityiskohtaisia ohjelmia haluttiin täydentää vielä toimentasuunnitelmissa. Monivuotiset ohjelmat toimentasuunnitelmissa täydennettyinä linjaisivat hyvin tarkasti EU:n lainsäädäntötyötä. Tämä puolestaan jättäisi komission aloitevallan hyvin kapeaksi oikeus- ja sisäasioiden alalla. Toisaalta Eurooppa-neuvoston toimentasuunnitelmien valmistelupyyntö osoitettiin nimenomaan ja ainoastaan komissiolle.⁶² Tämä heijastelee komission aloiteoikeutta ja sitä, että toimentasuunnitelmat oli tarkoitettu yhteistyövälineiksi siten, että ne olisi hyväksytty sekä komissiossa että neuvostossa. Komission aloiteoikeuden näkökulmasta kiinnostava huomio on se, että komissio katsoi Haagin ohjelman aikaan, että toimentasuunnitelmien olisi tullut olla Eurooppa-neuvoston hyväksymiä.⁶³ Tämä osoittaa, että komissio piti tuolloin Eurooppa-neuvoston asemaa keskeisenä oikeus- ja sisäasioiden

⁶¹ Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 17; Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009, päätelmät, kohta 33.

⁶² Ibid.

⁶³ KOM(2005) 184 lopullinen, s. 13.

alan konkreettisessa lainsäädäntötyön ohjauksessa ja että yhteisesti määritellyillä tavoitteilla oli alan edistämiseksi niin suuri arvo, ettei komissio nostanut esiin ristiriitaa aloiteoikeutensa kanssa. Myöskään Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman valmistelussa ei kynnyskysymykseksi noussut komission aloiteoikeuden rajoittaminen, vaikka Lissabonin sopimus oli laajentanut komission aloiteoikeuden alaa.

Toimintasuunnitelmien valmistelut eivät sujuneet kitkattomasti neuvoston ja komission välillä. Komission toimintasuunnitelmia koskevien ehdotusten⁶⁴ ei neuvostossa katsottu kaikilta osin vastaavan Eurooppa-neuvoston hyväksymiä Haagin ja Tukholman ohjelmia. Komission katsottiin pyrkivän tiedonannoiltaan osittain muuttamaan ohjelmien painopisteitä ja sisällyttämään tuleviin toimiin sellaisia aloitteita, joita ohjelmat eivät sisältäneet.⁶⁵

Haagin ohjelmaan liittynyt toimintasuunnitelma kuitenkin hyväksyttiin komission ja neuvoston yhteisenä asiakirjana⁶⁶ Toimintasuunnitelmaa ei hyväksytty Eurooppa-neuvostossa. Eurooppa-neuvosto ainoastaan ilmaisi tyytyväisyytensä siitä, että neuvosto ja komissio olivat sen hyväksyneet.⁶⁷ Tukholman ohjelmaa koskenut toimintasuunnitelma sen sijaan jäi neuvostossa kokonaan hyväksymättä. Ristiriidat komission ja neuvoston välillä olivat suuret, mistä johtuen ja aikaisemmin sovitusta poiketen⁶⁸ neuvosto hyväksyi ainoastaan lyhyet päätelmät, joissa se ilmaisi selkeästi Tukholman ohjelman ja toimintasuunnitelman väliset kiistat. Neuvosto korosti varsin vahvasanaisesti Tukholman ohjelman olevan ainoa EU:n toimintaa ohjaava viitekehys. Neuvosto kehotti komissiota toteuttamaan ainoastaan Tukholman ohjelman mukaisia

⁶⁴ Haagin ohjelman toimintasuunnitelman tiedonanto: KOM(2005) 184 lopullinen. Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman tiedonanto: KOM(2010) 171 lopullinen.

⁶⁵ SuVP 25/2005 vp, 13 §, asiakirja A 13 §, s. 27–28. Suomen kannassa tapahtui muutos toimintasuunnitelman ennakkoaiheuttamisen ja toimintasuunnitelman hyväksymisen välillä. Ennakkoaiheuttamisvaiheessa (E 72/2004 vp, 1. jatkokirjelmä, s. 2) kanta toimintasuunnitelmaan oli myönteinen, ja komissiota kehoitettiin sen pikaiseen hyväksymiseen, ja (LaVL 4/2005 vp, s. 2–3; SuVP 15/2005 vp, 4 §, valiokunnan lausuma) toimintasuunnitelman katsottiin edesauttavan jäsenvaltioiden sitouttamista yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen ja koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Sen sijaan toimintasuunnitelman hyväksymisvaiheessa Suomen kanta (SuVP 25/2005 vp, 13 §, asiakirja A 13 §, s. 27–28) oli varauksellinen ja siinä jopa kyseenalaistettiin toimintasuunnitelman tarpeellisuus. Tukholman ohjelman toimintasuunnitelman kiistasta ks. Carrera – Guild 2012, s. 3.

⁶⁶ Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamiseksi Euroopan unionissa tähtäävän Haagin ohjelman toteuttamiseksi, s. 1, EUVL C 198, 12.8.2005, s. 1–22. Toimintasuunnitelma hyväksyttiin 2.–3.6.2005 oikeus- ja sisäasiainneuvostossa, Euroopan unionin neuvosto, lehdistötiedote, 8849/05, s. 2, 12. Lehdistötiedotteessa, s. 12, korostettiin, ettei toimintasuunnitelma loukkaa komission aloiteoikeutta (eikä komission ja jäsenvaltioiden aloiteoikeutta SEU VI osaston asioissa) eikä EP:n institutionaalista asemaa.

⁶⁷ Brysselin Eurooppa-neuvosto 16. ja 17. kesäkuuta 2005 puheenjohtajan päätelmät, kohta 12.

⁶⁸ Tukholman ohjelma, kohta 1.2.10. Ks. Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 10.

aloitteita.⁶⁹ Tämä osoittaa osaltaan monivuotisilla ohjelmilla ja niitä koskevilla toimintasuunnitelmillä nähtyä lainsäädännön ohjausvaikutusta. Komissio pyrki käyttämään toimintasuunnitelmia hyväkseen ajaakseen omia näkemyksiään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentamisessa ja neuvosto puolestaan linjasti vahvasti omat näkemyksensä toimintasuunnitelmien sisällöstä.

Toimintasuunnitelmien kiistat koskivat kansainvälisen yksityisoikeuden alan toimia Haagin ohjelman osalta. Komissio ehdotti toimintasuunnitelmaan aloitteita rekisteröityihin parisuhteisiin liittyvistä varallisuussuhteista, lainsäädännön ja hallinnollisten toimenpiteiden kumoamisesta tai vähentämisestä asiakirjojen vapaan liikkuvuuden edistämiseksi ja vastavuoroisesta tunnustamisesta henkilöiden yksityisoikeudelliseen asemaan liittyvissä asioissa.⁷⁰ Näitä ei sisällytetty hyväksyttyyn toimintasuunnitelmaan. On huomionarvoista, että komissio esitti vastaavia aloitteita jo Haagin ohjelmaan,⁷¹ mutta neuvosto ja Eurooppa-neuvosto eivät niitä siihen sisällyttäneet. Komissio pyrki näin toimintasuunnitelman kautta uudelleen edistämään kyseisiä aloitteita.

Komission esittämät aloitteet Tukholman ohjelmaan liittyneeseen toimintasuunnitelmaan kansainvälisen yksityisoikeuden alalla vastasivat melko hyvin jäsenvaltioiden päämiesten asettamia tavoitteita ja tahtotilaa. Eroina olivat tältä osin lähinnä komission tiedonannon sisältämä suositus testamenttien rekisteröinnistä, kansainvälisen toiminnan laajempi konkretisoiminen ja se, että lainsäädännön johdonmukaisuuden parantaminen rajautui Tukholman ohjelman kattavasta yksityisoikeuden alan yhteistyön lainsäädäntöä koskevasta kirjauksesta ainoastaan siviiliprosessioikeuden johdonmukaisuuden parantamiseen.⁷²

Toimintasuunnitelmat osoittavat, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehitystä on pyritty varmistamaan yhteisesti ja yksityiskohtaisella tasolla sovitulla tavoitteilla. Koska kyse on ollut komission ja neuvoston yhteistyön välineistä, toimintasuunnitelmissa on tavoiteltu yhteistä, ennakkollista näkemystä tulevista lainsäädäntötoimenpiteistä. Kiistat toimintasuunnitelmien laadinnassa puolestaan osoittavat, että erilaiset tulkinnat monivuotisten ohjelmien toimeenpanossa ovat olleet mahdollisia.

⁶⁹ Euroopan unionin neuvosto, Ehdotus: Neuvoston päätelmät komission tiedonannosta ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttaminen EU:n kansalaisten hyväksi – Toimintasuunnitelma Tukholman ohjelman toteuttamiseksi” (KOM(2010) 171 lopullinen), 9935/10.

⁷⁰ KOM(2005) 184 lopullinen, s. 29.

⁷¹ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11.

⁷² Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 21, 24, 28–29.

4.2.6 Euroopan parlamentin sitoutuminen

Euroopan parlamentin asemaa monivuotisten ohjelmien valmistelussa ei voida pitää kovin vahvana,⁷³ eikä sen aseman kehittyminen ja vahvistuminen ole heijastunut ohjelmien valmisteluun institutionaalisia muutoksia vastaavalla tavalla. Monivuotisissa ohjelmissa on yleisellä tasolla huomioitu Euroopan parlamentin institutionaalisen aseman muutokset viittaamalla niitä koskeviin perussopimusmuutoksiin, mutta suuntaviivojen konkreettisessa valmistelutyössä muutosta ei ole huomioitu. Euroopan parlamentin kehittyminen tehtäviensä ja toimivaltansa puolesta tasavertaiseksi lainsäätäjäksi neuvoston rinnalle ei ole johtanut samanarvoiseen asemaan suuntaviivojen valmistelussa. Suuntaviivat ovat olleet Eurooppa-neuvoston hyväksymiä, ja valmistelusta ovat vastanneet neuvosto ja komissio. Eurooppa-neuvosto on osoittanut monivuotisten ohjelmien valmistelupyynnöt neuvostolle ja komissiolle ilman Euroopan parlamentin mainitsemista.⁷⁴ Vastaavasti Haagin ja Tukholman ohjelmien toimitasuunnitelmien valmistelussa tai hyväksymisessä parlamentilla ei juuri ole ollut osaa. Haagin ohjelman toimitasuunnitelma oli neuvoston ja komission yhteinen asiakirja, jonka hyväksymiseen parlamentti ei osallistunut. Tukholman ohjelman toimitasuunnitelman valmistelussa komissio oli esittänyt, että neuvoston ohella myös Euroopan parlamentin tulisi hyväksyä kyseinen asiakirja,⁷⁵ mutta se jäi neuvostolta kokonaan hyväksymättä, eikä Euroopan parlamentin osallistuminen sen hyväksymiseen näin ollen ajankohtaistunut.

Euroopan parlamentin osuutta vision luomisessa ei kuitenkaan voida pitää täysin olemattomana. Päinvastoin parlamentti on toiminut aktiivisesti alan visioinnissa. Useiden erilaisten vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien kannanottojen lisäksi se on linjannut omat näkemyksensä jokaisesta monivuotisesta ohjelmasta.⁷⁶ Niiden vaikutus ei välttämättä niinkään ole ol-

⁷³ De Capitani 2010, s. 26–27.

⁷⁴ Haagin ohjelman valmistelukehoitus: Brysselin Eurooppa-neuvosto 17. ja 18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 9; vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelukehoitus: Eurooppa-neuvosto 27. ja 28. kesäkuuta 2013 päätelmät, kohta 21. Eurooppa-neuvosto ei ottanut lainkaan kantaa Tukholman ohjelman valmisteluun, vaan valmistelu aloitettiin neuvoston puitteissa.

⁷⁵ Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimitasuunnitelmasta, s. 10.

⁷⁶ Euroopan parlamentin kannanotot:

- *Wienin toimitasuunnitelma*: Euroopan parlamentin päätöslauselma ehdotuksesta neuvoston ja komission toimitasuunnitelmaksi parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, EYVL C 219, 30.7.1999, s. 61–67.
- *Tampereen päätelmät*: Euroopan parlamentin 16. syyskuuta 1999 antama päätöslauselma (B5-0116/1999) vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta koskevasta Eurooppa-neuvoston ylimääräisestä kokouksesta (Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999), EYVL C 54, 25.2.2000, s. 93–94.
- *Haagin ohjelma*: Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle va-

lut suoraviivaisesti konkreettisten suuntaviivojen tekstilaadinnassa⁷⁷ vaan alan yleisemmässä visioinnissa. Parlamentissa on myös pohdittu oikeuden alueen tulevaa suuntaa ja kehitystarpeita aivan viime aikoina.⁷⁸

Huomattavaa on, että huolimatta parlamentin vähäisestä osallistumisesta monivuotisten ohjelmien laadintaan, se on suhtautunut niihin myönteisesti ja toiminut myös aloitteellisesti monivuotisten ohjelmien aikaansaamiseksi.⁷⁹ Tämä osoittaa parlamentin sitoutumista monivuotisiin ohjelmiin. Toisaalta parlamentti on toistamiseen esittänyt, että oikeus- ja sisäasioiden alan kehityssuuntaviivat tulisi laatia yhteistyössä sen kanssa.⁸⁰ Myös komissio on esittänyt, että

pauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tulevaisuudesta sekä edellytyksistä sen legitimeiteetin vahvistamiseksi ja toimivuuden tehostamiseksi (2004/2175(INI)), EUVL C 166 E, 7.7.2005, s. 58–63.

- *Tukholman ohjelma*: Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva monivuotinen ohjelma (2010–2014) (Tukholman ohjelma) Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. marraskuuta 2009 komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” – Tukholman ohjelma, EUVL C 285 E, 21.10.2010, s. 12–35, Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaa koskien parlamentti antoi päätöslauselman, joka tosin kattoi ainoastaan yksityisoikeuden alan: Euroopan parlamentin päätöslauselma 23. marraskuuta 2010 Tukholman ohjelman toteuttamista koskevan toimintasuunnitelman yksityis-, kauppa- ja perheoikeuteen sekä kansainväliseen yksityisoikeuteen liittyvistä näkökohdista (2010/2080(INI)), EUVL C 99 E, 3.4.2012, s. 19–26.
- *Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat*: Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)).
- Ks. luvun 2.2 alaviitteet 30, 31 Maastrichtin sopimuksen voimassaoloaikaisista Euroopan parlamentin oikeus- ja sisäasioiden alan toimintaa koskeneista kannanotoista.

⁷⁷ Haagin ohjelmassa, s. 1, oli nimenomainen viittaus Euroopan parlamentin ohjelmaa koskevaan lausuntoon ja sen huomioon ottamiseen.

⁷⁸ Ks. Kramer – de Rooij – Vesna – Blauwhoff – Lisette 2012; Kramer 2014; European Parliament, Cost of Non-Europe Report: A European Code on Private International Law, CONE 3/2013.

⁷⁹ Myönteisestä suhtautumisesta ks. esim. Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), kohta 115. Aktiivista suhtautumista osoittavat mm. EP:n aloitteellisuus Tampereen päätelmien jatko-ohjelmaksi ja Tukholman ohjelman väliarvioinnin laatiminen valiokunta-aloitteisena mietintönä komission jättäessä väliarvioinnin laatimatta.

⁸⁰ Haagin ohjelman osalta: Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tulevaisuudesta sekä edellytyksistä sen legitimeiteetin vahvistamiseksi ja toimivuuden tehostamiseksi, kohta 1, EUVL C 166 E, 7.7.2005, s. 58–63. Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen osalta: Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), kohta 115. Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma ehdotuksesta neuvoston ja komission toimintasuunnitelmaksi parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, kohta 1, 29, EYVL C 219, 30.7.1999, s. 61–67; Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1460/95) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1995, kohta 23, EYVL C 17, 22.1.1996 s. 179–183; Euroopan parlamentin päätöslauselma (B4-1333/96) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisen oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön edistymisestä vuonna 1996, kohta H ja 16, EYVL C 20, 20.1.1997, s. 185–192.

parlamentin tulisi osallistua tulevan työn ohjaukseen.⁸¹ Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa komissio toi vahvasti esille parlamentin tasavertaisen aseman lainsäätäjänä ja esitti, että Eurooppa-neuvoston hyväksymien suuntaviivojen tulisi perustua neuvostossa ja Euroopan parlamentissa komission tiedonannosta käytyihin keskusteluihin.⁸²

Euroopan parlamentin heikko asema suuntaviivojen valmistelussa on herättänyt parlamenttia laajemmin kritiikkiä suuntaviivoja ja niiden valmistelun nettelyä kohtaan Lissabonin sopimuksen tuomien muutosten myötä. Kritiikki on kohdistunut suuntaviivojen valmistelun vahvaan hallitustenväliseen eli Eurooppa-neuvostopainotukseen ja Lissabonin sopimuksen mukaisen instituutionaalisen kehikon huomiotta jättämiseen. On katsottu, että alan suunnittelussa tulisi huomioida Lissabonin sopimuksen myötä vahvistunut Euroopan parlamentin asema.⁸³ Ohjelmien valmistelutapaa on pidetty epädemokraattisena johdettujen avoimuuden puutteellisuudesta sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin vähäisestä tai olemattomasta osallistumismahdollisuudesta.⁸⁴ Suuntaviivojen yhtenä keskeisimmistä lisäarvoista on ollut niillä saavutettu yhteinen näkemys tulevista säädös- ja muista hankkeista ja sitoutuminen näiden toteuttamiseen. Euroopan parlamentin toimiessa lainsäätäjänä neuvoston rinnalla olisi vision toteutumisen kannalta olennaista, että molemmat toimielimet olisivat sitoutuneita siihen. Sitoutumiseen vaikuttaa parlamentin mahdollisuus osallistua vision luomiseen.

4.2.7 Kansalliset parlamentit

Kansallisten parlamenttien asema EU:n päätöksenteossa on ollut yksi keskeinen teema pohdittaessa EU:n demokraattista hyväksyttävyyttä ja pyrkimyksiä tuoda unioni lähelle kansalaisia.⁸⁵ Jäsenvaltioiden siirtäessä toimivaltaa kansal-

⁸¹ EP:n osallistumisesta Haagin ohjelman valmisteluun KOM(2004) 401 lopullinen, s. 17; EP:n osallistumisesta Tukholman ohjelman valmisteluun KOM(2009) 262 lopullinen, s. 29, jossa komissio ei puolestaan maininnut neuvostoa lainkaan, vaan esitti toivovansa, että Eurooppa-neuvosto käsittelee tiedonantoa perusteellisesti Euroopan parlamentin kanssa ennen ohjelman hyväksymistä. Komission esittämistavassa näkyi muutos ohjelmiin liittyvissä toimintasuunnitelmia koskevissa tiedonannoissa: Haagin ohjelmaa koskeneessa toimintasuunnitelman tiedonannossa, KOM(2005) 184 lopullinen, s. 13, komissio kehotti vain neuvostoa keskustelemaan tiedonannosta, jotta Eurooppa-neuvosto voisi sen hyväksyä. Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaa koskevassa tiedonannossa, KOM(2010) 171 lopullinen, s. 10, komissio puolestaan oli lisännyt Euroopan parlamentin neuvoston rinnalle hyväksymään tiedonannon mukaista toimintasuunnitelmaa.

⁸² COM(2014) 144 final, s. 2, 10; COM(2014) 154 final, s. 3, 14.

⁸³ Carrera – Guild 2012, s. 3–4, 14–15; Wagner 2014a, s. 471. Toisaalta Puetter 2014, s. 141, on katsonut hallitustenvälisyyteen kuuluvan konsensusmenetelmän olevan osatekijä Eurooppa-neuvoston johtotasemassa.

⁸⁴ De Capitani 2010, s. 26–27; Carrera – Guild 2014, s. 6.

⁸⁵ Salminen 2009, s. 360.

liselta tasolta EU-tasolle kansallisten parlamenttien lainsäädäntötoimivalta on kaventunut, ja johtuen neuvoston keskeisestä asemasta EU:n lainsäädäntömenettelyssä päätösvalta on siirtynyt kansallisilta parlamenteilta hallituksille.⁸⁶ Kehitys on aiheuttanut huolta kansallisten parlamenttien asemasta, ja kirjallisuudessa on pohdittu, ovatko kansalliset parlamentit häviäjiä EU:n integraatioprosessissa.⁸⁷ Kansallisten parlamenttien aseman parantamista onkin esitetty yhtenä kehityskkeinona EU:n demokratiavajekeskustelussa.⁸⁸ Parlamenttien aseman keskeisyyttä on perusteltu sillä, että EU:n päätöksenteossa kansalaiset ovat edustettuina kansallisten parlamenttien kautta ja osallistuvat kansallisten hallitusten kautta EU:n lainsäädännön valmisteluun ja että kansalliset parlamentit vastaavat EU-sääntelyn täytäntöönpanosta osaksi kansallista lainsäädäntöä.⁸⁹ EU:n demokraattisen hyväksyttävyyden on esitetty kanavoituvan unionin toimintaan myös siten, että kansalliset parlamentit kontrolloivat hallituksiaan (hallitusten parlamentaarinen valvonta), jotka puolestaan osallistuvat unionin päätöksentekoon neuvostossa.⁹⁰ Tämän tutkimuksen kannalta keskeiset kysymykset liittyvät siihen, miten kansalliset parlamentit ovat voineet EU:n valtiosääntöisissä puitteissa vaikuttaa monivuotisiin ohjelmiin ja sitä kautta unionin sääntelyn kehitykseen oikeus- ja sisäasioissa ja erityisesti tämän tutkimuksen näkökulmasta Euroopan oikeuden alueen visioon.

Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksiin monivuotisten ohjelmien laadinnassa ovat vaikuttaneet toisaalta kansallisia parlamenteja koskevat EU-tason kirjaukset ja toisaalta kansallisen tason järjestelyt. EU-tasolla kansallisten parlamenttien asemaa on kehitetty asteittain Maastrichtin sopimuksesta lähtien.⁹¹ Ennen Lissabonin sopimusta kyse oli kansallisten parlamenttien EU-asioiden tiedonsaannista ja niiden sekä Euroopan parlamentin välisestä yhteistyöstä. Oikea-aikainen tiedonsaanti on keskeinen edellytys päätöksentekoon osallistumiselle ja vaikuttamiselle, ja tämän edistämiseksi EU-tasolla an-

⁸⁶ Jääskinen 2000, s. 114; Piris 2010, s. 123; Salminen 2009, s. 367, 370.

⁸⁷ Ks. tästä esim. Hyvärinen 2015, s. 52; Kiiver 2006, s. 71; Salminen 2009, s. 366. Kuitenkin Salmisen (s. 399–400) mukaan suhdetta on mahdollista kuvata yhteistyönä, jossa eri osapuolten pitää toimia sellaisessa luottamuksellisessa yhteistyössä, joka ottaa huomioon toisten osapuolten toimivallan ja tehtävät. Kyse olisi siten komission, neuvoston, Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisestä yhteistyöstä.

⁸⁸ Ks. tästä mm. Neuvonen 2007, s. 100; Salminen 2009, s. 381. Demokratiavajeella tarkoitetaan Raunio 2014, s. 28, mukaan lavasti ymmärrettynä kansalaisten heikkoja mahdollisuuksia vaikuttaa eurooppalaiseen politiikkaan, mutta käsite on kuitenkin kiistelty ja moniulotteinen eikä sen laajuudesta ole yhteisymmärrystä tutkijoiden keskuudessa. Raunio (mt., s. 33) on esittänyt kriittistä näkemystä kansalaisten näkemysten kanavoitumisesta kansallisten parlamenttien ja jäsenvaltioiden hallitusten kautta, mikä on seurausta kansallisten parlamenttien vaalien painottumisesta kansallisiin kysymyksiin.

⁸⁹ Neuvonen 2007, s. 73, 230; Salminen 2009, s. 362.

⁹⁰ Salminen 2009, s. 366–367.

⁹¹ Kansallisten parlamenttien aseman kehityksestä EU:n perussopimuksissa Neuvonen 2007, s. 108–120.

nettiin asiaa koskevat suuntaviivat Maastrichtin sopimukseen liitetyillä julistuksilla sekä Amsterdamin sopimukseen liitetyllä pöytäkirjalla.⁹² Varsinainen toteutus tapahtui jäsenvaltioiden kansallisen tason järjestelyillä. Kansallisilla parlamenteilla ei ennen Lissabonin sopimusta ollut unionin perussopimukseen kirjattua toimivaltaa EU-tason päätöksentekomenettelyssä.⁹³ Kansallisesti kukin jäsenvaltio on luonut oman valtiosääntökäytäntönsä mukaiset järjestelyt parlamenttien ja hallituksen väliselle yhteistyölle EU-asioissa.⁹⁴ Kansallisille parlamenteille määritetty osallistumisaste kansalliseen EU-asioita koskevaan päätöksentekoon vaihtelee jäsenvaltioittain, mutta kansalliset järjestelyt perustuvat kuitenkin samoille yleisille periaatteille, joiden mukaan säännöksillä pyritään takaamaan kansallisten parlamenttien tiedonsaanti- ja osallistumisoikeus EU-asioissa kansallisella tasolla.⁹⁵ Kysymys on pyrkimyksestä taata jäsenvaltioissa unionitasoisen päätöksenteon hyväksyttävyyttä ja legitimitettä ja suojata niitä.⁹⁶

Eräs Lissabonin sopimuksen tavoitteista oli parantaa demokraattista legitimitettä.⁹⁷ Lissabonin sopimuksessa kansallisten parlamenttien asema tunnustettiin ensimmäistä kertaa varsinaisissa perussopimusmääräyksissä ja määritettiin kansallisille parlamenteille muodollinen asema EU:n lainsäädäntömenettelyssä toissijaisuusvalvonnan kautta.⁹⁸ Lissabonin sopimuksessa SEU 10 artikla 2

⁹² Maastrichtin sopimuksen julistus 13 koski mm. kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeutta komission lainsäädäntöehdotuksista, Maastrichtin sopimuksen julistus 14 koski mm. kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välistä yhteistyötä. Julistuksilla ei ollut oikeudellista sitovuutta. Amsterdamin sopimukseen sisällytettiin pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa. Siinä määrättiin edelleen aikaisempaa tarkemmin kansallisten parlamenttien tiedonsaantioikeudesta komission antamista asiakirjoista ja kansallisten parlamenttien välisestä yhteistyöfoorumista COSACista. Nizzan sopimuksen julistuksessa N:o 23 Euroopan unionin tulevaisuudesta linjattiin yhdeksi tulevien perussopimusneuvotteluiden keskeiseksi kysymykseksi kansallisten parlamenttien aseman parantaminen. Neuvonen 2007, s. 112.

⁹³ Salminen 2009, s. 385.

⁹⁴ Suomessa eduskunnan asemasta EU-asioissa säädetään perustuslain 93 §:n 2 momentissa, 96 ja 97 §:ssä. Ks. Suomen järjestelmästä Helander 2010, s. 201–214; Jääskinen – Kivisaari 1997. Ks. myös Neuvonen 2007, joka on tarkastellut väitöskirjassaan UK:n, Suomen, Puolan ja Viron järjestelmiä.

⁹⁵ Salminen 2009, s. 371.

⁹⁶ Ibid., s. 373.

⁹⁷ Piris 2010, s. 112.

⁹⁸ SEU 5(3) artikla, Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 2. Ks. kritiikistä kansallisten parlamenttien aseman vahvistamiseksi toissijaisuusvalvonnalla Raunio 2013, s. 77–88. Toissijaisuusvalvonnan lisäksi Lissabonin sopimuksessa annettiin kansallisille parlamenteille eräitä muita toimivaltuuksia, kuten vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella erityismääräys alan säädösehdotusten ja -aloitteiden toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvomisesta (SEUT 69 artikla), alan politiikkojen arvioinnista (SEUT 70 artikla), mahdollisuus vastustaa perheoikeuden alalla siirtymistä erityisestä lainsäätämisyjärjestyksestä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen, ns. passarellen käyttöä (SEUT 81(3) artikla), osallistuminen Eurojustin toimintaan (SEUT 85(1) artikla), osallistuminen Europolin toimintaan (SEUT 88(2) artikla). Kansallisille parlamenteille annetut useat tehtävät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella korostavat alan herkkyyttä. Samansuuntaisesti Craig 2013, s. 346. Ks. kansallisia parlamenteja koske-

kohdassa todetaan edustuksellisesta demokratiasta, että jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa on erityinen kansallisia parlamenteja koskeva SEU 12 artikla, jossa listataan tavat, joilla kansalliset parlamentit edistävät osaltaan aktiivisesti unionin moitteetonta toimintaa. Näiden tapojen joukossa mainitaan edelleen tiedonsaanti sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välinen yhteistyö. Kansallisten parlamenttien asemasta on Lissabonin sopimuksessa nimenomainen pöytäkirja.⁹⁹

Neuvonen on jakanut kansallisten parlamenttien vaikuttamiskanavat epäsuoriin ja suoriin. Epäsuoralla vaikuttamisella Neuvonen tarkoittaa kansallisen parlamentin vaikuttamista EU-asioihin hallituksen kautta. Tämä vaikuttamismahdollisuus on perustunut kunkin jäsenvaltion kansallisiin järjestelyihin parlamentin ja hallituksen välisestä yhteistyöstä, ja sitä on tuettu EU-tason määräyksillä tiedonsaannin varmistamisesta. Suoralla vaikuttamisella Neuvonen tarkoittaa, että kansallinen parlamentti vaikuttaa EU-päätöksentekoon suorialla yhteyksillä komissioon tai Euroopan parlamenttiin ilman toimimista maansa hallituksen kautta. Myös komissio on pyrkinyt edistämään kansallisten parlamenttien suoraa vaikuttamista EU:ssa käsiteltäviin asioihin. Komissio aloitti vuonna 2006 poliittisen dialogin, jonka tarkoituksena on edistää komission ja kansallisten parlamenttien välisiä suoria yhteyksiä siten, että parlamentit voivat toimittaa komissiolle lausuntoja unionissa käsiteltävistä asioista.¹⁰⁰ Komission näkemyksen mukaan dialogi voi vaikuttaa unionin politiikan muotoiluun. Komission mukaan se ottaa kansallisten parlamenttien esittämät lausunnot huomioon laatiessaan tausta-asiakirjoja.¹⁰¹ Sittenmin komission ja kansallisten parlamenttien välisiä suoria yhteyksiä on pyritty edelleen parantamaan muun muassa komission jäsenten vierailuilla kansallisissa parlamenteissa.¹⁰²

Kansallisten parlamenttien epäsuorat vaikutusmahdollisuudet monivuotisten ohjelmien ja sitä kautta oikeuden alueen vision sisältöön ovat olleet riippuvai-

vista Lissabonin sopimuksen määräyksistä esim. Piris 2010, s. 124–132; Salminen 2009, s. 384–395; Wyrzykowski – Puchta – Ziolkowski 2010, s. 1–78; HE 23/2008 vp, s. 30–33.

⁹⁹ Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa.

¹⁰⁰ Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle Euroopan kansalaisten toimintasuunnitelma EU:n tuloksenteke, KOM(2006) 211 lopullinen, s. 9–10. Cygan 2011, s. 494–495, on tuonut esille, että komission ja kansallisten parlamenttien välistä suoraa poliittista dialogia on kutsuttu Barroson aloitteeksi. Ks. tähän liittyen tähän mennessä annettu viimeisin komission vuosikertomus 2015 Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista, COM(2016) 471 final, ja tätä täydentävä komission vuosikertomus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteista, COM(2016) 469 final.

¹⁰¹ Komission kertomus vuosiraportti 2007 Euroopan komission ja jäsenvaltioiden parlamenttien suhteista, KOM(2008) 237 lopullinen, s. 4. Ks. kriittisestä näkemyksestä Raunio 2013, s. 86.

¹⁰² Ks. esim. komission vuosikertomus 2015 Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista, COM(2016) 471, s. 2, 12–14.

sia siitä, minkälaiset ovat olleet kunkin jäsenvaltion kansalliset menettelyt parlamentin ja hallituksen välisessä yhteistyössä.¹⁰³ Kysymys on tällöin ollut siitä, miten kansallisesti on järjestetty parlamentin näkemysten huomioiminen jäsenvaltion kannanmuodostuksessa poliittisluonteisiin monivuotisiin ohjelmiin.¹⁰⁴ Kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuutta on voinut edistää se, että monivuotisten ohjelmien valmistelumenettelyt ovat perustuneet komission tiedonantoon, minkä johdosta kansalliset parlamentit ovat Amsterdamin sopimuksesta lähtien saaneet komissiolta tiedon monivuotisten ohjelmien valmistelusta.¹⁰⁵ Kansalliset parlamentit ovat siten saaneet tiedon ohjelmien valmistelusta suoraan komissiolta eikä tiedonsaanti ole ollut riippuvaista hallituksen toimenpiteistä. On huomattava, että monivuotisten ohjelmien vakiintumattomista ja vaihdelleista valmistelumenettelyistä johtuen komission tiedonanto on annettu prosessin eri vaiheissa, joten sen asema on vaihdellut monivuotisten ohjelmien laadinnassa.

Neuvonen on pitänyt suoraa vaikuttamista tehokkaimpana kansallisten parlamenttien vaikutuskanavana.¹⁰⁶ Monivuotisten ohjelmien valmistelumenettelyt ovat mahdollistaneet myös suoran vaikuttamisen. Monivuotisten ohjelmien laadinnan olennaisena vaiheena on ollut komission järjestämät julkiset kuulemiset, jotka ovat mahdollistaneet kansallisten parlamenttien omien näkemysten esittämisen oikeuden alueen kehityksestä.¹⁰⁷ Tämä on mahdollistanut kansallis-

¹⁰³ Suomi on korostanut HE 23/2008 vp, kansallisten parlamenttien aseman vahvistamista ensisijaisesti valtion sisäisin järjestelyin, ei EU-tason määräyksin. Suomessa eduskunnalla on vahva asema unionin päätöksenteossa. Ks. tästä Salminen 2009, s. 382, 395. Ks. suoran vaikuttamisen ongelmallisuudesta edustuksellisen demokratian näkökulmasta Piris 2010, s. 123, 126; Raunio 2013, s. 81–82.

¹⁰⁴ Ks. Suomen eduskunnan epäsuorasta vaikuttamisesta oikeus- ja sisäasioiden monivuotisiin ohjelmiin mm.

Wienin toimintasuunnitelma: E 93/1998 vp; HaVL 22/1998 vp

Tampereen päätelmät: E 35/1999 vp; LaVL 2/1999 vp.

Haagin ohjelma: E 72/2004 vp; 1. jatkokirje 1.4.2005 vp; 2. jatkokirje 13.6.2005 vp; HaVL 23/2004 vp; HaVL 13/2005 vp; LaVP 70/2004 vp, 3 §; SuVP 54/2004 vp, 18 §, valiokunnan lausuma; SuVP 15/2005 vp, 4 §, valiokunnan lausuma; LaVL 4/2005 vp.

Tukholman ohjelma: E 115/2007 vp; 1. jatkokirje 2.4.2008 vp; 2. jatkokirje 11.7.2008 vp; 3. jatkokirje 14.1.2009 vp; 4. jatkokirje 3.7.2009 vp; LaVL 9/2009 vp; E 104/2009 vp; 1. jatkokirje 30.10.2009 vp; LaVL 22/2009 vp; HaVL 23/2009 vp; HaVL 26/2009 vp; SuVP 48/2009 8 §, valiokunnan lausuma; E 34/2010 vp; LaVL 11/2010 vp; HaVL 19/2010 vp; E 178/2012 vp.

Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat: E 119/2013 vp; LaVL 16/2013 vp; HaVL 25/2013 vp; E 37/2014 vp; LaVL 10/2014 vp; HaVL 13/2014 vp.

Näiden lisäksi eduskunta on käsitellyt oikeus- ja sisäasioiden tulevaisuutta mm. neuvostovalmisteluiden sekä Suomen EU:n politiikkalinjausten yhteydessä.

¹⁰⁵ Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja kansallisten parlamenttien asemasta, kohta 1; Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 1, kohta 1.

¹⁰⁶ Neuvonen 2007, s. 148, 259–260. Suoraan vaikuttamiseen, ohi parlamentin hallituksen, voi kuitenkin liittyä ongelmia parlamentin ja hallituksen eriävien näkemysten kannalta, ks. tästä HE 23/2008 vp, s. 39–40.

¹⁰⁷ Tätä mahdollisuutta on myös käytetty, mutta hyvin vähän, Ranskan parlamentin alahuone ja

ten parlamenttien varhaisen vaikuttamisen ennen varsinaisia lainsäädäntöehdotuksia.¹⁰⁸ Kun otetaan huomioon, että Neuvosen mukaan yksi suora vaikutuskanava kansallisille parlamenteille olisi vaikuttaminen Euroopan parlamenttiin, niin se, että Euroopan parlamentti on säännönmukaisesti lausunut näkemyksensä monivuotisten ohjelmien valmistelusta, on voinut antaa kansallisille parlamenteille vaikutuskanavan niiden ja Euroopan parlamentin välisen yhteistyön kautta. Tässä on kuitenkin otettava huomioon Euroopan parlamentin neuvostoa vähäisempi osallisuus monivuotisten ohjelmien laadinnassa.

Kansallisten parlamenttien asemaa on pyritty parantamaan myös kehittämällä niiden keskinäistä yhteistyötä sekä yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa. Yhteistyö kattaa ennen kaikkea tietojen ja näkemysten vaihdon. Yksi yhteistyön muoto on unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs, COSAC),¹⁰⁹ jonka tehtävänä on muun muassa parhaiden käytäntöjen ja tietojen vaihto. Se voi myös antaa lainsäädäntö- ja muista asioista näkemyksensä komissiolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedoksi. Nämä näkemykset eivät sido kansallisia parlamenteja tai ennakoivat niiden kantaa.¹¹⁰ Tämän lisäksi yhteistyötä tehdään parlamenttien puhemiesten välisessä konferenssissa (EU Speakers Conference) sekä muissa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin valiokuntien välisissä yhteyksissä.¹¹¹ Näissä yhteistyöfoorumeissa kansalliset parlamentit yhdessä Euroopan parlamentin kanssa ovat käsitelleet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tulevaisuuden kehitystä ja monivuotisia ohjelmia.¹¹² Tämä tarkoittaa, että monivuotisten ohjelmien laatiminen on edistänyt kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välistä näkemysten-

UK:n House of Lords toimittivat erilliset kontribuutiot Haagin ohjelman kuulemiseen, ks. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2008/consulting_0001_en (7.2.2017).

¹⁰⁸ Aihe on ollut esillä viime vuosina kansallisten parlamenttien keskusteluissa COSACissa, ja komissio on kehottanut kansallisia parlamenteja osallistumaan julkisiin kuulemisiin ja ilmaiseemaan näkemyksiään jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa, ks. COM(2015) 316 final, s. 12–13.

¹⁰⁹ Ks. COSACista Knudsen – Carl 2008, s. 455–483; Maurer – Wessels 2001, s. 457–458.

¹¹⁰ Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 1, 10 artikla.

¹¹¹ Lisäksi on luotu kansanedustuslaitosten välinen EU-tiedon foorumi (Interparliamentary EU Information Exchange, IPEX) ja Euroopan parlamenttien tutkimus- ja dokumentaatiokeskus (European Centre for Parliamentary Research and Documentation, ECPRD). Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. toukokuuta 2009 Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisten suhteiden kehityksestä Lissabonin sopimuksen tultua voimaan (2008/2120(INI)), EUVL C 212E, 5.8.2010, s. 94–99; Euroopan parlamentin päätöslauselma 16. huhtikuuta 2014 Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien suhteista (2013/2185(INI)).

¹¹² COSAC full transcript of 21st meeting, 1999, s. 10–38; Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssi (COSAC) – COSACin XLII Konferenssin päätelmät, EUVL C 322, 30.12.2009, s. 14–16, kohta 4; COSAC 12th Bi-annual Report, s. 14–18; COSACin LI konferenssin päätelmät, EUVL C 36, 3.2.2015, s. 1–5, kohta 3. Ks. myös European Parliament, Joint Committee Meeting: Future Priorities in the Field of Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 19 March 2014.

vaihtoa alan kehityksestä, mikä on puolestaan voinut korostaa aiheen poliittista merkitystä parlamentissa myös kansallisesti. Tämän puolestaan on nähty vahvistavan demokraattista hyväksyttävyyttä ja vastuunalaisuutta.¹¹³ Kansalliset parlamentit ovat itse nähneet keskinäisen tiedon- ja näkemystenvaihdon tärkeäksi lisäarvoksi.¹¹⁴ Parlamenttien keskinäinen tiedon- ja näkemystenvaihto voisi potentiaalisesti lisätä yhteistä eurooppalaista näkemystä oikeuden alueen kehityssuunnasta. Komission monivuotisia ohjelmia koskevien tiedonantojen suora toimittaminen kansallisille parlamenteille on myös osaltaan mahdollistanut kansallisten parlamenttien keskinäistä tiedonvaihtoa aiheesta.¹¹⁵ Toisaalta Kiiver on tuonut esille Euroopan integraation kannalta kriittisiä näkemyksiä kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisesta. Hänen mukaansa tämä voi johtaa kansallisten intressien painottamiseen EU-laajuisten intressien sijasta.¹¹⁶ Monivuotisten ohjelmien näkökulmasta tämä voisi tarkoittaa vähemmän kunnianhimoista visiota oikeuden alueen tulevaisuudesta.¹¹⁷

Lisäksi kun otetaan huomioon, että yksi keskeinen haaste kansallisten parlamenttien näkökulmasta on ollut tiedonsaanti EU-asioista, ovat monivuotiset ohjelmat antaneet ennakkoon tietoa oikeus- ja sisäasioiden tulevasta lainsäädäntötoimista. Mitä yksityiskohtaisempia monivuotiset ohjelmat säädöshankelistauksineen ja aikatauluineen ovat olleet, sitä tarkempaa tietoa kansallisilla parlamenteilla on ollut alan tulevasta säädös- ja muista toimista sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kokonaiskehityksestä.¹¹⁸ Tämä on mahdollistanut kansallisten parlamenttien ennakkovarautumista tuleviin lainsäädäntöaloitteisiin. Yksityiskohtaiset, säädöstason tavoitteita linjanneet monivuotiset ohjelmat ovat antaneet ennakkotietoa kansallisille parlamenteille myös niiden varautuessa toissijaisuusperiaatteen etukäteisvalvontatehtäväänsä.¹¹⁹ Toissijaisuusperiaatteen valvonta on tehtävä tietyssä, melko lyhyessä määräajassa komission lainsäädäntöehdotuksen antamisesta, joten monivuotiset ohjelmat ovat voineet mahdollistaa kansallisten parlamenttien ennakkointia tämän suhteen.

¹¹³ Knudsen – Carl 2008, s. 456.

¹¹⁴ COSAC 12th Bi-annual Report, October 2009, s. 18.

¹¹⁵ Tätä varten on luotu kansanedustuslaitosten välinen EU-tiedon foorumi (Interparliamentary EU Information Exchange, IPEX).

¹¹⁶ Kiiver 2006, s. 91–114, 186–187, ja laajemmin kansallisten parlamenttien aseman vahvistamisesta sekä kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin yhteistyön kriittisistä näkemyksistä s. 183–191.

¹¹⁷ Tätä ajattelua vahvistaa oikeuden alueen vision määrittämisen alkuvaiheessa (Tampereen päätelmät) vastaavasta syystä johtunut vahva Eurooppa-neuvostopainotteisuus oikeus- ja sisäministerien sijasta.

¹¹⁸ Vrt. Raunio 1999, s. 10, joka on todennut, että komission vuosittaisten työohjelmien toimittaminen kansallisille parlamenteille mahdollistaa etukäteisen valmistautumisen tuleviin lainsäädäntöhankkeisiin.

¹¹⁹ SEU 5(3) artikla, 12(1) artiklan b alakohta; Lissabonin sopimukseen liitetty pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa ja pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta.

Tietojen ennakkollisuuden merkitystä korostavat kansallisten parlamenttien tiedonsaannin määrä ja haasteet toissijaisuusvalvonnan kannalta relevanttien tietojen identifioimisessa oikea-aikaisesti.¹²⁰

Jos katsotaan, että kansalaisten näkemyksen mukaan toimenpiteet ovat yleisesti hyväksyttävämpiä silloin, kun oma kansallinen parlamentti on ollut osallisena päätöksenteossa,¹²¹ voitaisiin ajatella, että mitä enemmän kansalliset parlamentit osallistuvat monivuotisten ohjelmien laadintaan epäsuorasti tai suorasti, sitä vahvempi olisi oikeuden alueen lainsäädäntö- ja muiden toimenpiteiden demokraattinen hyväksyttävyys. Kansalliset parlamentit olisivat osallisena luomassa oikeuden alueen visiota ja näin linjaamassa tulevaisuuden suuntaa EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alalla. Tämä lisäisi omistajuutta yhteisesti määritettyihin tavoitteisiin kansallisella tasolla, ja linjatut tavoitteet edustaisivat entistä vahvemmin yhteisiä näkemyksiä oikeuden alueen tulevaisuudesta,¹²² mikä puolestaan voisi edistää EU:n sääntelyn kansallista täytäntöönpanoa.¹²³

COSACin tähänastiset lausunnot monivuotisista ohjelmista ovat olleet sisällöllisesti melko vaatimattomia.¹²⁴ Tähän on voinut vaikuttaa Cyganin toissijaisuusvalvonnan yhteydessä esiintuoma haaste kansallisten parlamenttien kollektiivisesta toiminnasta.¹²⁵ Jos monivuotiset ohjelmat sisältävät yksityiskohtaisia säädösaloitetavoitteita, yhteisen yksityiskohtiin kantaa ottavan näkemyksen saavuttaminen kansallisten parlamenttien kesken on todennäköisesti hyvin vaikeaa.¹²⁶ Tämän perusteella vaikuttaisi todennäköisemmältä, että – kuten Salminen on todennut yleisesti kansallisten parlamenttien osallistumisesta – merkittävä osa vaikuttamisesta monivuotisten ohjelmien laadinnassa ja siten oikeuden alueen tulevan suunnan määrittämisessä tapahtuu jatkossakin epäsuorasti hallitusten kautta.¹²⁷ Näyttääkin siltä, että olennaista demokraattisen legitimitetin kannalta on avoin, aktiivinen ja osallistava dialogi kansallisen parlamentin ja hallituksen välillä oikeuden alueen tulevien linjausten valmistelussa.

¹²⁰ Salminen 2009, s. 394. Ks. myös Wyrzykowski – Puchta – Ziolkowski 2010, s. 21.

¹²¹ Cygan 2011, s. 483.

¹²² Ks. myös komission esittämät näkemykset kansallisten parlamenttien lausuntojen vaikutuksista komission työohjelmaan, komission kertomus vuosikertomus 2011 Euroopan komission ja kansallisten parlamenttien suhteista, COM(2012) 375 final, s. 3–4, 8. Kiiver 2006, s. 76.

¹²³ Kiiver 2006, s. 79.

¹²⁴ Euroopan unionin kansanedustuslaitosten yhteisö- ja Eurooppa-asioiden valiokuntien konferenssi (COSAC) – COSACin XLII Konferenssin päätelmät, kohta 4, EUVL C 322, 30.12.2009, s. 14–16; COSACin LI konferenssin päätelmät, kohta 3, EUVL C 36, 3.2.2015, s. 1–5.

¹²⁵ Cygan 2011, s. 490–492.

¹²⁶ Ks. tästä myös Knudsen – Carl 2008, s. 467. COSACin työjärjestyksen, kohta 7.5, mukaan se pyrkii yleensä hyväksymään kannanotot laajassa yhteisymmärryksessä, mutta jos tämä ei ole mahdollista, kannanotot hyväksytään kolmen neljäsosan äänen määränemmistöllä annetuista äänistä. Tämän täytyy lisäksi edustaa ainakin puolta kaikista äänistä, ks. Euroopan unionin parlamenttien unionin asioita käsittelevien valiokuntien konferenssin työjärjestys, EUVL C 299, 4.8.2011, s. 1–6 (COSACin työjärjestys).

¹²⁷ Salminen 2009, s. 401.

4.2.8 Kokoavia ajatuksia valmistelusta

Oikeuden alueen suuntaviivojen valmisteluun ei ole muotoutunut vakiintunutta menettelyä. Pääinvastoin, jokainen monivuotinen ohjelma on valmisteltu eri tavoin. Tähän ovat vaikuttaneet sekä institutionaalisissa puitteissa tapahtuneet muutokset, erityisesti eri toimijoiden tehtävissä, että muut seikat, kuten EU:n puheenjohtajana toiminut jäsenvaltio. Kaikki monivuotiset ohjelmat on hyväksytty Eurooppa-neuvostossa. Tämä on perustunut EU:n perussopimuksissa sille asetettuun tehtävään määrittää unionin yleiset sekä Lissabonin sopimuksen myötä erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisen suuntaviivat.

Eurooppa-neuvoston rooli suuntaviivojen tosiasiallisessa valmistelussa oli erittäin korostunut Tampereen päätelmissä ja vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa. Näissä varsinainen suuntaviivojen tekstivalmistelu tapahtui Eurooppa-neuvoston puitteissa. Eurooppa-neuvoston korostunut asema on ilmennyt tähänastisten institutionaalisten puitteiden ääripäissä. Tampereen päätelmien valmistelun aikana oikeus- ja sisäasiat olivat vasta osittain ja hiljattain siirretty unionin toimivaltaan. Eurooppa-neuvoston korostunutta asemaa Tampereen päätelmien valmistelussa voidaan perustella toisaalta oikeus- ja sisäasioiden hallitustenvälisellä taustalla, sillä Eurooppa-neuvosto on korostuneesti liitetty hallitustenvälisyyteen,¹²⁸ ja toisaalta selittävänä tekijänä on alan (osittainen) yhteisöllistäminen ja siitä juontuva tahto antaa vahva päämiestason integraatiosääs unionin yhteistyöhön aikanaan ehkä varauksellisemmin suhtautuneiden oikeus- ja sisäministerioiden sijasta. Tampereen päätelmillä pyrittiin antamaan todellinen poliittinen viesti alan edistämiseksi, ja parhaiten se voitiin tehdä korkeimmalla poliittisella tasolla. Vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoja hyväksytessä hallitustenväliseen yhteistyöhön perustuneen III pilarin purkamisesta ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteisöllistämisestä kokonaisuudessaan oli kulunut jo lähes viisi vuotta.¹²⁹ Institutionaalisesti kyse oli aivan toisenlaisesta tilanteesta kuin Tampereen päätelmien hyväksymisen aikaan. Kyse ei myöskään enää ollut Tampereen päätelmiä vastaavasta tarpeesta vahvistaa poliittista painetta yhteistyön edistämiseksi. Eurooppa-neuvostokeskeisyyden syyt ovat löydettävissä Eurooppa-neuvostoa koskevista institutionaalisista muutoksista Lissabonin sopimuksessa, Eurooppa-neuvoston aseman vahvistamisesta ja sille luodusta puheenjohtajasta.

Neuvosto, erityisesti oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanossa, on osallistunut keskeisellä tavalla monivuotisten ohjelmien valmisteluun.¹³⁰ Osittain tämä on

¹²⁸ Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 155.

¹²⁹ Tosin III pilarin purkamiseen liittynyt siirtymäkausi oli vasta päättymässä 1.12.2014.

¹³⁰ Keskusteltaessa Eurooppa-neuvoston työstä on huomioitava, että EU:n perussopimusten SEU 16(6) artiklan mukaan neuvosto, yleisten asioiden kokoonpanossa, valmistelee Eurooppa-neu-

perustunut Eurooppa-neuvoston neuvostolle osoittamaan pyyntöön valmistella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suuntaviivat,¹³¹ osittain taas jäsenvaltioiden vahvaan tahtoon vaikuttaa alan tulevaan kehitykseen.¹³² Neuvoston keskeisellä asemalla on voitu turvata oikeus- ja sisäministeriöiden ja -ministeriöiden osallistuminen suuntaviivojen valmisteluun ja näin tuotu kyseisten alojen asiantuntijoiden näkemykset esille.¹³³ Haagin ja Tukholman ohjelmat olivat pitkälti neuvoston laatimat. Molemmissa tapauksissa neuvosto valmisteli konkreettisen monivuotisen ohjelman, joka toimitettiin Eurooppa-neuvostolle lopullisesti hyväksyttäväksi. Näissä tapauksissa kyse oli selkeästä erillisestä ohjelmasta. Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa neuvoston rooli oli edelleen keskeinen, ja erityisesti neuvoston puolella aiheen käsittelyyn panostettiin huomattavasti, vaikkakin lopullinen neuvoston osuus varsinaisten suuntaviivojen tekstivalmistelussa oli vähäisempi. Jäsenvaltioilla niin Eurooppa-neuvoston kuin ministerineuvoston kokoonpanossa on ollut olennainen osuus oikeuden alueen vision luomisessa.

Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole toimineet yksin, vaan myös komission rooli vision valmistelussa on ollut merkittävä. Komission osallistumisen asteissa eri suuntaviivojen valmisteluun on ollut pientä eroavaisuutta. Suuntaviivojen valmistelu on kuitenkin paljolti pohjautunut ja sen on odotettukin pohjautuvan komission oikeus- ja sisäasioiden alan edistymistä koskeviin kokonaisarviointeihin ja esityksiin tulevan sääntelyn tarpeesta.

Vakiintumattomat valmistelumenettelyt ovat johtaneet hyvin erilaisiin prosesseihin suuntaviivojen laadinnassa. Yksikään menettely ei ole täysin toista vastaavaa, mutta yhteneväisyyksiä on kuitenkin muodostunut. Suuntaviivojen laatiminen on perustunut ja sen on oletettu perustuvan komission valmistelutyöhön julkisen kansalaiskuulemisen ja tiedonannon muodossa. Euroopan parlamenttia on kuultu, ja neuvosto on osallistunut laadintaan, mutta eri tavoin. Va-

voston kokoukset. Monivuotisten ohjelmien yhteydessä neuvoston osallistumisen tärkeydellä on tarkoitettu neuvoston oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanoa.

¹³¹ Vuoden 1993 toimintasuunnitelma: Bulletin of the European Communities 11–1993, s. 93 (pyyntö neuvostolle); Wienin toimintasuunnitelma: Cardiffin 15. ja 16. kesäkuuta 1998 Eurooppa-neuvosto, puheenjohtajan päätelmät, kohta 48 (pyyntö komissiolle ja neuvostolle); Haagin ohjelma: Brysselin Eurooppa-neuvosto 17. ja 18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 9 (pyyntö komissiolle ja neuvostolle); vuoden 2014 strategiset suuntaviivat: Eurooppa-neuvosto 27. ja 28. kesäkuuta 2013, päätelmät, kohta 21 (pyyntö neuvostolle ja komissiota pyydettiin osallistumaan).

¹³² Ks. erityisesti Tukholman ohjelman valmistelu, luku 4.2.3. Myös Tampereen päätelmien yhteydessä OSA-neuvosto ilmaisi tahtonsa osallistua päätelmien laadintaan, edellä luku 4.2.1.

¹³³ Vrt. Beaumont – Johnston 2010, s. 249, jotka kritisoivat sitä, että päämiehet Eurooppa-neuvostossa laativat oikeus- ja sisäasioiden linjaukset, vaikka kyseisillä korkean tason poliittisilla päättäjillä ei ole erityisosaamista yksittäisistä päätelmissä mainituista kysymyksistä. Kriittikki koski Tampereen päätelmiä, joiden valmistelussa neuvostolla oli heikompi asema kuin myöhempien monivuotisten ohjelmien valmistelussa, mutta artikkelissa viitattiin myös Tukholman ohjelmaan, jonka valmistelussa neuvostolla oli varsin keskeinen asema.

kiintumattomuus on mahdollistanut erilaisten tekijöiden, ehkä joidenkin osalta ennakoimattomienkin, vaikuttamisen ohjelmien laadintaan. Esimerkki tällaisesta ennakoimattomasta seikasta on Tukholman ohjelman valmistelun käynnistyminen pienten maaryhmien työllä. Vakiintumattomuudesta on ollut seurauksena myös se, että eri EU:n puheenjohtajavaltiot ovat soveltaneet parhaiksi katsomiaan menettelyitä, millä on ollut vaikutusta ohjelmien sisältöön. Tukholman ohjelman valmistelutapa johti kokonaisvaltaisesti arvioiden liiankin yksityiskohtaisiin linjauksiin. Tästä johtunut Tukholman ohjelman jopa epäonnistuminen vaikutti osaltaan vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmisteluun. Tämä yhdessä vakiintumattomien menettelyiden ja institutionaalisten muutosten kanssa vaikutti vuoden 2014 suuntaviivojen erilaisuuteen aikaisempiin monivuotisiin ohjelmiin verrattuna.

Vakiintumattomista menettelyistä huolimatta monivuotisten ohjelmien valmisteluprosessit osoittavat niin komission, Euroopan parlamentin kuin neuvoston ja jäsenvaltioiden antaneen Eurooppa-neuvoston ohella niille keskeisen painoarvon alan kehittämisessä. Alkusysäys uusien suuntaviivojen valmistelulle on tullut vuorotellen komissiolta, Euroopan parlamentilta ja jäsenvaltioilta, mikä osoittaa laaja-alaista tukea alan työtä ohjaaville yhteisille suuntaviivoille. Eri toimijoiden aktiivisuus monivuotisten ohjelmien laadinnassa osoittaa niiden sitoutumista ohjelmiin.

Toisaalta monivuotisten ohjelmien valmistelut ovat myös jo sellaisenaan sitouttaneet osallistuneet toimijat alan kehittämiseen.¹³⁴ Monivuotisten ohjelmien säännönmukainen, viiden vuoden välein tapahtunut valmistelu on johtanut siihen, että niin komissio, neuvosto kuin Euroopan parlamentti ovat määrittäneet oikeus- ja sisäasioiden alan tulevaisuuden painopisteensä ja tavoitteensa osana Eurooppa-neuvostossa hyväksyttävien ohjelmien hyväksymisprosessia. Monivuotisissa ohjelmissa on voitu sopia yhteisistä tavoitteista jäsenvaltioiden kesken sensitiivisistä, oikeusperinteisiin ja -kulttuuriin sekä valtioiden suvereniteettiin läheisesti kuuluvista kysymyksistä, ja näin on edistetty unionin integraatiota. Näin ollen monivuotiset ohjelmat ovat olleet keino jäsenvaltioiden sitouttamiseen yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.

Lissabonin sopimus on muuttanut eri toimijoiden näkemyksiä monivuotisista ohjelmista tavalla, jolla voi olla vaikutusta toimijoiden sitoutumiseen monivuotisiin ohjelmiin. Muutokset näkemyksissä ilmenivät vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelun yhteydessä, ja suurimmat muutokset ovat olleet komission kannoissa. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehityksen alkuvaiheessa komissio tuki Eurooppa-neuvostotasoista monivuotisten ohjelmien muodosta toteutettua ohjaustapaa, toimi aloitteellisesti suuntaviivojen laatimiseksi¹³⁵

¹³⁴ Storskrubb 2008, s. 68–69.

¹³⁵ Komission tuki Tampereen päätelmien ohjaustavalle päätelmien voimassaoloaikana näkyi komission säännönmukaisena tahtona seurata Tampereen päätelmien toteutumista tulostauluilla.

ja korosti yhteisesti monivuotisissa ohjelmissa vahvistettujen painopisteiden noudattamista¹³⁶ sekä Eurooppa-neuvoston asemaa suuntaviivojen määrittämisessä¹³⁷. Sitten Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen komissiossa on ollut havaittavissa varauksellisuutta tai jopa kielteisiä näkemyksiä monivuotisten ohjelmien tarpeellisuudesta. Komission asennoitumisen muutosta monivuotisista ohjelmia kohtaan havainnollistavat neuvoston ja komission välinen ristiriita Tukholman ohjelman toteuttamista koskevasta toimitasuunnitelmasta komission pyrkiessä määrittämään omia painopisteitään Tukholman ohjelman ohella, Tukholman ohjelman väliarvioinnin tekemättä jättäminen Eurooppa-neuvoston ja Euroopan parlamentin pyynnöistä huolimatta sekä alasta vastaavien komission jäsenten esittämät näkemykset, jotka koskevat Tukholman ohjelmaa ja sitä seuraavia poliittisia suuntaviivoja.¹³⁸

Komission kriittiset kannanotot liittyvät kysymykseen monivuotisten ohjelmien suhteesta komission aloiteoikeuteen. Komission näkökulmasta lainsäädäntötyötä yksityiskohtaisesti ohjaavat monivuotiset ohjelmat rajoittavat sen aloiteoikeutta. Komissio on ollut sidottu monivuotisissa ohjelmissa – niiden poliittisesta luonteesta huolimatta – asetettujen hankkeiden toteuttamiseen siinäkin tilanteessa, että toimintaympäristön muutokset olisivat komission mukaan edellyttäneet toisenlaisia toimenpiteitä.¹³⁹ Komissiota on kritisoitu sen antaessa monivuotisista ohjelmia vastaamattomia ehdotuksia, ja komission suhtautumisen muutokset horjuttavat sen sitoutumista monivuotisiin ohjelmiin.

Euroopan parlamentissa on ollut havaittavissa samansuuntaista kriittistä suhtautumista suuntaviivoihin kuin komissiolla. Parlamentissa on esitetty näkemyksiä siitä, että Lissabonin sopimuksen tuomien muutosten seurauksena

Komission tuki Haagin ohjelman laadinnalle, ks. KOM(2004) 401 lopullinen, s. 6, 16. Komission tuki Tukholman ohjelman laadinnalle, ks. KOM(2009) 262 lopullinen, s. 5.

¹³⁶ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 7.

¹³⁷ Ibid., s. 17.

¹³⁸ Ks. Tukholman ohjelman väliarvioinnista myöhemmin luku 4.3. Letter of Chair López Aguilar to Commissioner Malmström dated 23 July 2012 asking the Commissioner to inform the Parliament on the state of play of the implementation of the Stockholm programme according to point 1.2.11 of the Stockholm programme (mid-term review); Reply of Commissioner Malmström dated 28 September 2012 on the mid-term review of the Stockholm programme; komission varapääjohtaja, oikeusasioista vastanneen komission jäsen Redingin puhe 22.11.2013, jossa hän esitti varsin kovasanaista kritiikkiä Tukholman ohjelmaa kohtaan; komission varapääjohtajan, oikeusasioista vastanneen komission jäsen Redingin puhe 20.6.2014; Commission MEMO/14/174, The Future EU Justice and Home Affairs Agendas: Questions and Answers, Strasbourg, 11 March 2014, s. 5, jossa komissio totesi, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen viidentoista vuoden kehityksen ja perussopimusmuutosten sekä monivuotisten ohjelmien myötä saavutetun kypsyyden vuoksi EU ei enää esittäisi uutta viisivuotishjelmaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla. Ks. Carrera – Guild 2012.

¹³⁹ Talouskriisi on esimerkki toimintaympäristön odottamattomista muutoksista, jotka ovat edellyttäneet sellaisia oikeuden alan toimenpiteitä, joita suuntaviivoissa ei ollut määritelty tavoitteiksi, ks. E 178/2012 vp, s. 5.

hallitusten välisessä hengessä luotujen ohjelmien aika on ohi.¹⁴⁰ Parlamentin täysistunnossa hyväksytyssä kannassa asiaa ei kuitenkaan ilmaistu näin, vaan kannan mukaan parlamentti pitää ohjelmasuunnittelua tarpeellisena, mutta ohjelmat tulisi toteuttaa yhteistyössä komission, neuvoston ja parlamentin välillä.¹⁴¹ Parlamentin kannanottoa ei voi tulkita sen monivuotisia ohjelmia koskevan sitoutumisasteen heikentymiseksi. Kriitikki kohdistui pikemminkin valmistelumenettelyyn ja parlamentin vähäiseen osallistumiseen siinä.

Eurooppa-neuvoston asennoitumisessa monivuotisiin ohjelmiin on nähtävissä myös muutoksia. Muutokset ovat näkyneet Eurooppa-neuvoston tai tarkemmin sen puheenjohtajan vahvana otteena suuntaviivojen laadinnassa. Vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa neuvosto toimi pitkälti aikaisempien ohjelmien laadinnan tapaan aktiivisena valmisteluun osallistujana. Silti Eurooppa-neuvosto laati suuntaviivat ilman neuvoston konkreettisten suuntaviivojen muodossa antamaa luonnosta. Kyse oli pikemminkin Eurooppa-neuvoston tai sen puheenjohtajan tahdosta laatia suuntaviivat kuin neuvoston haluttomuudesta laatia konkreettinen luonnos Eurooppa-neuvostolle hyväksyttäväksi. Eurooppa-neuvoston näkemysten muutosta kuvaa vuoden 2014 suuntaviivojen yleisyyden ja tiiviyn taso. Eurooppa-neuvosto ei ohjannut tulevaa työtä yksityiskohtaisella ja säädöstasoisella tavalla. Sikäli kuin tulevan työn suuntaviivat laaditaan jatkossa vuoden 2014 suuntaviivoja vastaavalla yleisyydellä, voi tällä olla vaikutusta Euroopan parlamentin ja neuvoston tarpeeseen ja mahdollisesti kiinnostukseen osallistua suuntaviivojen laadintaan. Tämä voi puolestaan heikentää sitoutumista tulevaisuudessa.

Vaikka muuttuneet kannat ovat olleet kriittisiä, ne osoittavat samalla, että monivuotisia ohjelmia pidetään tärkeinä ja alan kehitykseen vaikuttavina. Sitoutuminen alan kehittämiseen näkyi edelleen vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa eri toimijoiden aktiivisena osallistumisena. Komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin valmistelutyön perusteella olisi ollut mahdollista laatia yksityiskohtaisempi uusi monivuotinen ohjelma, mutta Eurooppa-neuvoston ja erityisesti sen pysyvän puheenjohtajan tahtotila oli toinen.

¹⁴⁰ Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunnan mietintöluonnos Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), 11.7.2013, kohta 5.

¹⁴¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), kohta 115.

4.3 TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN VARMISTAMINEN

Oikeuden alueen suuntaviivojen poliittisesta luonteesta seuraa, että niiden toteuttamisen varmistamiseen ei ole olemassa oikeudellisia keinoja. Tämän vuoksi suuntaviivojen toimeenpanon seuranta on ollut keskeinen tapa pyrkiä varmistamaan poliittisesti asetettujen tavoitteiden, oikeuden alueen vision, toteuttaminen. Yhtäältä suuntaviivojen toimeenpanon seuranta on yksi tavoista vahvistaa ja osoittaa sitoutumista ja poliittista merkitystä sekä lisätä poliittista näkyvyyttä. Toisaalta monivuotiset ohjelmat sellaisenaan ovat mahdollistaneet oikeuden alueen edistyksen tarkan arvioinnin ja luoneet mittapuun arvioinnin tekemiselle.¹⁴² Toimeenpanon seurannassa on kuitenkin tapahtunut tarkastelu-ajanjaksolla selkeä muutos.

Muutos on tapahtunut alkuvaiheen säännönmukaisesta ja yksityiskohtaisesta toimeenpanon seurannasta kohti harvemmin tapahtuvaa yleisluontoisempaa seurantaa. Suuntaviivojen toimeenpanoa seurattiin Eurooppa-neuvostossa, neuvostossa ja komissiossa säännönmukaisesti ensimmäisestä, vuonna 1993 hyväksytystä alan toimintasuunnitelmasta Haagin ohjelman voimassaoloaikaan saakka.¹⁴³ Muutos seurannassa tapahtui vähitellen siten, että monivuotisten oh-

¹⁴² Pascouau 2014, s. 9.

¹⁴³ *Maastrichtin sopimuksen aikaisten suuntaviivojen seurannasta:*

- European Council in Brussels 10 and 11 December 1993, Presidency conclusions, s. 17; Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6, kohta IV; Neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisen alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4, kohta VII, VIII.
- Vuosiraportit: European Union, the Council, Implementation of the Action Plan in the field of Justice and Home Affairs, 11607/94; European Union, the Council, Report from Council to European Council, Achievements in the field of justice and home affairs during 1995, 12132/2/95; Euroopan unioni, neuvosto, Oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1996 toteutetut toimet, 11118/4/96; Euroopan unioni, neuvosto, Oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1997 toteutetut toimet, 13191/1/97.

Tampereen päätelmien täytäntöönpanon seurannasta:

- Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale.
- Tampereen päätelmien (ja Wienin toimintasuunnitelman) tulosten seurantaraportit: KOM(2000) 167 lopullinen (1. tulostaulu); KOM(2000) 782 lopullinen (2. tulostaulu); KOM(2001) 278 lopullinen (3. tulostaulu); KOM(2001) 628 lopullinen (4. tulostaulu); KOM(2002) 261 lopullinen (5. tulostaulu); KOM(2002) 738 lopullinen (6. tulostaulu); KOM(2003) 291 lopullinen (7. tulostaulu); KOM(2003) 812 lopullinen (8. tulostaulu); KOM(2004) 401 lopullinen, jonka liitteenä olivat komission työasiakirjat SEC(2004) 680 ja SEC(2004) 693.
- Puoliväliarvioinnin käsittely Eurooppa-neuvostossa: Laekenin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät, kohta 37–45 ja s. 32.

Haagin ohjelman täytäntöönpanon seurannasta:

- KOM(2004) 401 lopullinen, s. 16.

jelmien toimeenpanon käsittely väheni ensin Eurooppa-neuvostossa, seuraavaksi neuvostossa¹⁴⁴ ja lopulta komissiossa.

Tampereen päätelmien ja Haagin ohjelman toimeenpanoa seurattiin komission laatimien yksityiskohtaisten tulostaulujen muodossa. Eurooppa-neuvosto pyysi näitä nimenomaisesti komissiolta.¹⁴⁵ Tukholman ohjelman osalta vastavaa pyyntöä ei enää tehty, ja toimeenpanon seurannassa on Tukholman ohjelmasta lähtien pidetty riittävänä puoliväliarviointia.¹⁴⁶

Komissio oli ollut valmis laatimaan Tukholman ohjelman valmisteluvaiheessa sen toimeenpanosta edelleen vuosittaisia tulostauluja.¹⁴⁷ Ristiriitais-

- Haagin ohjelma, s. 2; Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 17.
- Haagin ohjelman ja sen toimintasuunnitelman toteutumista koskevat tulostaulut: 1. tulostaulu: KOM(2006) 333 lopullinen, SEC(2006) 814 (Institutional scoreboard – Table 1), SEC(2006) 813 (2005 implementation scoreboard – Table 2); 2. tulostaulu: KOM(2007) 373 lopullinen, SEC(2007) 896 (Institutional Scoreboard – Table 1), SEC(2007) 897 (2006 Implementation Scoreboard – Table 2); 3. tulostaulu: KOM(2008) 373 lopullinen, SEC(2008) 2049 (Institutional Scoreboard – Table 1), SEC(2008) 2048 (2007 Implementation Scoreboard – Table 2); 4. tulostaulu: KOM(2009) 263 lopullinen, SEC(2009) 765 final (Implementation Scoreboard), SEC(2009) 766 final, SEC(2009) 767 final (Institutional Scoreboard).

Ks. myös Haagin ohjelman väliarviointi: KOM(2006) 331 lopullinen.

¹⁴⁴ Tampereen päätelmien täytäntöönpanon käsittely neuvostossa: Euroopan unionin neuvosto, tarkistettu esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2251. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 7150/1/00, kohta 4; Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2266. istunto (Oikeus- ja sisäasiat), 8786/00, kohta 9; Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2350. istunto (Oikeus- ja sisäasiat, pelastuspalvelu), 8943/01, kohta 12; Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2385. istunto (oikeus- ja sisäasiat, pelastuspalvelu), 13935/01, kohta 5; Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 3477. istunto (oikeus- ja sisäasiat, pelastuspalvelu), 15807/02, s. 6; Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 2514. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 9938/03, kohta 11.

Haagin ohjelman tuloksia käsiteltiin neuvostossa vain väliarvion yhteydessä. Aihetta käsiteltiin Tampereen epävirallisessa oikeus- ja sisäasiainneuvoston kokouksessa syyskuussa sekä virallisissa neuvoston kokouksissa lokakuussa ja joulukuussa 2006, ks. Euroopan unionin neuvosto, Yhteenveto asian käsittelystä. Oikeus- ja sisäasiat 4.–5.12.2006, Haagin ohjelman uudelleentarkastelu – Neuvoston päätelmät, 16340/06; Council of the European Union, Presidency, Report on the review of the Hague Programme, 15844/06.

¹⁴⁵ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale; Haagin ohjelma, s. 2; Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004 puheenjohtajan päätelmät, kohta 17.

¹⁴⁶ Tukholman ohjelma, s. 7; Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009, päätelmät, kohta 33; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 13. Vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa täytäntöönpanon seuranta oli esillä vain osassa jäsenvaltioiden esittämiä kirjallisia näkemyksiä: Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 98 (Suomi), 158 (Latvia), tosin seuranta on mainittuna sisäasioita koskevassa osuudessa, s. 253 (Suomi, Alankomaat, Ruotsi, Viro, Unkari, Slovenia ja UK). Suomen kansallisessa valmistelussa, E 119/2013 vp, s. 3, mainittiin tulostaulut esimerkkinä mahdollisista tavasta huolehtia riittävästä seurannasta, ja samassa yhteydessä Suomi katsoi, että suuntaviivojen toteutumista tulisi seurata Tukholman ohjelmaa tehokkaammin. Muutoin tulostaulumuotoista seurantaa ei vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa esitetty.

¹⁴⁷ SEC(2009) 766 final, s. 14.

ti tämän kannan kanssa komissio ei edes laatinut Eurooppa-neuvoston edellyttämää¹⁴⁸, sen itse laatimassa toimintasuunnitelmassa mainittua¹⁴⁹ ja Euroopan parlamentin¹⁵⁰ pyytämää puoliväliarviota Tukholman ohjelmasta. Väliarvion tekemättä jättäminen kuvastaa komission orastavaa kannanmuutosta monivuotisten ohjelmien muodossa tapahtuneeseen työn ohjaukseen. Tämä kannanmuutos näkyi edelleen vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa, jossa komissio ei nostanut esille toimeenpanon seuranta. Komission kannanmuutos seurannan tarpeellisuudesta oli selvä. Monivuotisten ohjelmien alkuvaiheesta lähtien aina Tukholman ohjelman valmisteluun saakka komissio oli kannattanut suuntaviivojen toimeenpanon seuranta ja toiminut aloitteellisesti asian suhteen. Toinen syy siihen, miksi komissio jätti toteuttamatta Tukholman ohjelman väliarvioinnin, on voinut olla hyvin käytännönläheinen. Tukholman ohjelma sisälsi suuren määrän aloitteita vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelta, joista osaa komissio ei ollut toteuttanut. Ohjelman väliarviointi olisi ollut suuritöinen ja olisi paljastanut puutteet komission osuudessa ohjelman toimeenpanossa.

Monivuotisten ohjelmien toimeenpanon seurannan merkitystä osoittaa se, että neuvosto ja Euroopan parlamentti laativat kumpikin omat arvionsa Tukholman ohjelman toimeenpanosta, kun komissio jätti tehtävän tekemättä.¹⁵¹ Olisi voinut olettaa, että Eurooppa-neuvosto olisi nostanut esille komission Tukholman ohjelman väliarviointin tekemättä jättämisen, koska Eurooppa-neuvosto oli väliarviointia nimenomaisesti pyytänyt. Näin ei kuitenkaan käynyt.¹⁵² Seurannan merkitystä osoittaa kuitenkin Eurooppa-neuvoston asiaa koskeva linjaus vuoden 2014 suuntaviivoissa. Erotuksena aikaisemmista ohjelmista Eurooppa-neuvosto määrittä itse tekevänsä väliarviointin ilman erillistä valmistelupyyntöä muille unionin toimijoille.¹⁵³

Muutos suuntaviivojen toimeenpanon seurannassa on ilmeinen. Osaltaan tä-

¹⁴⁸ Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009, päätelmät, kohta 33; Tukholman ohjelma, s. 7.

¹⁴⁹ Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 11.

¹⁵⁰ Ks. Letter of Chair López Aguilar to Commissioner Malmström dated 23 July 2012 asking the Commissioner to inform the Parliament on the state of play of the implementation of the Stockholm programme according to point 1.2.11 of the Stockholm programme (mid-term review).

¹⁵¹ Euroopan unionin neuvosto, Tukholman ohjelman väliarviointi, 15921/12 ja ADD1. Ks. myös E 178/2012; Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarviointista (2013/2024(INI)). Euroopan parlamentin väliarvio hyväksyttiin ajallisesti melko myöhään ottaen huomioon Tukholman ohjelman voimassaolon (vuoden 2014 loppu) ja uusien suuntaviivojen hyväksymisajankohdan (kesäkuu 2014). Euroopan parlamentin Tukholman ohjelman väliarviota koskeva lausunto sisälsi samalla parlamentin näkemyksiä ohjelmaa seuraavien suuntaviivojen valmisteluun.

¹⁵² Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi, Euroopan unionin neuvoston 3207. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 17486/12, s. 6, jonka mukaan neuvoston puheenjohtaja tiedotti Eurooppa-neuvostoa väliarviointista.

¹⁵³ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 13. SEU 15(6)(b) artiklan mukaan Eurooppa-neuvoston käsittelemien asioiden valmistelu kuuluu Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalle yhteistyössä komission puheenjohtajan ja yleisten asioiden neuvoston kanssa.

män voidaan nähdä kuvastavan suuntaviivojen vakiintunutta asemaa unionin tulevan työn määrittäjinä. Alkuvaiheessa suuntaviivojen toteutumisen tiivistä seurantaa pidettiin tarpeellisena, minkä on täytynyt juontua siitä, että toimeenpanoon liittyi epävarmuuksia. Maastrichtin sopimuksen ja Tampereen päätelmien aikaan kyse oli uudesta yhteistyön alasta ja Amsterdamin sopimuksen myötä uudesta unionin politiikka-alasta. Lisäksi monivuotisissa ohjelmissa oli kyse näihin liittyvästä uudesta yhteistyötä koskevasta ohjaustavasta. Toimeenpanon varmistamiselle oli tarvetta. Sitten monivuotiset ohjelmat ovat saaneet vakiintuneen aseman myös perussopimustasolla (SEUT 68 artikla) alan työtä ohjaavina välineinä, niin että niiden toimeenpanon seurantaa on voitu harventaa. Tämä osoittaa luottamuksen vahvistumista siihen, että suuntaviivoissa asetettu tavoitteita toteutetaan unionin lainsäädäntötyössä.

4.4 EUROOPPA-NEUVOSTON VAHVA POLIITIKKAOHJAUS ALAN VAKIINTUMISEN MYÖTÄ TARPEETTOMAKSI?

4.4.1 Perustukset kuntoon

Eurooppa-neuvoston tähänastinen kansainvälisen yksityisoikeuden ja Euroopan oikeuden alueen monivuotisten ohjelmien lisäksi toteuttama ohjaustyö voidaan jakaa sen intensiivisyyden perusteella kolmeen ajalliseen jaksoon. Näistä ensimmäistä voidaan kuvata Eurooppa-neuvoston tahtona varmistaa oikeuden alueen perustukset, millä tarkoitetaan yhteistyön peruseriaatteiden toteutumisen varmistamista. Ajallisesti tämä jakso sijoittuu vuosille 1993–2003.

Tätä ajanjaksoa kuvastaa Eurooppa-neuvoston toimiminen liikkeellepanevana voimana oikeus- ja sisäasioiden kehityksessä. Alan pitkän aikavälin kehittäminen sai alkunsa Eurooppa-neuvoston pyynnöistä, ja Eurooppa-neuvosto käsitteli oikeus- ja sisäasioita jokaisessa kokouksessaan vuosien 1994–1998 aikana, pois luki ainoastaan vuonna 1997 järjestetty työllisyysasioiden erityiskokous,¹⁵⁴ ja yli

¹⁵⁴ Eurooppa-neuvoston päätelmät ajanjaksona 1994–1998 (kesäkuu):

- European Council at Corfu 24–25 June 1994, Presidency conclusions.
- European Council meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen, Presidency conclusions.
- Eurooppa-neuvosto Cannes 26.–27. kesäkuuta 1995, puheenjohtajan päätelmät.
- Madrid European Council 15 and 16 December 1995, Presidency conclusions. Madridin Eurooppa-neuvostossa todettiin ensimmäistä kertaa unionin tavoitteen olevan vapauden ja turvallisuuden alueen luominen. Tästä puuttui oikeus- ja sisäasioiden alan kolmas ulottuvuus eli oikeus, päätelmien II luvun C. alakohdan johdanto-osan 2 kappale.
- Torinon Eurooppa-neuvosto 29. maaliskuuta 1996, puheenjohtajan päätelmät. Torinon huippukokous keskittyi käsittelemään hallitustenväliseen konferenssiin liittyviä kysymyksiä ja tähän liittyen myös oikeus- ja sisäasioita, mainitsematta kuitenkaan siviilioikeudellista yhteistyötä nimenomaisesti.

puolessa kokouksistaan vuosien 1999–2003 aikana.¹⁵⁵ Se asetti tavoitteita, määritti toimenpiteiden ensisijaisuusjärjestystä ja seurasi oikeus- ja sisäasioiden alan toimenpiteiden toteutumista. Wienin toimintasuunnitelmalla ja Tampereen päätelmillä luodun oikeuden alueen perustan jälkeen Eurooppa-neuvosto pyrki varmistamaan perussopimustavoitteiden ja monivuotisilla ohjelmilla luodun vision perustuksen toteutumista aktiivisella otteellaan sekä vahvistamalla omaa sitoutumistaan alan kehitykseen.¹⁵⁶

- Firenzen Eurooppa-neuvosto 21.–22.6.1996, puheenjohtajan päätelmät. Firenzen päätelmissä oikeus- ja sisäasioihin kiinnitettiin huomiota kahdesta näkökulmasta: alan edelleen kehittämisen mukaan lukien saavutetut päätökset (päätelmien kohta III) sekä aiheen tarkastelu hallitustenvälisen konferenssin käsitteilyn yhteydessä. Jälkimmäisessä osassa tuotiin ensimmäistä kertaa esille termi ”yhteisen oikeuden alueen luominen”, mutta tässä yhteydessä viitattiin turvapaikka-, viisumi- ja maahanmuuttoasioihin (päätelmien kohta V).
- Dublinin Eurooppa-neuvosto 13.–14. joulukuuta 1996, puheenjohtajan päätelmät. Dublinin Eurooppa-neuvostossa oikeus- ja sisäasioita käsiteltiin sekä hallitustenvälisen konferenssin yhteydessä (päätelmien IV kohta) että alan kehityksen osalta (päätelmien V kohta). Tässä yhteydessä alasta käytettävä termi oli suomenkielisissä päätelmissä ”vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alue” ja englanninkielisissä ”an area of freedom, security and justice”, joka vastaa myös tämänhetkistä käsitettä. Käsitteistö puolestaan heijasteli hallitustenvälisessä konferenssissa omaksuttua termistöä. Tämän osalta ks. Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Irlannin puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, Bryssel, heinäkuu 1996, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö, s. 28–42 ja Perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttu hallitustenvälinen konferenssi, Alankomaiden puheenjohtajakausi, tekstikokoelma, Bryssel, lokakuu 1997, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristö, s. 25–44.
- Amsterdamin Eurooppa-neuvosto 16.–17. kesäkuuta 1997, puheenjohtajan päätelmät.
- Luxemburgin työllisyyttä käsittelevä ylimääräinen Eurooppa-neuvosto 20.–21. marraskuuta 1997, puheenjohtajan päätelmät.
- Luxemburgin Eurooppa-neuvosto 12.–13. joulukuuta 1997, puheenjohtajan päätelmät.
- Cardiffin Eurooppa-neuvosto 15.–16. kesäkuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät.

¹⁵⁵ Helsingin Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 1999, puheenjohtajan päätelmät, liite I (Vuosituhannen julistus); Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät, kohta 51–52; Nizzan Eurooppa-neuvosto 7.–9. joulukuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät, kohta 49–52; Göteborgin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. kesäkuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät, kohta 46; syyskuun 21 päivänä 2001 kokoontuneen ylimääräisen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja toimintasuunnitelma; valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallinen kokous, Gent 19.10.2001; Sevillan Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2002, puheenjohtajan päätelmät, kohta 26–39; Thessalonikin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20.6.2003, puheenjohtajan päätelmät, kohta 22–35; Brysselin Eurooppa-neuvosto 16. ja 17. lokakuuta 2003, puheenjohtajan päätelmät, kohta 25–36; Brysselin Eurooppa-neuvosto 12. ja 13. joulukuuta 2003, puheenjohtajan päätelmät, kohta 18–30; Eurooppa-neuvosto 17. ja 18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, kohta 4–19.

¹⁵⁶ Ks. esim. Santa Maria da Feiran Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät, kohta 51; Göteborgin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. kesäkuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät, kohta 46; Sevillan Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2002, puheenjohtajan päätelmät, kohta 26–39. Eurooppa-neuvosto halusi varmistaa alan toteutumisen ja kiinnitti huomiota viivästyksiin. Viivästyksien koskivat huomattavimmin turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiä, ks. esim. Laekenin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät, kohta 37–41; Brysselin Eurooppa-neuvosto 12. ja 13. joulukuuta 2003, puheenjohtajan päätelmät, kohta 23; Brysselin Eurooppa-neuvosto 17. ja 18. kesäkuuta 2004, puheenjohtajan

Yksityisoikeudellinen yhteistyö mainittiin Eurooppa-neuvostotasolla nimenomaisesti kuitenkin vain viidesti tänä aikana, mikä osoittaa poliittisen painotuksen olleen oikeus- ja sisäasioiden alan muissa kuin yksityisoikeuden alan kysymyksissä. Eurooppa-neuvoston perustuksien varmistamisen vaihe näkyi kuitenkin myös yksityisoikeuden yhteistyötä koskevissa kannanotoissa. Eurooppa-neuvosto pyrki edistämään alan tavoitteiden saavuttamista. Se kiinnitti huomiota perheoikeuden alan edistämiseen Bryssel II -hankkeen osalta¹⁵⁷ ja tarpeeseen parantaa kansallisten oikeusjärjestelmien yhteistyötä. Näiden lisäksi Eurooppa-neuvosto otti useaan kertaan kantaa alan perustaviin periaatteisiin kuuluvaan vastavuoroiseen tunnustamiseen pyrkien näin varmistamaan alan perustukset. Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa määrittämään mahdollisuudet tuomioistuinten päätösten laajempaan vastavuoroiseen tunnustamiseen,¹⁵⁸ ja myöhemmin se kehotti neuvostoa ryhtymään pikaisiin toimenpiteisiin vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman toteuttamiseksi¹⁵⁹.

Tähän liittyvä merkittävä yksityisoikeudellista yhteistyötä ohjaava Eurooppa-neuvoston linjaus oli vuonna 2001 annettu linjaus vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ensisijaisuudesta lainsäädäntöjen lähentämiseen nähden. Eurooppa-neuvosto vahvisti tuolloin, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä johtuvien ongelmien ratkaisemisen oli perustuttava erityisesti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle. Linjauksen merkittävyyttä on arvioitava ottamalla huomioon neuvoston Eurooppa-neuvostolle toimittama Tampereen päätelmien toteutumista koskeva arviointiraportti.¹⁶⁰ Arviointiraportin mukaan neuvos-

päätelmät, kohta 6–7.

¹⁵⁷ Madrid European Council 15 and 16 December, Presidency conclusions, II, C. Justice and Home Affairs, kohta 3. Yksityisoikeuden alan oikeudellisen yhteistyön ensisijaiseksi toimeksi määritettiin Brysselin yleissopimuksen laajentaminen perheoikeuden alalle. Toisena siviili(prosessi)oikeuden alan ensisijaisena alana mainittiin asiakirjojen luovuttamista koskeva hanke. Luxemburgin Eurooppa-neuvosto 12.–13. joulukuuta 1997, puheenjohtajan päätelmissä, 60 kohta, Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä Bryssel II -yleissopimuksesta saavutettuun poliittiseen yhteisymmärrykseen korostaen sopimuksen suurta merkitystä kansalaisille. Laekenin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät, kohta 37–45, Eurooppa-neuvosto kiinnitti huomiota perheoikeuden alalla saavutettuun edistykseen, joka koski välivaiheiden poistamista tuomioiden tunnustamisessa, mainiten erityisesti rajat ylittävät lasten tapaamisoikeuspäätökset. Tosin perheoikeuden alan edistyksen osalta kyse oli vasta komission ehdotuksista. Brysselin Eurooppa-neuvosto 16. ja 17. lokakuuta 2003, puheenjohtajan päätelmissä, kohta 36, Eurooppa-neuvosto ilmaisi tyytyväisyytensä Bryssel IIa -asetuksen hyväksymiseen.

¹⁵⁸ Cardiffin Eurooppa-neuvosto 15.–16. kesäkuuta 1998, puheenjohtajan päätelmät, kohta 39. Kirjaus oli rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan yhteydessä ja siten päätelmistä jää epäselväksi kirjauksen ulottuminen yksityisoikeudelliseen yhteistyöhön. Nimenomaisesti yksityisoikeudellista yhteistyötä ei mainittu, mutta taustalla olivat komission vastavuoroista tunnustamista koskeneet sekä rikos- että yksityisoikeuden alan tiedonannot. Hartnell 2002, s. 90, on katsonut Eurooppa-neuvoston kirjauksen olleen vastaus juuri tähän komission antamaan yksityisoikeuden alan tiedonantoon.

¹⁵⁹ Nizzan Eurooppa-neuvosto 7.–9. joulukuuta 2000, puheenjohtajan päätelmät, kohta 50.

¹⁶⁰ Laekenin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät, liite IV,

to oli Tampereen päätelmien edellyttämällä tavalla harkinnut tarvetta lähentää jäsenvaltioiden aineellista lainsäädäntöä yksityisoikeudellisissa asioissa.¹⁶¹ Neuvostossa käsiteltyssä selvityksessä käsiteltiin jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisen tarpeellisuutta yksityisoikeudellisissa asioissa sopimus oikeudessa mutta myös perheoikeudessa.¹⁶² Neuvosto oli päätenyt arviointiraportissa korostamaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta Euroopan oikeuden alueen kulmakivenä.¹⁶³ Tämän pohjalta Eurooppa-neuvosto vahvisti vastavuoroisen tunnustamisen ensisijaisuuden lainsäädännön lähentämiseen verrattuna.¹⁶⁴

Eurooppa-neuvoston työssä Wienin toimintasuunnitelmalla on ollut Tampereen päätelmiin verrattuna heikompi poliittinen asema. Vaikka Eurooppa-neuvosto oli Tampereen päätelmien hyväksymisen yhteydessä kehottanut toteuttamaan myös Wienin toimintasuunnitelman toimenpiteitä ja ilmoittanut seuraavansa sen toimeenpanoa,¹⁶⁵ Eurooppa-neuvoston myöhemmissä päätelmissä ei ole viitattu Wienin toimintasuunnitelmaan, vaan ainoastaan Tampereen päätelmiin.

4.4.2 Sääöstyön varmistaminen

Eurooppa-neuvoston tähänastisen ohjaustyön toinen ajanjakso kohdistui sisällöllisesti säädöstavoitteiden toimeenpanon varmistamiseen ja ajallisesti Haagin ohjelmasta Tukholman ohjelman hyväksymiseen (2004–2009). Tahto varmistaa säädöstavoitteiden toimeenpano ilmeni Eurooppa-neuvoston työssä sen ottaessa useaan kertaan kantaa yksittäisten säädösten neuvotteluiden edistymiseen. Merkittävää on, että korkealla poliittisella tasolla seurattiin kansainvälisen yksityisoikeuden alan yksittäisten säädösneuvotteluiden edistymistä. Eurooppa-neuvoston antama poliittinen viesti oli, että Euroopan kansalaisten edun vuoksi oli tarpeen saada oikeuden alueen säädökset pikaisesti hyväksytyiksi¹⁶⁶

Laekenin Eurooppa-neuvostolle toimitetut asiakirjat, Puheenjohtajan selvitys Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien täytäntöönpanon arvioinnista, 14926/01.

¹⁶¹ Tampereen päätelmät, kohta 39, edellyttivät tutkimaan tarvetta lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä aineellisen oikeuden osalta yksityisoikeudellisissa asioissa, jotta riita-asioiden sujuvan käsittelyn tieltä saataisiin poistettua esteitä, ja edellytti tästä raportointia vuoteen 2001 mennessä.

¹⁶² Euroopan unionin neuvosto, Esitys neuvoston selvitykseksi jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisen tarpeellisuudesta yksityisoikeudellisissa asioissa, 13017/01. Raportti oli hyväksytty neuvostossa, List of "A" items, 2385th meeting of the council of the European Union (Justice, Home Affairs and Civil Protection), 13978/01, kohta 5.

¹⁶³ Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien arviointi, 14926/01, s. 5–6.

¹⁶⁴ Laekenin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2001, puheenjohtajan päätelmät, kohta 45.

¹⁶⁵ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3 kappale, kohta 9.

¹⁶⁶ Brysselin Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 15, 28.

ja että yksityisoikeuden alan yhteistyötä tuli edelleen vahvistaa toteuttamalla liisätoimenpiteitä.¹⁶⁷

Eurooppa-neuvoston tahto varmistaa säädöstyön toteutuminen näkyi myös kansainvälisen yksityisoikeuden alalla. Samalla Eurooppa-neuvoston linjauksissa näkyi perheoikeuden keskeinen asema. Perheoikeus mainittiin nimellisesti siviilioikeuden rinnalla.¹⁶⁸ Yksittäisistä säädöksistä olivat esillä Rooma I, Rooma III, elatusvelvoitteet, Bryssel IIa sekä perintö- ja testamenttikysymykset. Osaan mainituista säädöksistä Eurooppa-neuvosto otti kantaa useaan kertaan tarkasteluajanjaksolla.¹⁶⁹ Eurooppa-neuvosto pyrki edistämään säädösneuvotteluita ja asetti tarvittaessa uusia aikataulutavoitteita.¹⁷⁰ Se myös vahvisti yleisesti tarpeen parantaa oikeussuojan saatavuutta yksinkertaistettujen ja tehokkaiden menettelyiden avulla.¹⁷¹ Rooma III -asetusneuvotteluiden osalta Eurooppa-neuvosto ei ottanut kantaa tiiviimmän yhteistyön käyttämiseen, mutta se pyrki useaan kertaan edistämään yhteisymmärryksen saavuttamista asetuksesta. Eurooppa-neuvosto ei ole myöhemmin vastaavalla tavalla pyrkinyt edistämään yhteisymmärryksen saavuttamista aviopuolisoiden ja rekisteröidyssä parisuhteessa elävien parien varallisuus-oikeudellisissa kysymyksissä, joita koskevissa hankkeissa on sittemmin myös päädytty tiiviimpään yhteistyöhön. Tämä ilmentää sitä, että esitetyllä ajanjaksolla Eurooppa-neuvostolla oli tahto varmistaa yhteisten säädöstavoitteiden toteutuminen. Varallisuus-oikeudellisia kysymyksiä koskevien aloitteiden neuvottelut ajoittuivat tämän ajanjakson jälkeiselle ajalle.

Säädöstyön varmistamisen ohella vaihetta leimasi Eurooppa-neuvoston tahto taata kokonaisuudessaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutuminen sovitusti. Se käsitteli alan kysymyksiä laajasti ja kaiken kaikkiaan yli puolessa tänä aikana pidetyistä kokouksistaan.¹⁷² Yksityisoikeuden alan yhteis-

¹⁶⁷ Brysselin Eurooppa-neuvosto, 15. ja 16. kesäkuuta 2006, puheenjohtajan päätelmät, kohta 6.

¹⁶⁸ Brysselin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2008, puheenjohtajan päätelmät, kohta 19.

¹⁶⁹ Rooma I, Rooma III, elatusvelvoitteet.

¹⁷⁰ Brysselin Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 15, 28. Eurooppa-neuvosto asetti kesäkuussa 2008 aikataulutavoitteeksi elatusvelvoitteita koskevan asetuksen hyväksymiselle vuoden 2008 lopun ja pyysi komissiota antamaan perintö- ja testamenttikysymyksiä koskevan ehdotuksen vuonna 2008.

¹⁷¹ Brysselin Eurooppa-neuvosto 14. joulukuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 33, 34, 35.

¹⁷² Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004, puheenjohtajan päätelmät, liite I; Brysselin Eurooppa-neuvosto, 16. ja 17. kesäkuuta 2005, puheenjohtajan päätelmät, kohta 12–20; Brysselin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. joulukuuta 2005, puheenjohtajan päätelmät, kohta 8–12; Brysselin Eurooppa-neuvosto, 15. ja 16. kesäkuuta 2006, puheenjohtajan päätelmät, kohta 5–15; Brysselin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2006, puheenjohtajan päätelmät, kohta 16–27; Brysselin Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 15–31; Brysselin Eurooppa-neuvosto 14. joulukuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 14–37; Brysselin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2008, puheenjohtajan päätelmät, kohta 6–24; Brysselin Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 2008, puheenjohtajan päätelmät,

työn edistymiseen otettiin kantaa nimenomaisesti viidessä kokouksessa, mikä oli puolet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kysymyksiä käsitelleistä kokouksista. Yleisillä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevilla linjauksilla Eurooppa-neuvosto vahvisti alan kehittämisen prioriteettiasemaa unionin toiminnassa. Se ilmaisi alueen kehittämisen olevan unionin keskeinen painopiste ja toi esille alueen kehittämisen merkityksen kansalaisten näkökulmasta. Suuntaviivoilla pyrittiin antamaan lisäpontta tehokkaalle ja määräaikoja noudattavalle toimeenpanolle.¹⁷³

Oikeuden aluetta koskevissa Eurooppa-neuvoston tämän ajanjakson yleisissä linjauksissa painottuivat vision ylätason tavoitteet turvata ja toteuttaa EU:n kansalaisten edut, joihin sisältyivät oikeussuojan saatavuus ja esteiden poistaminen oikeudellisten päätösten vastavuoroiselta tunnustamiselta. Keinoiksi mainittiin oikeudellisten toimijoiden yhteistyö, koulutus ja riittävien resurssien turvaaminen.¹⁷⁴ Euroopan oikeuden alueen rakentamisen painotus muuttui lainsäädäntötyöstä sen käytännön soveltamisen tehostamiseen, mikä puolestaan johtaa poliittisen ohjauksen seuraavaan vaiheeseen.

4.4.3 Poliittisen ohjauksen tarpeen väheneminen – vision vakiintuminen

Euroopan oikeuden alueen säädöstyön varmistamisen jälkeen on seurannut ohjauksen selkeä hiipuminen. Ajallisesti tämä on tapahtunut Tukholman ohjelman hyväksymisen (joulukuu 2009) jälkeen tähän päivään saakka. Tämä muodostaa Eurooppa-neuvoston ohjauksen kolmannen jakson. Euroopan oikeuden alueen kehitystä ei käsitelty vuosien 2010 ja 2016 välisenä aikana Eurooppa-neuvostossa muutoin kuin hyväksyttäessä alan uudet suuntaviivat.¹⁷⁵ Euroopan oikeu-

kohta 19–20; Brysselin Eurooppa-neuvosto 18. ja 19. kesäkuuta 2009, puheenjohtajan päätelmät, kohta 36–39; Brysselin Eurooppa-neuvosto 29. ja 30. lokakuuta 2009, puheenjohtajan päätelmät, kohta 37–40; Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009, päätelmät, kohta 25–33.

¹⁷³ Brysselin Eurooppa-neuvosto 4. ja 5. marraskuuta 2004 puheenjohtajan päätelmät, kohta 14–20; Brysselin Eurooppa-neuvosto, 16. ja 17. kesäkuuta 2005, puheenjohtajan päätelmät, kohta 12, 13, 15; Brysselin Eurooppa-neuvosto 14. ja 15. joulukuuta 2006, puheenjohtajan päätelmät, kohta 16–27; Brysselin Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 15, 28; Brysselin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2008, puheenjohtajan päätelmät, kohta 6, 19, Eurooppa-neuvosto kehotti komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa saattamaan keskeisimmät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vireillä olevat lainsäädäntöaloitteet päätökseen kuluvan vuoden aikana (2008) tai lainsäädäntökauden loppuun mennessä.

¹⁷⁴ Eurooppa-neuvosto 10. ja 11. joulukuuta 2009, päätelmät, kohta 28.

¹⁷⁵ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen eräitä muita kysymyksiä on käsitelty kyseisellä ajanjaksolla, erityisesti muuttoliiketilannetta. Ks. esim. muuttoliiketilanteesta Eurooppa-neuvosto 24. ja 25. maaliskuuta 2011, päätelmät, kohta 26; Eurooppa-neuvosto 23. ja 24. kesäkuuta 2011, päätelmät, kohta 20–30. Oikeusalan osalta EU:n tietosuojalainsäädännön uudistaminen oli

den alueen poliittisen näkyvyyden vähenemiseen ovat osaltaan vaikuttaneet Eurooppa-neuvoston työn täyttyminen ajanjaksolle osuneista finanssi-, muutto- liike- ja jopa unionin olemusta koskeneista kysymyksistä. Poliittisen näkyvyyden vähenemistä voidaan kuitenkin selittää myös itse Euroopan oikeuden alueen kehitymisellä ja kehitysvaiheella.

Oikeuden alueen rakentamisen alkuvaiheessa tarvittiin poliittista sysäystä eurooppalaistumiskehityksen edistämiseksi. Oikeuden alueen merkitykselle sellaisenaan annettiin poliittista näkyvyyttä ja oikeuden alueen tavoitteiden toteutumista seurattiin osana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta. Sittemmin oikeuden alueen rakentaminen on edennyt, vaikkakaan ei ongelmitta, jatkuvasti eteenpäin. Tätä on seurannut oikeuden alueen kehityksessä vakiintumisen ja vakiinnuttamisen vaihe. Vakiintuminen on tarkoittanut vision pitiäytymistä jo aikaisemmissa linjauksissa sekä säädöstyössä hyväksytyissä periaatteissa ja tavoitteissa. Vakiinnuttaminen on tarkoittanut tarvetta hyväksytyjen toimien tunnettuuden parantamiseen ja tosiasiallisen täytäntöönpanon tehostamiseen. Kyse ei ole samalla tavalla uuden luomisesta kuin aikaisemmissa vaiheissa, minkä vuoksi poliittisen ohjauksen tarve ei kenties ole ollut niin suuri.

Euroopan oikeuden alueen keskeinen asema unionin yleisessä kehittämisessä ei poliittisen ohjauksen puuttumisesta huolimatta ole menettänyt merkitystään. Eurooppa-neuvosto on ilmaissut sitoutuneisuutensa alan edelleen kehittämiseksi ja näkemyksensä oikeuden alan toimien keskeisyydestä sekä tahdosta edelleen määrittää alan tulevan toiminnan suuntaa.¹⁷⁶ Sen sijaan ohjauksen luonne vaikuttaisi muuttuneen.

4.4.4 Oikeuden alue osana laajempia EU:n strategisia ohjelmia

Eurooppa-neuvoston sitoutuminen oikeuden alueen kehittämiseen on näkynyt myös sen hyväksymissä koko unionin toiminnan kattavissa strategisisä ohjelmissa. Ohjelmien tarkoitus on ollut sama kuin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen erityisten ohjelmien eli unionin toiminnan suunnan määrittäminen asettamalla painopisteitä ja aikatauluja, mutta ne ovat kattaneet koko unionin toiminnan.¹⁷⁷ Keskeistä on oikeuden alueen nostaminen yhdeksi unionin painopisteeksi.

Ensimmäisessä, joulukuussa 2003 hyväksytyssä EU:n monivuotisessa strategiassa Eurooppa-neuvosto vahvisti tahdon toteuttaa Euroopan oikeuden alue

esillä EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämisen yhteydessä, ks. Eurooppa-neuvosto 24. ja 25. lokakuuta 2013, päätelmät, kohta 8.

¹⁷⁶ Eurooppa-neuvosto 27. ja 28. kesäkuuta 2013, päätelmät, kohta 21; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 1–13; Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, liite I.

¹⁷⁷ Brysselin Eurooppa-neuvosto 12. ja 13. joulukuuta 2003, puheenjohtajan päätelmät, kohta 94.

osana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämistä¹⁷⁸ ja osoitti näin sitoutumistaan alan kehittämiseen.¹⁷⁹ Strategiassa Eurooppa-neuvosto vahvisti myös sitoutumisensa monivuotisilla ohjelmilla toteutettuun alan ohjaustyöhön. Strategiassa viitattiin voimassa olleisiin Tampereen päätelmiin, painotettiin päätelmien mukaisten linjausten toteuttamista sovitussa aikataulussa ja linjattiin uuden ohjelman aikataulua. Eurooppa-neuvosto otti kantaa myös oikeuden alueen sisältöön määrittämällä alan tärkeimmät tulevat haasteet.¹⁸⁰ Alan tärkeimmäksi haasteeksi määritettiin unionin kansalaisten oikeussuojan saatavuuden parantaminen, johon tuli strategian mukaan pyrkiä laajentamalla vastavuoroista tunnus- tamista ja täytöntöönpanoa sekä kehittämällä muita tähän liittyviä toimenpi- teitä.¹⁸¹ Tärkeimmät haasteet liittyivät tässä tutkimuksessa käytetyn jaottelun mukaisesti Euroopan oikeuden alueen vision ylätasoon tavoitteisiin.

Toinen koko unionin toiminnan kattava strategia hyväksyttiin Eurooppa- neuvostossa kesäkuussa 2014.¹⁸² Huomionarvoista oli vapauden, turvallisuus- den ja oikeuden alueen nostaminen jälleen yhdeksi painopisteeksi.¹⁸³ Vuonna 2014 hyväksytty koko unionin toiminnan kattava strategia sekä vapauden, tur- vallisuuden ja oikeuden alueen erityiset suuntaviivat hyväksyttiin samassa Eu- rooppa-neuvoston kokouksessa. Tämä tarkoittaa, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle oli olemassa kaksi strategiaa, joiden ajallinen kattavuus oli sama. Sisällöllisesti sekä strategian että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vuoden 2014 suuntaviivat olivat keskenään sopusoinnussa.

Strategiassa vahvistettiin Euroopan oikeuden alueen toimien tarpeellisuus kansalaisten ja yritysten kannalta sekä yhä lisääntyvän liikkuvuuden vuoksi. Keskeistä on huomata, että perheoikeus oli nimenomaisesti esillä osana oikeu- den alueen rakentamista. Avioliittojen solmiminen ja lasten saanti useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa mainittiin strategiassa yhtenä perusteena oikeuden alueen toimien tarpeellisuudelle. Toinen olennainen seikka oli strategian linjaus

¹⁷⁸ Keskeistä on huomata, että vuoden 2003 strategiassa unionin toiminnan painopisteiksi oli määritetty vain kolme kokonaisuutta ja näistä yksi oli vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen pe- rustuva alue. Muut painopisteet olivat ”Kasvun ja vaurauden alue” ja ”Joidenkin politiikkojen uudistaminen”. Näiden ylätasoon painopisteiden alla käsiteltiin laaja-alaisesti eri kysymyksiä. Ul- koinen toiminta oli erillisenä kokonaisuutena.

¹⁷⁹ Euroopan unionin neuvosto, Monivuotinen strateginen ohjelma, 15896/03. Strategia oli kuu- den puheenjohtajavaltion, Irlannin, Alankomaiden, Luxemburgin, Yhdistyneen Kuningaskunnan, Itävallan ja Suomen, laatima ja kattoi vuodet 2004–2006.

¹⁸⁰ Monivuotisissa strategisissa ohjelmassa käytettiin termiä ”haasteet”. Kyse oli pikemminkin tavoitteista.

¹⁸¹ Euroopan unionin neuvosto, Monivuotinen strateginen ohjelma, 15896/03, s. 16–19.

¹⁸² Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, liite I. Strategia kattoi viisi vuotta 2014–2020.

¹⁸³ Muut prioriteettialat olivat: 1) työpaikkojen, kasvun ja kilpailukyvyyn unioni, 2) kaikkia kan- salaisia voimaannuttava ja suojeleva unioni, 3) energiaunionia kohti soveltaen kauaskantoista il- mastopolitiikkaa ja 4) unioni vahvana globaalina toimijana. Vapauden, turvallisuuden ja oikeu- den alue oli siten yksi prioriteettiala viidestä.

Euroopan oikeuden alan edistämisestä rakentamalla siltoja erilaisten oikeusjärjestelmien ja -perinteiden välille, vahvistamalla yhteisiä välineitä ja hyödyntämällä tuomiodien vastavuoroista tunnustamista.¹⁸⁴ Näin Eurooppa-neuvosto toisti sen, että alan yhteistyö perustuu kansainvälisyksityisoikeudellisiin toimenpiteisiin.

Unionin strategialle on sittemmin annettu merkittävä asema unionin työn ohjauksessa. Vuoden 2014 strategian merkitystä unionin työssä osoittavat sen jatkotoimet. Neuvosto on pitänyt strategiaa EU:n yleisenä toimintapoliittisena ohjelmana,¹⁸⁵ ja komissio on huomionnut strategian asettaessaan poliittisia prioriteettejaan.¹⁸⁶ Huomattavaa on, että strategisen ohjelman toimeenpanoa on aktiivisesti seurattu neuvostotasolla,¹⁸⁷ toisin kuin oikeuden alan omia vuoden 2014 suuntaviivoja.¹⁸⁸

4.5 SITOUTUMINEN EUROOPAN OIKEUDEN ALUEEN VISIOON – PÄÄTELMÄT

Eri toimijoiden sitoutuminen poliittisluontoiseen visioon on olennaista, jotta vision mukainen tulevaisuuden tila Euroopan oikeuden alueesta toteutuisi. Kyse on erityisesti EU:n lainvalmisteluun osallistuvien toimijoiden sitoutumi-

¹⁸⁴ Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, liite I, kohta 4.

¹⁸⁵ Euroopan unionin neuvosto, Toimielinten välinen ohjelmasuunnittelu – tulevien toimien pohdintaa, 15501/14; E 130/2014 vp, s. 3.

¹⁸⁶ A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change (Political Guidelines) for the next European Commission, Jean-Claude Juncker, Candidate for President of the European Commission, Strasbourg, 15 July 2014. Euroopan unionin neuvosto, Kirje komission vuotta 2015 koskevan työohjelman ja toimielinten välisen ohjelmasuunnittelun valmistelusta, 15510/14, s. 2.

¹⁸⁷ Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3331. istunto (yleiset asiat) 23. heinäkuuta 2014, 11948/14, kohta 6; Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3334. istunto (yleiset asiat) 29. syyskuuta 2014, 13493/14, kohta 6; Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3341. istunto (yleiset asiat) 21. lokakuuta 2014, 14338/14, kohta 7 (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue); Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3347. istunto (yleiset asiat) 18. ja 19. marraskuuta 2014, 15418/14, kohta 7 (energiaunioni); Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3362. istunto (yleiset asiat) 16. joulukuuta 2014, Bryssel, 15. joulukuuta 2014, 16772/14, kohta 7 (ulkosuhteet); Euroopan unionin neuvosto, esityslistaehdotus, Euroopan unionin neuvoston 3368. istunto (yleiset asiat) 10. helmikuuta 2015, 5936/1/15, kohta 7 (terrorismi). Seuranta on oikeuden alueen osalta kohdistunut maksukyvyttömyysmenettelyasetuksen neuvotteluiden etenemiseen, Euroopan unionin neuvosto, Tilannekatsaus Eurooppa-neuvoston unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella asettamiin suuntaviivoihin, 14208/14, kohta 37–39.

¹⁸⁸ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat on mainittu harvakseltaan alalla hyväksytyissä asiakirjoissa, ks. esim. neuvoston päätelmät ”Oikeusalan toimijoiden koulutus – keskeinen väline EU:n säännösten vahvistamisessa”, EUVL C 443, 11.12.2014, s. 7–9, johdanto-osan 9 kappale, s. 2; Komission kertomus siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellisen verkoston toiminnasta, COM(2016) 129 final, s. 2.

sesta, koska vision toimeenpano on suunnattu niille. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotisia ohjelmia ja niillä luotua oikeuden alueen visiota on tuettu laajasti niin komissiosta, Euroopan parlamentista, neuvostosta, Eurooppa-neuvostosta kuin jäsenvaltioista käsin. Tämä on näkynyt monivuotisten ohjelmien laadinnassa, seurannassa ja poliittisen tuen antamisessa. On olennaista huomata, että monivuotisia ohjelmia on pääasiallisesti tuettu siitäkin huolimatta, että niiden ei ole nähty kaikilta osin vastaavan oikeus- ja sisäasioiden perussopimuskehitystä, erityisesti komission aloiteoikeutta ja Euroopan parlamentin asemaa. Tuki selittyy osaltaan monivuotisten ohjelmien saamalla keskeisellä asemalla oikeus- ja sisäasioiden työn linjaamisessa. Monivuotisista ohjelmista muodostui jo niiden alkuvaiheessa keskeinen työkalu, jolla ohjattiin alan lainvalmistelua ja yhteistyön suuntaa. Eri toimijat haluavat vaikuttaa alan kehityssuuntaan ja siksi ne ovat osallistuneet aktiivisesti monivuotisia ohjelmia koskevaan työhön.

Sitoutuminen Euroopan oikeuden alueen kehittämiseen ja vision tärkeys ovat näkyneet myös siitä huolimatta, että oikeuden alueen rakentaminen on muuttunut alkuvaiheen intensiivisestä säädöstulvasta olemassa olevan kehikon vahvistamiseen. Sitoutumista osoittava toiminta, erityisesti vision toteutumisen seuranta ja poliittisen painotuksen osoittaminen, on kuitenkin vähentynyt. Tätä selittävät oikeuden alueen lainsäädäntötyötä ohjaavien suuntaviivojen vakiintuminen ja uusien lainsäädäntöhankkeiden vähentyminen. Poliittisen ohjauksen tarve ei ole enää ollut niin suuri. Tätä tukee Puetterin tulkinta siitä, että Eurooppa-neuvoston ohjausta on pidetty erityisen tarpeellisenä unionin uusien politiikka-alojen kehityssuunnannäyttäjänä.¹⁸⁹

Tulevan työn ohjaukselle ei alan vakiintumisen myötä kenties ole vastaavaa tarvetta kuin alkuvaiheessa. Mutta menetetäänkö oikeuden alueen uusien lainsäädäntöehdotusten ennakoitavuus ja suunnitelma eli visio, jos tulevan työn ohjaus monivuotisten ohjelmien muodossa vähenee? Kyse on poliittisista valinnoista ja siitä, mikä tulee olemaan SEUT 68 artiklan mukaisten suuntaviivojen toteutus yhdessä toimielinten välisen työn suunnittelun kanssa. Tähän palataan luvussa 7.

¹⁸⁹ Ks. Eurooppa-neuvoston roolista yleisesti EU:n uusien alojen ohjannassa Puetter 2014, s. 1–2, 91–95. Hänen mukaansa (s. 2) Eurooppa-neuvostolla on aina ollut johtava asema uusilla aloilla. Hän on tosin jättänyt oikeus- ja sisäasioiden alan tarkastelunsa ulkopuolelle, mutta viittaa (s. 2) myös tämän alueen kehitykseen mainitsemalla muun muassa Tampereen päätelmät sekä Eurooppa-neuvoston aseman niiden laadinnassa. Eurooppa-neuvoston asemasta ks. esim. Craig – de Búrca 2011, s. 48–49; Craig 2011, s. 55–56.

5 Vision toteutuminen

5.1 TARKASTELUNÄKÖKULMAT

Euroopan oikeuden alueen visio on muodostunut sekä ylätason abstrakteista tavoitteista että konkreettisista säädös- ja muita toimia koskevista tavoitteista. Visiossa on siten määritetty ne säädös- ja muut hankkeet, joilla vision ylätason tavoitteet on haluttu toteuttaa. Tässä luvussa täydennetään edellä luvussa 3 esitettyä oikeuden alueen visiota monivuotisten ohjelmien sisältämällä konkreettisilla säädös- ja muilla tavoitteilla. Monivuotisilla ohjelmilla luotu Euroopan oikeuden alueen visio muodostuu siten lukujen 3 ja 5 kokonaisuudesta. Tässä luvussa tarkastellaan myös vision kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen vaikutuksien kannalta olennaista ulottuvuutta eli vision toimeenpanoa EU:n lainsäädännössä.

Euroopan oikeuden alueen poliittinen visio olisi voitu ilmaista myös vain yleisillä tavoitteilla jättäen säädöstason toimeenpano kokonaan unionin lainvalmistelutoimielimille. Tällöin vision vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen ei olisi ollut yhtä suoraviivaista kuin nyt toteutetulla visiolla. Monivuotiset ohjelmat ovat sisältäneet kansainvälisen yksityisoikeuden alalle yksityiskohtaisten tavoitteiden asettamista yksittäisille lainsäädäntöaloille. Tämän vuoksi tutkimuksessa on tarpeen käsitellä monivuotisia ohjelmia vastaavalla yksityiskohtaisuuden tarkkuudella. Vain tällä tavoin voidaan saada vastaus siihen, mikä on ollut oikeuden alueen vision sisältö, missä määrin komissio ja EU:n lainsäätäjät ovat tosiasiaa toteuttaneet suuntaviivoja ja mikä on ollut suuntaviivojen vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden säädöskehitykselle.

Tarkastelu on jaettu viiteen aihekokonaisuuteen: oikeudellisten päätösten tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon, lainvalintaan, perheoikeuteen, lainsäädäntöä tukeviin toimiin ja EU:n kansainväliseen toimintaan. Kukin näistä muodostaa oman aihekokonaisuuden sellaisine tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavine erityispiirteineen, joiden perusteella esitettyyn jakoon on päädytty. Oikeudellisten päätösten tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyy tavoite eksekvatuurin poistamisesta ja lainvalintaan puolestaan liittyvät näkemykset sen toissijaisesta asemasta suhteessa vastavuoroiseen tunnustamiseen. Näiden kysymysten käsittely monivuotisten ohjelmien näkökulmasta puoltaa niiden käsittelemistä tässä luvussa omina kokonaisuuksinaan. Perheoikeus on jaoteltu tässä omaksi tarkastelukokonaisuudekseen, jotta voidaan kiinnittää johdannossa selostetuin perusteluin erityistä huomiota monivuotisten ohjelmien tämän alan eurooppalaistumisvaikutuksiin. Lainsäädäntöä tukevat toimet

ja vastaavasti kansainvälinen toiminta eroavat luonteensa ja niitä koskevien monivuotisissa ohjelmissa asetettujen tavoitteidensa puolesta kansainvälisyksityisoikeudellisista säädöksistä niin, että ne on tässä luvussa eriteltä erillisiksi tarkastelukokonaisuuksiksi.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate on ollut oikeuden alueen vision ylä-tason yksi keskeisistä tavoitteista. Visiossa esitetyt suuntaviivat periaatteen toteutumiselle ovat koskeneet yleisesti kansainvälistä yksityisoikeutta ja tämän vuoksi on perusteltua käsitellä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ilmenemistä visiossa omana kokonaisuutenaan ilman erittelyä siviili- ja perheoikeuden välillä ja ennen edellä esitetyn mukaista aihekohtaista jaottelua.

5.2 VASTAVUOROINEN TUNNUSTAMINEN

Euroopan oikeuden alueen visiossa vastavuoroisen tunnustamisen periaate on ollut ylätason tavoitelinjaus, jolla on ohjattu yleisesti kansainvälisyksityisoikeudellista säädöstyötä. Tämän lisäksi visiossa on täsmennetty sitä, miten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta on tullut toteuttaa. Tässä täydennetään 3. luvussa esitettyjä vision yleisiä linjauksia vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta vision sisältämällä tarkemmilla suuntaviivoilla periaatteen toteutumiseksi.

Vision ymmärtämisen kannalta on olennaista hahmottaa, mitä oikeudellisia kysymyksiä monivuotisissa ohjelmissa on linjattu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen alla. Vision sisältämät linjaukset vastavuoroisesta tunnustamisesta olivat sekä laajuudeltaan että syvyydeltään pitkälle meneviä jo oikeuden alueen rakentamisen alkuvaiheessa. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ei vielä sellaisenaan mainittu Wienin toimintasuunnitelmassa, mutta toimintasuunnitelma sisälsi vastavuoroiseen tunnustamiseen myöhemmin yhdistettyjä säädösaloitteita, jotka koskivat tuomioistuimen toimivaltaa, lainvalintaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa.¹ Tampereen päätelmissä vastavuoroinen tunnustaminen oli keskeisesti esillä ja päätelmissä linjattiin useita konkreettisia toimenpiteitä vastavuoroisen tunnustamisen edistämiseksi. Tampereen päätelmissä yhdeksi keskeiseksi tähän liittyväksi tavoitteeksi asetettiin eksekvatuurimenettelyn poistaminen, Kramerin sanoin unionin viides vapaus² eli tuomioiden vapaa liikkuvuus siviili- ja kauppaoikeudellisissa, mukaan lukien perheoikeudellisissa, asioissa ilman tunnustamis- tai täytäntöönpanovaiheen välivaiheen toimenpiteitä. Päätelmissä täsmennettiin ne kysymykset, joihin eksekvatuurin menettelyn keventämisen haluttiin kohdistuvan.³

¹ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 40–41.

² Kramer 2013, s. 347.

³ Tampereen päätelmät, kohta 33–34.

Vastavuoroisen tunnustamisen edistämisen kannalta merkittävää oli Tampereen päätelmien pyyntö erillisen toimenpideohjelman laatimiseksi tästä.⁴ Sittemmin hyväksytty toimenpideohjelma on ollut keskeinen kansainvälisen yksityisoikeuden lainsäädäntöä ohjaava työkalu monivuotisten ohjelmien rinnalla. Toimenpideohjelmassa konkretisoitiin oikeuden alueen tavoitteita ja niiden toimeenpanoa siihen mennessä hyväksytyjä suuntaviivoja eli Tampereen päätelmiä ja Wienin toimintasuunnitelmaa seikkaperäisemmin. Toimenpideohjelma kattoi neljä toiminta-aluetta: 1) Bryssel I -asetuksen eli yleisen siviili- ja kauppaoikeuden alan, 2) Bryssel II -asetukseen kuuluvat perheoikeuden alat ja aviosuhteeseen perustumattomat perherakenteet, 3) aviovarallisuussuhteet ja avoparien eron varallisuusosoikeudelliset seuraukset sekä 4) testamentit ja perintöasiat.⁵ Vastavuoroinen tunnustaminen kattoi tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon lisäksi myös yhteiset säännökset tuomioistuimen toimivallasta.⁶

Wienin toimintasuunnitelma, Tampereen päätelmät ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma loivat yhdessä varsin laajan ja syvälle menevän vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan tavoitteen. Vision laajuus näkyi muun muassa perheoikeuden kysymyksissä: toimenpideohjelma laajensi vision tavoitteita perheoikeuden alalla. Wienin toimintasuunnitelma sisälsi aviovarallisuussuhteet ja perintöasiat,⁷ mutta toimenpideohjelma kattoi näiden lisäksi myös muut kuin avioliittoon perustuvat perherakenteet.⁸ Vision syvyys puolestaan näkyi eksekvatuurin poistamisen tavoitteessa. Toimenpideohjelman lopullisena tavoitteena oli koko siviili- ja kauppaoikeuden, mukaan lukien perheoikeuden, kattava eksekvatuurimenettelyn poistaminen.⁹ Kuten tiedetään, tämä tavoite ei ole vielä toteutunut, ja siten toimenpideohjelmaa voidaan pitää edelleen työtä ohjaavana työkaluna.¹⁰ Tavoite eksekvatuurin poistamisesta on ollut kunnianhimoinen erityisesti, kun otetaan huomioon se Kramerin esiin tuoma seikka, että komissio oli vain muutamaa vuotta aiemmin pitänyt eksekvatuurin täydellistä poistamista ennenaikaisena.¹¹ Jäsenvaltiot päämiestasolla ja neuvostossa, yhdessä komission kanssa, olivat valmiita ja halukkaita asettamaan pitkälle menevät tavoitteet.

⁴ Tampereen päätelmät, kohta 37.

⁵ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 7.

⁶ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 2.

⁷ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41.

⁸ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 3, 7.

⁹ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 6–8.

¹⁰ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman työtä ohjaava asema on näkynyt edelleen vuonna 2016 komission antamissa säädösehdotuksissa, jotka koskivat aviovarallisuus- ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuusosoikeudellisia kysymyksiä, COM(2016) 106 final, s. 2; COM(2016) 107 final, s. 2. On tosin huomattava, että näissä säädösehdotuksissa toistettiin samoja aiheita koskeneiden alkuperäisten vuoden 2011 säädösehdotusten tekstit näiltä osin.

¹¹ Kramer 2011b, s. 2–3. Kramer on viittanut komission näkemyksen osalta tiedonantoon COM(1998) 459 final.

Vastavuoroista tunnustamista ei Haagin ohjelmassa laajennettu uusille aloille komission ehdotuksista¹² huolimatta.¹³ Komissio oli siten tuolloin jäsenvaltioita kunnianhimoisempi vastavuoroisen tunnustamisen edistämässä ja pyrki laajentamaan vastavuoroisen tunnustamisen menettelyjä myös puhtaasti kansallisiin tilanteisiin. Komission mukaan todellisen oikeusalueen luomista koskevan tavoitteen kanssa voisi olla ristiriitaista se, että jäsenvaltioihin muodostuisi kaksi erilaista oikeusjärjestystä niin, että toista sovellettaisiin riita-asioihin jäsenvaltion sisällä ja toista riita-asioihin, joilla olisi rajat ylittäviä vaikutuksia. Komission mukaan tämä voisi johtaa syrjintään sekä monimutkaiseen ja vaikeaselkoiseen lainsäädäntöön.¹⁴ Jäsenvaltiot tyrmäsivät tämän ajatuksen Haagin ohjelmassa korostamalla unionin oikeuden alueen yhteistyön perustamista rajat ylittävien tilanteiden käsittelyyn.¹⁵ EU-säädösten rajat ylittävyys -edellytykseen¹⁶ liittyvä komission ja jäsenvaltioiden välinen näkemysero on sittemmin noussut esiin useiden säädösten valmistelussa.¹⁷

Sittemmin vision linjauksia vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta on laajennettu Tukholman ohjelmalla uusille aloille, ja vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa on vahvistettu, että periaate edellyttää parantamista¹⁸. Tukholman ohjelmassa ei itnessään täsmennetty näitä uusia aloja, vaan laajentamisen mahdollisuus jätettiin lainsäätäjän harkintaan.¹⁹ Vuoden 2014 suuntaviivoissa ei täsmennetty, mitä lainsäädäntöaloitteita vastavuoroisen tunnustamisen paranta-

¹² KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11.

¹³ Vrt. Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41; Tampereen päätelmät kohta 30, 34, 37, 38; vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 3–9. Toisaalta vuonna 2003 neuvoston laatimassa ja Eurooppa-neuvoston hyväksymässä EU:n monivuotisessa strategiassa, 15896/03, s. 18, todettiin tavoitteeksi vastavuoroisen tunnustamisen laajentaminen, jotta oikeussuojan saatavuutta parannettaisiin. Kirjausta ei ollut erityisesti kohdistettu yksityis- tai rikosoikeuden alalle, ja siten sillä on voitu kattaa molemmat oikeudenalat. Yleisluontoinen kirjaus jätti kuitenkin epäselväksi laajentamisen tavoitteesisällön. Sillä on voitu tarkoittaa valmistelussa olleiden säädöshankkeiden hyväksymistä, mikä jo johtaisi vastavuoroisen tunnustamisen laajentamiseen. Kirjaus on voinut tarkoittaa myös kokonaan uusia vastavuoroisen tunnustamisen säädöshankkeita.

¹⁴ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11.

¹⁵ Haagin ohjelma, s. 1, 13.

¹⁶ Ks. Amsterdamin sopimuksen SEY 65 artikla; Lissabonin sopimuksen SEUT 81(1) artikla.

¹⁷ Eurooppalaista maksamismääräysmenettelyä koskeva komission ehdotus KOM(2004) 173 lopullinen, s. 7; vähäisiä vaatimuksia koskeva menettelyä koskeva komission ehdotus KOM(2005) 87 lopullinen, s. 6. Näissä komissio katsoi, että menettelyiden rajoittaminen vain rajat ylittäviin tapauksiin on ”suorastaan haitallista”. Ks. Kramer 2008, s. 4, 7; Peers 2011, s. 609–613; Storck 2008, s. 272–273. Vastaava kysymys nousi esiin oikeusapudirektiivin (neuvoston direktiivi 2003/8/EY, oikeussuojakeinojen parantamisesta rajat ylittävissä riita-asioissa vahvistamalla oikeusapuun kyseisissä riita-asioissa liittyvät yhteiset vähimmäisvaatimukset, EYVL L 26, 31.1.2003, s. 41–47) ja soveltulidirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/52/EY, tietyistä soveltun näkökohdista siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EUVL L 136, 24.5.2008, s. 3–8) valmistelussa komission ehdottaessa niiden soveltamista myös kansallisiin tilanteisiin, ks. Kramer 2014, s. 9.

¹⁸ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

¹⁹ Tukholman ohjelma, s. 13, yhtiöoikeuden osalta, s. 16.

miseksi tulisi toteuttaa, joten jäi unionin lainvalmistelumenettelyssä harkittavaksi, toteutetaanko parantamista Euroopan oikeuden alueen jo voimassa olevia säädöksiä kehittämällä vai laajentamalla niitä uusille aloille kuten Tukholman ohjelmassa jo mahdollistettiin. Suuntaviivoissa ei myöskään eritelty siviili- ja perheoikeutta, joten on tulkittava, että suuntaviivat kattavat mahdollisuuden molempien oikeudenalojen vastavuoroisen tunnustamisen parantamiseen.

Vastavuoroisen tunnustamisen toteutumiselle asetettiin Haagin ohjelmassa tavoitemääräajaksi vuosi 2011.²⁰ Haagin ohjelman hyväksymisen aikaan vuonna 2004 arvioitiin tavoitteiden toteuttamisen olevan mahdollista noin kuudessa vuodessa. Näin siitäkin huolimatta, että visio kattoi säädösten hyväksymiset perheoikeuden alan säädösaloitteista, joista kaikista Haagin ohjelmaa laadittaessa ei ollut edes aloitettu perusteellista valmistelua, sekä vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman loppuun saattamisen mukaan lukien pitkälle menevän tavoitteen eksekvatuurin yleisestä poistamisesta siviilioikeuden alalla.²¹

Huomattavaa on, että komissio ei Haagin ohjelman valmisteluvaiheessa esittänyt määräaikoja toimenpiteiden tai vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman toteuttamiselle vaan piti ohjelman yleistä jatkamista tärkeänä.²² Tältä osin jäsenvaltiot olivat näin ollen tavoitteenasettelussaan kunnianhimoisempia kuin komissio. Tosin Haagin ohjelmaa hieman yli puoli vuotta myöhemmin hyväksytyssä ja sitä konkretisoivassa neuvoston ja komission toimenpideohjelmassa ei mainittu vuoden 2011 määräaikaa.²³ Koska toimintasuunnitelman luonne oli Haagin ohjelmaa täydentävä ja konkretisoiva eikä sitä muuttava, Haagin ohjelmassa asetetun määräajan on katsottava olleen voimassa toimintasuunnitelman hyväksymisen jälkeenkin. Toisaalta määräajan mainitsematta jättämisen voi tulkita osoittavan tahtoa olla painottamatta sitä. Vastavuoroiselle tunnustamiselle ei sittemmin ole asetettu määräaikatavoitetta Tukholman ohjelmassa²⁴ tai vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa. Tämä osoittaa toi-

²⁰ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaa koskeva määräaika sisällytettiin Haagin ohjelmaan neuvotteluiden loppuvaiheessa. Määräaika ei vielä sisältynyt Coreperille osoitettuun 11.10.2004 päivättyyn ohjelmaluonnokseen, 13302/04, s. 26, eikä Coreperille ja neuvostolle osoitettuun 15.10.2004 päivättyyn ohjelmaluonnokseen, 13302/1/04, s. 28. Määräaika oli lisätty oikeus- ja sisäasiainneuvoston käsittelyssä olleeseen 22.10.2004 päivättyyn luonnokseen, 13302/2/04, s. 34. Sen sijaan määräaika perheoikeuden säädösten aikaansaamiselle sisältyi jo 11.10.2004 laadittuun luonnokseen, 13302/04, s. 26. Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa ei määritetty aikatavoitteita toimenpiteiden toteuttamiselle, vaan todettiin, s. 7, että etenemisen oli tapahduttava vaiheittain ja toimenpideohjelmassa esitettyjen suurien linjojen mukaisesti.

²¹ Haagin ohjelma, s. 13.

²² KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11.

²³ Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 20–21.

²⁴ Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 20–28, sisälsi määräajat komission toimenpiteille eli valmisteluasiakirjoille, mutta ei säädösten hyväksymisille, toisin kuin Haagin ohjelma.

saalta kunnianhimoisuuden vähentymistä Haagin ohjelmaan verrattuna, mutta toisaalta heijastelee käytännön realismia vastavuoroisen tunnustamisen tavoitteiden saavuttamisessa.

Vastavuoroista tunnustamista koskevat yksityiskohtaiset tavoitteet täsmennettiin oikeuden alueen visiossa monivuotisten ohjelmien alkuvaiheessa. Wienin toimintasuunnitelma, Tampereen päätelmät ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma loivat perustan vastavuoroisen tunnustamisen laajuudelle ja syvyydelle. Tätä visiota on myöhemmillä monivuotisilla ohjelmilla täydennetty vain vähäisillä lisäyksillä.

5.3 OIKEUDELLISTEN PÄÄTÖSTEN TUNNUSTAMINEN JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

Oikeudellisten päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano on ollut osa Euroopan oikeuden alueen visiota alusta alkaen ja jo ennen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen vahvistamista Tampereen päätelmillä. Tuomioiden tehokas rajat ylittävä täytäntöönpano oli tunnistettu tarpeelliseksi sisämarkkinoiden ja taloudellisen integraation toteutumisen kannalta jo unionin varhaisesta kehitysvaiheesta lähtien.²⁵ Näin ollen jo pitkälti ennen oikeudellisen yhteistyön yhteisöllistämistä laadittiin kansainvälisen sopimuksen muodossa alan edelleen keskeisin oikeudellinen väline eli vuoden 1968 yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Yleissopimus on sittemmin muutettu unionin asetukseksi. Oikeudellisten päätösten täytäntöönpanon tehostaminen on ollut esillä kaikissa oikeuden alueen suuntaviivoissa Maastrichtin sopimuksen aikaisista toimintasuunnitelmista vuoden 2014 strategisiin suuntaviivoihin.²⁶ Kramer on esittänyt, että Tukholman ohjelma nosti tehokkaan täytäntöönpanon unionin kansalaisten perusoikeudeksi.²⁷

Oikeuden alueen visiona on ollut päätösten tehokas tunnustaminen ja täytäntöönpano ilman välivaiheita (eksekvatuuria). Tehokasta tunnustamista ja täytäntöönpanoa on konkretisoitu tavoitteilla, jotka liittyvät eksekvatuurin keventä-

²⁵ Kramer 2011a, s. 4.

²⁶ European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 14; neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, s. 2, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6; Euroopan unioni, neuvosto, oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1996 toteutetut toimet, 11118/4/96, s. 28–29; Euroopan unioni, neuvosto, oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1997 toteutetut toimet, 13191/1/97, s. 9; neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisien alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, s. 2, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4; Tampereen päätelmät, kohta 5, 33–35, 37; Haagin ohjelma, s. 13; Tukholman ohjelma, s. 13, 15; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

²⁷ Kramer 2011a, s. 5.

miseen ja poistamiseen, eurooppalaisten itsenäisten menettelyiden laatimiseen sekä vähimmäismenettelysääntöjen hyväksymiseen. Sen sijaan tavoitteiden toteuttamistapoja ei ole visiossa määritetty sen tarkemmin. Toisin sanoen visiosta ei ilmene, miten päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon tehostaminen olisi tullut toteuttaa tavoitteiksi asetetuissa säädöshankkeissa. Vision yleisyydestä tavoitteenasettelussa seuraa sen vaikutuksien rajallisuus lainsäädäntötyön ohjauksessa. Tavoitteiden toteuttamisesta säädöstyössä on siten ollut erilaisia tulkintoja ja näkemyksiä, vaikka sinänsä poliittinen mandaatti tavoitteen toteuttamiselle on tunnustettu²⁸.

Eksekvatuurin poistaminen on ollut yksi oikeuden alueen visiossa määritetyistä tavoitteista. Vision yleisyys on kuitenkin tarkoittanut eksekvatuurin poistamisen kannalta sitä, että eksekvatuuri-käsitteen erilaiset tulkinnat ja siten myös poistamistavoitteen erilaiset tulkinnat ovat olleet mahdollisia. Visiossa ei ole otettu kantaa siihen, tarkoitetaanko eksekvatuurin poistamistavoitteella täytäntöönpanokelpoisuuden julistamista koskevan menettelyn poistamista vai laajemmin sitä, että olisi vain rajoitettu mahdollisuus tutkia toisessa valtiossa annetun tuomion vastaavuutta täytäntöönpanovaltion oikeusjärjestyksen perusteiden kanssa tai edelleen laajemmin tämän tutkintamahdollisuuden poistamista.²⁹ Huolet ja kriittiset näkemykset ovat liittyneet eksekvatuurin poistamisen seurauksiin kantajan ja vastaajan oikeuksien välisessä tasapainossa, perusoikeuksien toteutumisessa sekä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja Euroopan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisissa riittävässä oikeudellisissa takeissa kantajan oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja perusoikeuksien suojaan.³⁰ Näihin ei ole otettu kantaa visiossa. Siinä on kuitenkin korostettu vähimmäissääntöjen merkitystä.³¹ Tukholman ohjelmassa pyydettiin komissiota nimenomaisesti arvioimaan eksekvatuurin poistamisen edellyttämiä takeita ja erityisesti vastaajan poissa ollessa annettujen tuomioiden osalta.³²

Oikeuden alueen vision ja oikeustieteellisessä keskustelussa esitettyjen näkemysten välillä on tässä suhteessa eroavaisuuksia. Samanaikaisesti kun oikeustieteellisessä keskustelussa on esitetty kriittisiä näkemyksiä eksekvatuurin

²⁸ Ks. esim. Beaumont – Johnston 2010, s. 249–250; Cuniberti – Rueda 2011, s. 287–293, 315; Dickinson 2011, s. 7; Kramer 2013, s. 348; Niboyet 2011, s. 8; Timmer 2013, s. 132.

²⁹ Ks. eksekvatuurin eri tulkintoista ja tähän liittyvästä keskustelusta Kramer 2013, s. 346–347, jonka mukaan eksekvatuurin poistaminen on voitu ymmärtää täytäntöönpanokelpoiseksi julistamisesta luopumiseksi (*title import function*) tai laajemmin tämän lisäksi kieltäytymisperusteista luopumiseksi (*title inspection function*).

³⁰ Beaumont – Johnston 2010, s. 252–264, 270–279; Cuniberti – Rueda 2011, s. 288–304; Dickinson 2011, s. 7–10; Kramer 2011a, s. 8–9; 2013, s. 352–354, 364–370; Layton 2011, s. 7; Niboyet 2011, s. 8–9; Rodríguez Vázquez 2011, s. 156–174; Timmer 2013, s. 130–147.

³¹ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41; Tampereen päätelmät, kohta 34, 37; Haagin ohjelma, s. 13.

³² Tukholman ohjelma, s. 13, 15.

poistamisesta, on oikeuden alueen visiossa pidetty kiinni asetetusta tavoitteesta. On kuitenkin huomioitava, että eriävät näkemykset monivuotisten ohjelmien suhteen juontuvat osittain niiden yleisyyden tasosta. Monivuotisissa ohjelmissa ei ole otettu kantaa eksekvatuurin poistamisen toteutustapoihin ja siten ei ole myöskään kirjattu kantajan ja vastaajan oikeuksien välisen tasapainon määrittymistä. Oikeuskirjallisuudessa esitetyt huolet ovat liittyneet kysymyksiin, joihin visiossa ei ole linjauksia, lukuun ottamatta linjauksia vähimmäissäätelyn tarpeesta.

On huomattava, että vuoden 2014 strategiset suuntaviivat eivät enää mainitse nimenomaisena tavoitteena eksekvatuurin poistamista. Tämän osalta voidaan pohtia, onko tavoite sellaisenaan vakiintunut niin, ettei sen mainitsemista erikseen pidetty enää tarpeellisenä, vai onko tavoitteenasettelussa tapahtunut muutos. Tämän tutkimuksen tulokset puoltavat ensimmäistä tulkintaa. Oikeuden alueen tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon tehostamiseen on olennaisena osana kuulunut alkuvaiheen visioinnista lähtien eksekvatuurin poistaminen.

5.3.1 Bryssel I

Tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan alan tärkeimmästä³³ säädöksestä eli Bryssel I -asetuksesta ei sellaisenaan juurikaan ole visiossa mainintoja lukuun ottamatta Wienin toimintasuunnitelmaa³⁴. Tämä johtui aluksi yleissopimuksen ja sittemmin asetuksen voimassaolosta³⁵ Euroopan oikeuden alueen alkuvaiheesta lähtien.

Vaikka monivuotisissa ohjelmissa ei ole mainittu nimeltä Bryssel I -asetusta, niissä on linjattu Bryssel I -asetuksen kehittämistä painottamalla yleisesti eksekvatuurin poistamista tai vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman toteuttamista, jossa tavoitteeksi asetettiin eksekvatuurin asteittaisesti toteutettava poistaminen Bryssel I -asetuksen kattamilta aloilta.³⁶ Haagin ohjelmalla ta-

³³ Dickinson 2011, s. 3; Kramer 2011b, s. 1–2; Stone 2014, s. 21.

³⁴ Wienin toimintasuunnitelman, kohta 40, tavoitteena oli jo vireillä olleen Brysselin vuoden 1968 yleissopimuksen tarkistamistyön loppuunsaattaminen kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta. Tarkistamistyö saatiin päätökseen toukokuussa 1999, minkä jälkeen komissio antoi ehdotuksen, KOM(1999) 348 lopullinen, sopimuksen muuttamisesta Amsterdamin sopimuksen mukaiseksi silloisen yhteisön asetukseksi.

³⁵ Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1–23, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa (Bryssel I asetus). Asetuksessa ei ole viittausta Tampereen päätelmiin tai Wienin toimintasuunnitelmaan.

³⁶ Tampereen päätelmät, kohta 33–34; vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 5–7; Haagin ohjelma, s. 13; Tukholman ohjelma, s. 13, 15.

voitteelle asetettiin määräajaksi vuosi 2011.³⁷ Bryssel I -asetuksen tarkemmat tavoitteet aikatauluineen on määritetty Haagin ja Tukholman ohjelmien toimitasuunnitelmissa.³⁸

Visiota eksekvatuurin keventämisestä ja poistamisesta on toimeenpantu asteittain EU:n lainsäädännössä. Oikeuden alueen kehittämisen alkuvaiheessa toteutetulla Brysselin yleissopimuksen tarkistamistyöllä ja edelleen asetuksen hyväksymisellä vuonna 2000 tuettiin tätä tavoitetta muun muassa keventämällä tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevaa menettelyä.³⁹ Yli kymmenen vuotta myöhemmin toteutettiin Tampereen päätelmissä ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa asetettu tavoite eksekvatuurin poistamisesta Bryssel I -asetuksen tarkistuksella. Tarkistettu Bryssel I -asetus hyväksyttiin joulukuussa 2012.⁴⁰

Vuoden 2012 Bryssel I -asetuksessa säilytettiin tunnustamisen ja täytäntöönpanon kieltäytymisperusteet komission vähentämisehdotuksesta⁴¹ huolimatta ennallaan, mikä tarkoitti vieraan valtion tuomioon liittyvän valvonnan säilyttämistä tunnustamis- ja täytäntöönpanovaltiossa. Toisin sanoen visiota toteutettiin mutta toteuttamisen tapa määritettiin lainsäädäntövaiheessa. Lainsäädäntövaiheessa kiinnitettiin huomiota samoihin kantajan ja vastaajan oikeuksien väliseen tasapainoon liittyviin kysymyksiin kuin oikeuskirjallisuudessa oli tuotu esiin.

Siviilioikeuden alan yhteistyö unionissa perustuu keskinäiseen luottamukseen, ja myös eksekvatuurin poistaminen on liitetty oikeuden alueen kehitykseen sekä jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen tasoon. Bryssel I -asetuksen tarkistamisen yhteydessä komissio käytti keskinäistä luottamusta perusteluna ehdotuksilleen ja viittasi pitkäaikaisen soveltamisen kautta saatuihin kokemuksiin. Se katsoi, että tuomioistuinten välinen yhteistyö ja jäsenvaltioiden välinen keskinäinen luottamus olisi saavuttanut riittävän kypsyyden eksekvatuurin poistamiseksi.⁴² Vastaavalla tavalla keskinäinen luottamus on ol-

³⁷ Haagin ohjelma, s. 13. Määräaikatavoite oli kirjattu vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman toteuttamiselle, ja tämä kattoi eksekvatuurin poistamisen Bryssel I -asetuksen alalta.

³⁸ Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 21; komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 20.

³⁹ Bryssel I -asetus (EY) N:o 44/2001, johdanto-osan 14 perustelukappale; U 41/1999 vp, kohta 1–2.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1215/2012 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1–32 (tarkistettu Bryssel I -asetus). Ks. myös valmisteluasiakirjat KOM(2009) 174 lopullinen; KOM(2009) 175 lopullinen; KOM(2010) 748.

⁴¹ Kramer 2013, s. 354–355; U 65/2010 vp, jatkokirje 18.5.2012, liite s. 3.

⁴² KOM(2010) 748, s. 7. Kriittisistä näkemyksistä eksekvatuurin poistamisen perustelusta keskinäisellä luottamuksella ks. Timmer 2013, s. 136–137. Keskinäisestä luottamuksesta Bryssel I -asetuksen soveltamisalalla ja erityisesti ordre public -kieltäytymisperusteen poistamisen yhteydessä ks. Dickinson 2010, s. 255–269. Keskinäisen luottamuksen merkityksestä vastavuoroiselle tunnustamiselle ks. esim. Weller Matthias 2015, s. 64–102; Arenas García 2010, s. 351–375.

lut komission perusteluna perheoikeuden alan säädöksissä, vaikkakin toiseen suuntaan eli eksekvatuurin sisällyttämiseksi. Komission mukaan keskinäistä luottamusta on vahvistettava perheoikeuden alan varallisuus oikeuskysymyksissä ennen eksekvatuurimenettelyn poistamista. Komission perusteluna sen antaessa varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskevia ehdotuksia oli se, että kyseessä olivat ensimmäiset unionitason kyseistä asiaa koskevat toimenpiteet. Komissio ehdotti siten eksekvatuuria sisällytettäväksi säädöksiin, mutta katsoi, että myöhemmässä vaiheessa säädösten soveltamisen myötä ja muun unionin alaa koskevan yhteistyön kehittymisen myötä harkittavaksi voisi tulla eksekvatuurin poistaminen.⁴³

5.3.2 Eurooppalaiset menettelyt

Bryssel I -asetuksen lisäksi tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon tavoitetta on konkretisoitu oikeuden alueen visiossa asettamalla tavoitteeksi laatia eurooppalaisia rajat ylittäviä menettelyitä. Visio on sisältänyt jo alkuvaiheesta lähtien tavoitteet tähän mennessä EU:ssa hyväksytyistä eurooppalaisista menettelyistä eli eurooppalaisesta täytäntöönpanoperusteesta,⁴⁴ eurooppalaisesta maksamismääräysmenettelystä,⁴⁵ vähäisiä vaatimuksia koskevasta menettelystä⁴⁶ sekä tilivarojen turvaamismääräystä koskevasta menettelystä⁴⁷.

⁴³ KOM(2011) 126 lopullinen, s. 9–10; KOM(2011) 127 lopullinen, s. 9–10.

⁴⁴ Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, s. 2, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6, jonka mukaan tuli aloittaa selvitystyö täytäntöönpanon perusteeksi kelpaavan eurooppalaisen asiakirjan tarpeellisuudesta ja laatimisen mahdollisuudesta; Neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisten alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, s. 2, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4; Tampereen päätelmät, kohta 37; vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 4, 7. Asetus hyväksyttiin vuonna 2004, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 805/2004, riittämättömyyden vaatimuksia koskevan eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen käyttöönotosta, EUVL L 143, 30.4.2004, s. 15–39. Ks. myös komission ehdotus KOM(2002) 159 lopullinen.

⁴⁵ Tampereen päätelmät, kohta 38. Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa, s. 4, ei suoraan mainittu maksamismääräysmenettelyä, mutta toimenpideohjelmassa asetettiin riidattomat saatavat ja näiltä eksekvatuurin poistaminen yhdeksi ensisijaisista toimista, minkä voidaan tulkita kattavan Tampereen päätelmissä mainitun maksamismääräysmenettelyn. Haagin ohjelma, s. 13; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 20. Asetus hyväksyttiin vuonna 2006, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1896/2006, eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn käyttöönotosta, EUVL L 399, 30.12.2006, s. 1–32. Ks. myös valmisteluasiakirjat KOM(2002) 746 lopullinen; KOM(2004) 173 lopullinen.

⁴⁶ Tampereen päätelmät, kohta 30, 34; vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 7; Haagin ohjelma, s. 13; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 20. Asetus hyväksyttiin vuonna 2007, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 861/2007 eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä, EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1–22. Ks. myös valmisteluasiakirjat KOM(2002) 746 lopullinen; KOM(2005) 87 lopullinen.

⁴⁷ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 5, 7; Tukholman ohjelma, s. 16; komis-

Näillä oikeudellisilla välineillä on täydennetty Bryssel I -asetuksen yleistä sääntelyä.⁴⁸ Kukin näistä välineistä on soveltamisalaltaan rajattu, mutta niillä on saavutettu eksekvatuurimenettelystä luopuminen kunkin säädöksen alalla. Nämä säädökset muodostavat itsenäiset eurooppalaiset menettelyt, ja niitä on pidetty ”toisen polven” säädöksinä⁴⁹ verrattuna Bryssel I -sääntelyyn. Säädöksissä määrätään rajat ylittäviin tilanteisiin sovellettavista menettelyistä, jotka täydentävät ja ovat luonteeltaan vaihtoehtoisia kansallisille menettelyille, mikä on osaltaan vaikuttanut mahdollisuuteen luopua eksekvatuurista.⁵⁰ Lisäksi eksekvatuurimenettelystä luopumista on edesauttanut eurooppalaisiin menettelyihin sisällytetyt vähimmäistakeet.⁵¹ Harmonisoiduilla vähimmäistakeilla on korvattu eksekvatuurimenettelyn vastaajan oikeuksien valvonta tunnustamis- ja täytäntöönpanomenettelyssä.⁵²

Tuomioiden ja oikeudellisten päätösten tehokkaan tunnustamisen ja täytäntöönpanon merkitys sisämarkkinoiden toiminnalle on näkynyt oikeuden alueen visiossa. Mainitut hankkeet ovat olleet osa visiota monivuotisten ohjelmien alkuvaiheesta lähtien, ja eurooppalainen täytäntöönpanoperuste asetettiin tavoitteeksi jo ennen siviilioikeuden alan yhteisöllistämistä.⁵³ Unionin lainsäädäntötyössä tavoitteita on toteutettu pääsääntöisesti visiota vastaavalla tavalla. Kuitenkin vähäisiä vaatimuksia koskevan sääntelyn toteuttamisessa oli melkoisia viiveitä ottaen huomioon, että se asetettiin prioriteettiasemaan jo Tampereen päätelmissä. Asetus hyväksyttiin vasta kahdeksan vuotta myöhemmin. Vastaavasti tilvarojen turvaamisen menettely hyväksyttiin 14 vuotta tavoitteen asettamisen jälkeen. Toteuttamatta on vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan sisältynyt aloite velallisen omaisuutta koskevien tietojen saamisen parantamisesta.⁵⁴

sion tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 26. Asetus hyväksyttiin vuonna 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 655/2014 eurooppalaisen tilvarojen turvaamismääräysmenettelyn käyttöön ottamisesta rajat ylittävää velkojen perintää varten siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, EUVL L 189, 27.6.2014, s. 59–92. Ks. myös valmisteluasiakirja KOM(2011) 445 lopullinen.

⁴⁸ Bogdan 2012, s. 82–90.

⁴⁹ Kramer 2011a, s. 6.

⁵⁰ Rodríguez Vázquez 2011, s. 160; Kramer 2013, s. 370, on todennut, että eksekvatuurin poistaminen eurooppalaisissa menettelyissä on aiheuttanut vain vähän kritiikkiä.

⁵¹ Kramer 2011a, s. 6–7. Ks. eurooppalaisen täytäntöönpanoperustetta koskevan asetuksen (EY) N:o 805/2004, luku IV; eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyasetuksen (EY) N:o 1896/2006, 19 artikla; eurooppalaisiin vähäisiin vaatimuksiin sovellettavaa menettelyä koskevan asetuksen (EY) N:o 861/2007, 1 artikla; eurooppalaisen tilvarojen turvaamismääräysasetuksen (EU) N:o 655/2014, 3 luku.

⁵² Rodríguez Vázquez 2011, s. 160–161.

⁵³ Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, s. 2, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6.

⁵⁴ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 6; Tukholman ohjelma, s. 16; komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 26. Ks. myös valmisteluasiakirja KOM(2008) 128 lopullinen.

Vision toteuttamisen näkökulmasta muutos vähäisiä vaatimuksia koskevaan menettelyyn vuonna 2015⁵⁵ on esimerkki hankkeesta, jota on pidetty tarpeellisenä ulkoisten olosuhteiden muuttumisen vuoksi ja jonka osalta tiukka monivuotisten ohjelmien noudattaminen ei kenties olisi mahdollistanut muutosehdotusta. Asetuksen muuttaminen ei perustunut nimenomaiseen mainintaan oikeuden alueen monivuotisissa ohjelmissa. Tuolloin voimassa olleessa Tukholman ohjelmassa tai komission ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa toimintasuunnitelmassa ei mainittu asetuksen muuttamista. Asetuksen muuttamisella tavoiteltiin kuitenkin Tukholman ohjelmassa linjattuja tavoitteita⁵⁶, kuten vastavuoroisen tunnustamisen edistämistä, oikeussuojan parempaa saatavuutta ja taloudellisen toiminnan tukemista.⁵⁷ Asetuksen muuttamista perusteltiin oikeudenkäytön tehostamisvaatimuksella taloudellisen toiminnan tukemiseksi talouskriisistä johtuen.⁵⁸ Sitten vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa korostettiin tarvetta lisätä suuntaviivojen joustavuutta ja ottaa muuttuvat olosuhteet paremmin huomioon.⁵⁹

5.3.3 Muut tunnustamisen ja täytäntöönpanon edistämisen hankkeet

Yksityisoikeuden alalla on edellä mainittujen eurooppalaisten menettelyiden lisäksi hyväksytty eräitä vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyviä säädöksiä, joiden suhde Euroopan oikeuden alueen visioon eroaa tavalla tai toisella edellä tarkastelluista.

Maksukyvyyttömyysmenettelyä koskeva asetus on osa unionin kansainvälistä yksityisoikeutta.⁶⁰ Vuonna 2000 hyväksytyssä asetuksessa⁶¹ ja tämän sittemmin vuonna 2015 hyväksytyssä, korvaavassa asetuksessa⁶² säädetään kansainvälisyksityisoikeudellisista kysymyksistä eli tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Asetus on an-

⁵⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/2421 eurooppalaisesta vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä annetun asetuksen (EY) N:o 861/2007 sekä eurooppalaisen maksamismääräysmenettelyn käyttöönotosta annetun asetuksen (EY) N:o 1896/2006 muuttamisesta, EUVL L 341, 24.12.2015, s. 1–13. Ks. myös valmisteluasiakirja KOM(2013) 794 final.

⁵⁶ Tukholman ohjelma, s. 12, 15–16.

⁵⁷ Ks. esim. KOM(2013) 794 final, s. 2, 5–9; asetus (EU) 2015/2421, johdanto-osan 2–4, 6–9 perustelukappale.

⁵⁸ KOM(2013) 794 final, s. 2.

⁵⁹ Ks. myöhemmin luku 7.2.

⁶⁰ Maksukyvyyttömyysmenettely sisältyy EU:n kansainvälistä yksityisoikeutta käsitteleviin perusteoksiin, ks. esim. Stone 2014, s. 521–550; Bogdan 2012, s. 171–184.

⁶¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000 maksukyvyyttömyysmenettelyistä, EYVL L 160, 30.6.2000, s. 1–18.

⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/848 maksukyvyyttömyysmenettelyistä, EUVL L 141, 5.6.2015, s. 19–72.

nettu SEUT 81 artiklan nojalla (vuoden 2000 asetus SEY 61 artiklan c kohdan nojalla). Maksukyvyttömyysasetuksen kuulumista osaksi Euroopan oikeuden aluetta kuvastaa asetuksessa oleva viittaus tavoitteesta luoda vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.⁶³ Asetus ei kuitenkaan perustu suoraan oikeuden alueen visioon, vaikkakin sen voidaan katsoa edistävän suuntaviivojen tavoitteita oikeussuojan paremmasta saatavuudesta ja tuomioiden tehokkaammasta vastavuoroisesta tunnustamisesta. Komission laatimissa Tampereen ohjelman toteutumista koskevista tulostauluissa ei mainittu kyseistä säädöstä, eikä hyväksytyissä asetuksissa ole viittauksia oikeuden alueen suuntaviivoihin. Toisaalta kyse voi olla Bryssel I -asetuksen tapaan siitä, että säädös perustui kansainvälisen sopimuksen muodossa neuvoteltuun sopimusluonnokseen,⁶⁴ joka sittemmin oikeuden alueen alkuvaiheessa jo vuonna 2000 muunnettiin asetukseksi, minkä vuoksi säädöksen mainitsemista visiossa ei ole pidetty tarpeellisena.

Toinen vastaavanlainen hanke on vuonna 2013 hyväksytty asetus yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta.⁶⁵ Asetus on annettu SEUT 81 artiklan nojalla, ja sillä on edistetty päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa ilman välivaiheita eli eksekvatuuria.⁶⁶ Sen tausta on kuitenkin rikosoikeudellisen yhteistyön tavoitteissa parantaa rikoksen uhrin suojelua.⁶⁷ Hanketta ei sellaisenaan ole mainittu Euroopan oikeuden alueen visiossa. Asetuksessa ei ole suoraa viittausta monivuotisiin ohjelmiin, mutta komission ehdotuksen perusteluissa on todettu, että Tukholman ohjelman-sa edellytettiin lisätoimenpiteitä rikoksen uhrien oikeuksien parantamiseksi.⁶⁸

Kolmas päätösten vastavuoroisen tunnustamisen yhteydessä esiin tuotava hanke liittyy väestörekisteriasiakirjoihin.⁶⁹ Tämä hanke poikkeaa edellä käsi-

⁶³ Asetus (EU) 2015/848 maksukyvyttömyysmenettelyistä, johdanto-osan 2–3 perustelukappale.

⁶⁴ Peers 2011, s. 631.

⁶⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 606/2013 yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta, EUVL L 181, 29.6.2013, s. 4–12.

⁶⁶ Asetus (EU) N:o 606/2013, 13 artiklan mukaan tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta on mahdollista kieltäytyä asetuksen mukaisissa kieltäytymisperusteissa. Ks. myös 6 artikla ja 14 artikla.

⁶⁷ Säädöksellä täydennettiin rikosoikeuden alan eurooppalaista suojelumääräystä koskevaa direktiiviä, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäättöksen 2011/220/YOS korvaamisesta, EUVL L 315, 14.11.2012, s. 57–73.

⁶⁸ KOM(2011) 276 lopullinen, s. 2.

⁶⁹ Tässä tutkimuksessa on käytetty monivuotisten ohjelmien mukaista käsitteistöä eli väestörekisteriasiakirjat (*des actes d'état civil*). On kuitenkin huomattava, että käsite *l'état civil* voidaan ymmärtää kahdella eri tavalla: tapa, jolla todetaan tärkeimmät henkilöiden ja perheen tilanteeseen liittyvät tosiseikat, kuten syntymä, avioliitto, nimi tai kansalaisuus, tai tällä voidaan viitata väestörekisteriviranomaiseen, ks. tästä julkisasiamies Jääskisen lausunto C-391/09, kohta 41. Tuossa lausunnossa *l'état civil* -ilmaisui oli käännetty suomeksi henkilötiedot ja lausunnossa todetaan, ettei henkilötietojen käsitteestä ole olemassa jäsenvaltioille yhteistä määritelmää. Sittemmin EU:n tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus), EUVL L 119,

tellyistä eurooppalaisista rajat ylittävistä menettelyistä sekä oikeuden alueen visioon liittyvän taustansa että toimeenpanonsa suhteen. Väestörekisteriasiakirjojen vastavuoroinen tunnustaminen ei ole ollut osa Euroopan oikeuden alueen visiota sen alkuvaiheesta lähtien. Päinvastoin, aiheeseen liittyvien herkkyyksien vuoksi sen nostaminen vision tasolle osaksi oikeuden alueen tavoitteita on kohdannut vastustusta. Komissio ehdotti vuonna 2004 Haagin ohjelman ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä vastavuoroisen tunnustamisen laajentamista henkilöiden yksityisoikeudelliseen asemaan ja suhteisiin,⁷⁰ mutta jäsenvaltiot eivät olleet tuolloin valmiita etenemään asiassa. Komissio nosti aiheen uudelleen esille Tukholman ohjelman valmistelussa vuonna 2009,⁷¹ ja tässä vaiheessa – viisi vuotta komission ensimmäistä ehdotusta myöhemmin – aihe nostettiin osaksi oikeuden alueen visiota. Vision tavoitteenasettelussa näkyi kuitenkin jäsenvaltioiden varauksellisuus. Tukholman ohjelmassa sinänsä tunnustettiin, että rajat ylittävissä tilanteissa väestörekisteriasiakirjoihin liittyy ongelmia ja komissiota kehoitettiin toteuttamaan jatkotoimia jo tehtyjen selvitysten⁷² pohjalta ongelmien poistamiseksi. Silti väestörekisteriasiakirjojen vastavuoroisen tunnustaminen asetettiin pitkän tähtäimen tavoitteeksi ja vain joillekin aloille määrittelemättä aikatavoitetta tai aloja. Lyhyellä aikavälillä nähtiin mahdolliseksi järjestelmä, jonka avulla kansalaiset voisivat saada omat väestörekisteriasiakirjansa helposti.⁷³ Tukholman ohjelmassa pyydettiin komissiolta ehdotusta asiakirjojen laillistamiseen liittyvien muodollisuuksien poistamisesta ja pidettiin mahdollisena alkuperäisten eurooppalaisten asiakirjojen käyttöönottoa pitkällä aikavälillä.⁷⁴

Vision toimeenpanossa komissio on osaltaan pyrkinyt kunnianhimoisuuteen. Se asetti kahden aihetta koskevan säädösehdotuksen antamisen tavoiteaikatauluksi vuoden 2013. Toisen ehdotuksen tuli käsitellä asiakirjojen laillistamista koskevista muodollisuuksista luopumista ja toisen väestörekisteriasiakirjojen vaikutusten vastavuoroista tunnustamista, joka visiossa oli asetettu vasta pitkän tähtäimen tavoitteeksi.⁷⁵ Näistä vain ensimmäinen on toteutunut vuoden 2017 alkuun mennessä.⁷⁶ Asiakirjojen vapaata liikkumista koskeva asetus

4.5.2016, s. 1–88), 4(1) artiklassa on määritelty kyseisen asetuksen soveltamisalalla henkilötietojen käsite (données à caractère personnel), mikä voi puolestaan johtaa käsitteen monimerkitykseen myös suomen kielessä, jos sillä viitataan yhtäältä l'état civil -ilmaisuun väestörekisteritietomerkityksessä ja toisaalta tietosuojasääntelyn puitteissa käytettyyn henkilötietojen käsitteeseen.

⁷⁰ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11; KOM(2005) 184 lopullinen, s. 11, 29.

⁷¹ KOM(2009) 262 lopullinen, s. 13, 31. Tässä yhteydessä suomenkielisessä tekstissä käytettiin virkatodistus-ilmaisuja.

⁷² Vuonna 2008 julkaistu tutkimus on saatavilla komission internetsivustolta: http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm (20.2.2017).

⁷³ Tukholman ohjelma, s. 13.

⁷⁴ Tukholman ohjelma, s. 16.

⁷⁵ Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toteuttamisesta, s. 25.

⁷⁶ COM(2013) 228 final. Komission vuonna 2010 antama vihreä kirja kattoi sekä asiakirjojen

hyväksyttiin vuonna 2016.⁷⁷ Toimeenpanon kannalta asetus poikkeaa oikeuden alueen vision yksityisoikeuden alan säädöksistä sen oikeusperustan osalta. Asetuksen oikeusperustana ei ole unionin yksityisoikeudellinen yhteistyö vaan henkilöiden vapaa liikkuminen (SEUT 21(2) artikla). Tämä asetus ei siten suoraan kuulu Euroopan oikeuden alueen rakentamiseen yksityisoikeudellisen yhteistyön oikeusperustan nojalla. Kyse ei myöskään ole kansainvälisyksityisoikeudellisista toimenpiteistä vaan asetuksessa määriteltyjen asiakirjojen vapaan liikkuvuuden helpottamisesta poistamalla tai yksinkertaistamalla laillistamis- ja muut muodollisuusvaatimukset. Asetuksella ei ole vaikutusta sen kattamien asiakirjojen sisältöön liittyvien oikeusvaikutusten tunnustamiseen toisessa jäsenvaltiossa.⁷⁸ Aiheeseen liittyvä toinen aloite sen sijaan on vastavuoroisen tunnustamisen alaan kuuluva, mutta sitä koskevan ehdotuksen antamisen ajankohdasta ei ole tällä hetkellä tietoa.

Tähän liittyy huomio monivuotisten ohjelmien kattavuudesta suhteessa unionin perussopimusten määräämään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta määrätään SEUT 67–89 artikloissa. SEUT 68 artiklaa Eurooppa-neuvoston tehtävästä tämän alan strategisten suuntaviivojen määrittäjänä on tulkittava tarkoittamaan nimenomaisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toimenpiteiden suuntaviivojen antamista. Asiakirjojen laillistamisvaatimuksien poistamista koskeva asetus on toteutettu tätä yhteistyötä koskevien perussopimusmääräysten ulkopuolella. Monivuotisten ohjelmien tavoitteita asetettaessa ei välttämättä, eikä edes todennäköisesti, arvioida säädöstavoitetta oikeusperustan näkökulmasta. Oikeusperustavalinta tässä säädöshankkeessa nousi todennäköisesti esiin vasta säädösvalmistelussa. Ei ole oikeudellisesti estettä sille, että Eurooppa-neuvosto linjaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suuntaviivoissa yhteistyötä laajemmin. Eurooppa-neuvosto voi linjata ja linjaakin koko unionin toimintaa SEU 15(1) artiklan nojalla.

Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen hyväksymisvaiheessa oikeusperustaan liittyvään kysymykseen kiinnitettiin huomiota. Eurooppa-neuvoston päätelmien johdannossa todetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen

laillistamista koskevista muodollisuuksista luopumisen että väestörekisteriasiakirjojen vastavuoroisen tunnustamisen, KOM(2010) 747 lopullinen.

⁷⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1191, kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämisestä yksinkertaistamalla tiettyjen yleisten asiakirjojen esittämistä Euroopan unionissa koskevia vaatimuksia sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta, EUVL L 200, 26.7.2016, s. 1–136. On huomattava, että asetuksen soveltamisala koskee yleisiä asiakirjoja, jotka on määritelty asetuksen 3(1) artiklassa. On myös huomattava, että asetuksessa esim. 8(2) artikla on käytetty ilmaisua väestörekisteritieto vastaamaan l'état civil -ilmaisua ja johdanto-osan 38 kappaleessa ilmaisua väestörekisterivirasto vastaanun bureau de l'état civil -ilmaisua ja esim. johdanto-osan 33 kappaleessa henkilötietokäsittelyä vastaa puolestaan données à caractère personnel, vrt. edellä luvun 5.3.3 alaviite 69.

⁷⁸ Asetus (EU) 2016/1191, 2(4) artikla.

maininnan lisäksi, että Eurooppa-neuvosto käsitteli suuntaviivoissa myös eräitä asiaan liittyviä horisontaalisia kysymyksiä.⁷⁹ Tukholman ohjelmassa samaan ei kiinnitetty huomiota, vaikka ohjelma hyväksyttiin vastaavalla tavalla Lissabonin sopimuksen tuoman uuden SEUT 68 artiklan oikeusperustan nojalla ja ohjelma sisälsi muitakin kuin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toimienpidelinjauksia, esimerkiksi tietosuojaan liittyviä. Aikaisemmat monivuotiset ohjelmat on puolestaan hyväksytty yleisen Eurooppa-neuvoston toimivaltaa määrittävän oikeusperustan, SEU 15(1) artiklan, nojalla, jolloin vastaavaa kysymyksenasettelua ei noussut esille.

5.4 LAINVALINTA

5.4.1 Lainvalintasääntelyn toissijainen asema

Unionia on usein kritisoitu lainvalintasääntelyn toissijaisesta asemasta suhteessa vastavuoroiseen tunnustamiseen.⁸⁰ Oikeuden alueen vision näkökulmasta tähän ei voi täysin yhtyä, vaikkakin myös visiossa voidaan nähdä lainvalintasääntelyn eräänlaista alisteisuutta vastavuoroiselle tunnustamiselle.

Lainvalintaa koskevien yhtenäisten sääntöjen keskeinen asema Euroopan oikeuden alueen rakentamisessa juontuu ajallisesti pitkälle ennen yksityisoikeuden alan yhteisöllistämistä. Lainvalintaa siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa koskevien yhtenäisten sääntöjen merkitys ja tarpeellisuus sisämarkkinoiden toimivuudelle tunnistettiin jo varhain.⁸¹ Jäsenvaltioiden välillä laadittiin kansainvälisen sopimuksen muodossa Rooman vuoden 1980 yleissopimus sopimussuhteisiin sovellettavasta laista. Sopimus tuli voimaan vuonna 1991, ja myöhemmin unioniin liittyneet jäsenvaltiot tulivat sopimuksen osapuoliksi. Myös sopimussuhteisiin perustumattomiin velvoitteisiin määräytyvää sovel-

⁷⁹ Eurooppa-neuvosto 26. ja 27. kesäkuuta 2014, päätelmät, s. 1. Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen yhteydessä tällä viitattiin mm. tietosuojasääntelyn uudistamiseen, jota koskevaa säädösaloitetta oli ehdotettu ja joka sittemmin oli hyväksytty SEUT 16 artiklan (henkilötietojen suoja) nojalla (yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679).

⁸⁰ Ks. esim. Meeusen 2007a, s. 301–302; Baarsma 2011, s. 107–108, 117. Lainvalintasääntelyn toissijaisuuden selitykseksi on esitetty (Meeusen 2007b, s. 270 ja Jänterä-Jareborg 2001, s. 67) sitä, että yhteisymmärryksen saavuttaminen lainvalintasääntelystä on vaikeampaa kuin tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Jänterä-Jareborg (mt, s. 67) on myös esittänyt, että osapuolten kannalta tuomioiden liikkuvuudella on enemmän merkitystä kuin sovellettavalla lailla, mikä selittäisi lainsäätäjän painotuksia. Ks. vastaavasti perheoikeuden osalta Thurillet-Bersolle 2011, s. 346–347, joka on katsonut selitykseksi unionin lainsäätäjän käytännönläheisen, askeittaisen lähestymistavan edistymiseen: harmonisointi on aloitettu toimivaltamääräyksistä ja keskinäisen luottamuksen ja tarvearvioinnin myötä laajennettu lainvalintasääntelyyn.

⁸¹ Report on the Convention on the law applicable to contractual obligations by Mario Giuliano, Professor, University of Milan, and Paul Lagarde, Professor, University of Paris I, s. 4–5, EYVL C 282, 31.10.1980, s. 1–50. Ks. myös Liukkunen 2012, s. 50.

lettavaa lakia oli pidetty tarpeellisena jo 1970-luvulla valmisteltaessa Rooman yleissopimusta, mutta silloin oli päätetty keskittyä ensiksi sopimussuhteiden sääntelyyn.⁸² Sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettavan lain määräytymistä koskevat yhteiset säännöt jäivät näin ollen tuolloin sääntelemättä.

Oikeuden alueen suuntaviivoissa lainvalintasääntelyyn on kiinnitetty huomiota jo Maastrichtin sopimuksen aikana yhteistyön ollessa vielä hallitustenvälistä. Vuonna 1996 asetettiin tavoitteeksi selvitystyön aloittaminen sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettavan lain määräytymistä koskevan yleissopimuksen laatimisen tarpeellisuudesta ja mahdollisuudesta (Rooma II).⁸³ Rooma II -hanke oli esillä myös myöhemmissä Maastrichtin sopimuksen aikaisissa työtä ohjaavissa suuntaviivoissa.⁸⁴ Ottaen huomioon jäsenvaltioiden välillä voimassaolleen sopimussuhteisiin sovellettavaa lakia koskevan yleissopimuksen oli johdonmukaista keskittyä seuraavaksi sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin.

Lainvalintasääntelyn keskeinen asema näkyi Wienin toimintasuunnitelmasa. Yhtenäiset lainvalintasäännöt tunnistettiin yhdeksi välineeksi Euroopan oikeusalueen luomisessa ja niiden nähtiin muiden toimenpiteiden ohella voivan parantaa oikeusvarmuutta ja oikeussuojan saatavuutta.⁸⁵ Lisäksi tavoitteet yhtenäisistä lainvalintasäännöistä laajennettiin kattamaan Rooma I ja Rooma II -hankkeiden lisäksi perheoikeuden alan kysymyksiä, jotka koskivat avioeroja (Rooma III), aviovarallisuussuhteita ja perintöasioita. Näiden lisäksi toimintasuunnitelma sisälsi hyvässä uskossa tapahtuvan henkilökohtaisen irtaimiston hankkimiseen liittyvän hankkeen, jonka voidaan katsoa sisältäneen, ainakin mahdollisesti, lainvalintasääntöjä. Näin ollen Wienin toimintasuunnitelmasa mainittiin viisi konkreettista lainvalintasääntelyä koskevaa hanketta. Näiden lisäksi kuudentena hankkeena oli henkilökohtaisen irtaimiston hankkimista koskeva aloite. Euroopan oikeuden alueen tosiasiallisen visioinnin aloittanutta Wienin toimintasuunnitelmaa ei voi moittia lainvalintasääntelyn asettamisesta toissijaiseen asemaan. Osittain tavoitteet olivat kunnianhimoisia, kuten

⁸² Report on the Convention on the law applicable to contractual obligations by Mario Giuliano, Professor, University of Milan, and Paul Lagarde, Professor, University of Paris I, s. 6–7, EYVL C 282, 31.10.1980, s. 1–50. Ks. Rooma I ja Rooma II -lainvalintasääntelyiden taustasta myös Posch 2004, s. 131–138.

⁸³ Neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, s. 2, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6.

⁸⁴ Euroopan unioni, neuvosto, Oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1997 toteutetut toimet, 13191/1/97, s. 9. Suomenkielisessä asiakirjassa on käännösvirhe Rooma II -yleissopimuksen osalta. Sopimuksen on kuvattu koskevan sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia. Tätä koskee Rooman vuoden 1980 yleissopimus. Englanninkielisessä raportissa yleissopimusta on kuvattu oikein: "a Convention on the law applicable to extra-contractual obligations (Rome II)". Neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisen alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, s. 2, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4.

⁸⁵ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 16.

Rooma II -oikeudellisen välineen laatiminen kahdessa vuodessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta, osittain taas vähemmän kunnianhimoisia, kuten perheoikeuden alan oikeudellisten välineiden laatimisten mahdollisuuksien selvittäminen. Olennaista oli kuitenkin lainvalintasääntelyn määrittäminen painopisteeksi ja sen nostaminen visioon.⁸⁶

Tampereen päätelmien hyväksyminen johti vahvaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen asemaan ja tämän yhteistyöperiaatteen korostamiseen. Päätelmissä ei lainkaan mainittu lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamista.⁸⁷ Tampereen päätelmien pyrkimyksenä oli antaa Wienin toimintasuunnitelmaa poliittisempi tulevaisuuden visio ja tavoite. Uudelle unionin politiikka-alalle haluttiin antaa todellinen edistämisen sysäys ja poliittista näkyvyyttä. Tähän pyrittiin Wienin toimintasuunnitelmaa yleisemmillä ja kansalaisille helpommin ymmärrettävillä linjauksilla, ja toteutustavaksi valittiin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen korostaminen. Tampereen päätelmien saama Wienin toimintasuunnitelmaa vahvempi ja näkyvämpi asema niin poliittisesti, unionin lainsäädäntötyössä kuin oikeustieteellisessä keskustelussa on ilmennyt lainvalintasääntelyn heikompana asemana suhteessa vastavuoroiseen tunnustamiseen. Esitetyn kritiikin vastapainoksi on otettava huomioon Tampereen päätelmien ja Wienin toimintasuunnitelman toisiaan täydentävä suhde. Tampereen päätelmillä ei korvattu Wienin toimintasuunnitelmaa, vaan Wienin toimintasuunnitelma oli Eurooppa-neuvostossa hyväksytty suuntaviiva-asiakirja, jolla ohjattiin Amsterdamin sopimuksen tavoitteiden täytäntöönpanoa. Tämä näkyi Eurooppa-neuvoston kehotuksessa toteuttaa jatkotyötä sekä Wienin toimintasuunnitelman että Tampereen päätelmien mukaisesti⁸⁸ ja säännönmukaisina viittauksina Wienin toimintasuunnitelmaan lainvalintasääntelyn hankkeiden etenemisen seurannassa⁸⁹.

Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma heijasteli lainvalintasääntelyn toissijaista asemaa vastavuoroiseen tunnustamiseen verrattuna vielä eksplisiittisemmin kuin Tampereen päätelmät. Toimenpideohjelma käsitteli nimensä mukaisesti päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen edistämistä. Toimenpideohjelmassa ei esitetty itsenäisiä lainvalintasääntelytavoitteita, vaan lainvalintasääntely oli mukana ainoastaan liitännäistoimina osana siviilioikeudellisen yhteistyön parantamista ja vain keinona edistää päätösten

⁸⁶ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 40–41. Ks. myös Remien 2001, s. 61, joka on nostanut lainvalintasääntelyn kannalta esille Wienin toimintasuunnitelman ja ainoastaan alaviitetasolla, toissijaisena, Tampereen päätelmät.

⁸⁷ Tampereen päätelmissä ei mainittu myöskään toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymistä.

⁸⁸ Tampereen päätelmät, johdanto-osan 3, 9 kappale.

⁸⁹ KOM(2000) 167 lopullinen, s. 4–6; KOM(2000) 782 lopullinen, s. 3; KOM(2001) 278 lopullinen, s. 3–4, 37; KOM(2001) 628 lopullinen, s. 58; KOM(2002) 261 lopullinen, s. 89; KOM(2002) 738 lopullinen, s. 90; KOM(2003) 291 lopullinen, s. 4, 118; KOM(2003) 812 lopullinen, s. 3, 115.

ja tuomioiden vastavuoroista tunnustamista.⁹⁰ Jo toimenpideohjelman laatiminen yhdessä Tampereen päätelmien painotusten kanssa on tarkoittanut poliittista näkyvyyttä vastavuoroiselle tunnustamiselle lainvalintasääntelyn jäädessä vähemmälle huomiolle. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioda, että toimenpideohjelmalla ei vaikutettu siviilioikeuden alalla tehtävään muuhun työhön, ja toimenpideohjelmassa esimerkkinä mainitaan nimenomaisesti lainvalintasääntely.⁹¹ Oikeuden alueen rakentamisen painotus oli kuitenkin Tampereen päätelmien ja niiden nojalla laaditun toimenpideohjelman myötä vastavuoroisen tunnustamisen edistämisessä suppeassa mielessä ymmärrettynä.

Haagin ohjelma muutti kuitenkin jälleen tilannetta jo vuonna 2004 hieman toisennäköiseksi. Haagin ohjelmassa mainittiin nimenomaisesti lainvalintaa koskevat oikeuden alueen toteuttamiseksi halutut säädöshankkeet. Lainvalintaa koskevat hankkeet olivat samat kuin Wienin toimintasuunnitelmassa, poikkeuksena irtaimiston hankkimiseen liittyvän säädöshankkeen pois jääminen. Siten Haagin ohjelmassa asetettiin tavoitteet lainvalintasääntelyn harmonisoinnista Rooma I -, Rooma II -, Rooma III -, perintö- ja aviovarallisuuskysymyksissä.⁹² Sinänsä Haagin ohjelman johdonmukaisuus Wienin toimintasuunnitelman kanssa tukee edellä esitettyä näkemystä Wienin toimintasuunnitelman rinnakkaisuudesta Tampereen päätelmien kanssa. Haagin ohjelma jatkoi lainvalintasääntelyn visiointia siitä, mihin Wienin toimintasuunnitelman toimeenpanossa lainsäädäntötyössä oli päästy Haagin ohjelman hyväksymishetkeen mennessä.

Tukholman ohjelmassa lainvalintasääntelyn yhdenmukaistaminen oli edelleen painopisteenä. Ohjelmassa myös laajennettiin lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamisen aineellista ulottuvuutta mahdollistamalla sen ulottaminen sellaisille uusille aloille, joilla se oli tarpeen. Vision tasolla jätettiin yhtenäistämisen ulottuvuus avoimeksi ja unionin lainvalmistelumenettelyssä tarveharkinnan mukaan arvioitavaksi. Tukholman ohjelmassa listattiin esimerkinomaisesti tällaisiksi aloiksi asumus- ja avioerot, yhtiöoikeus, vakuutussopimukset ja vakuudet.⁹³ Aikaisempiin monivuotisten ohjelmien linjauksiin verrattuna esimerkkilistauksen alat olivat uusia lukuun ottamatta asumus- ja avioeroja (Rooma III).

Toisaalta lainvalintasääntelyn toissijaisen aseman voidaan tulkita heijastuvan Haagin ja Tukholman ohjelmien esittämistavassa. Molemmissa ohjelmissa lainvalintasääntelyn yhdenmukaistaminen oli esitetty vastavuoroisen tunnustamisen alla.⁹⁴ Tukholman ohjelmassa toissijaisuuden voidaan tulkita näkyneen

⁹⁰ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 2, 6, 8. Näin myös Baarsma 2011, s. 106–107.

⁹¹ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 2.

⁹² Haagin ohjelma, s. 13.

⁹³ Tukholman ohjelma, s. 13, 16.

⁹⁴ Ks. SuVP 54/2004 vp, asiakirja A 18 §, s. 12, jossa Suomi ehdotti Haagin ohjelman vastavuoroisen tunnustamisen otsikoinnin muuttamista muotoon: ”vastavuoroinen tunnustaminen ja lainvalintasäännöt”.

perintö- ja aviovarallisuuskysymysten mainitsemisessa ainoastaan vastavuoroisen tunnustamisen edistämisen yhteydessä ilman, että nimenomaisesti olisi todettu, että näissä kysymyksissä tavoitteena oli myös lainvalintasääntelyn yhdenmukaistaminen.⁹⁵ Lisäksi Tukholman ohjelmassa oli erityinen linjaus siitä, että yhteisten lainvalintasääntöjen edelleen kehittäminen toimii yhtenä keinona saavuttaa yksityisoikeuden alalla tavoite eksekvatuurin poistamisesta⁹⁶. Tämä jälkimmäinen kirjaus oli oikeuden alueen vision tasolla uusi. Sinänsä ajatus yhteydestä yhdenmukaisten lainvalintasääntöjen ja eksekvatuurin poistamisen välillä oli ollut esillä jo vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa.⁹⁷ Toissijaisuutta voi ilmentää myös vuoden 2014 suuntaviivat, jotka eivät sisältäneet lainkaan mainintaa lainvalintasääntelystä, mutta linjasivat vastavuoroisen tunnustamisen edistämisen jatkotyön painopisteeksi.⁹⁸

Euroopan oikeuden alueen visiota tulkittaessa on otettava huomioon sen poliittinen luonne, mikä puolestaan heijastuu kirjoitustapaan. Visiossa vastavuoroista tunnustamista on käytetty ylätason tavoitteena. Ylätason tavoitteenasettelu tarkoittaa tietynasteista yksinkertaistamista ja yleistämistä. Vastavuoroisen tunnustaminen on ollut ylätason tavoite, jonka saavuttamiseksi monivuotisissa ohjelmissa on esitetty useita yksityisoikeudellisen yhteistyön alan toimenpiteitä. Toimenpiteet ovat kattaneet lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamista, keskinäisen luottamuksen parantamista sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon edistämisen yhtenäisiä säännöksiä. Siten voidaan kysyä, missä määrin poliittisten linjausten vastavuoroisen tunnustamisen painotuksessa on kyse tarkoituksellisesta lainvalintasääntelyn toissijaisesta asemasta vai onko kyse pikemminkin seurausta poliittisesta esittämistavasta ja poliittiseen visioon kuuluvasta yksinkertaistamisesta. Visiossa, erityisesti Haagin ohjelman ja myöhempien suuntaviivojen kehittymisen myötä, vastavuoroisen tunnustamisen edistämällä on katettu myös lainvalintasääntelyä koskevia toimenpiteitä. Lainvalintasääntelyn toissijaisen aseman kyseenalaistamista tukevat Meeusenin näkemykset unionin painopisteen muuttumisesta lainvalintasääntelyä kohtaan jo Rooma I, Rooma II ja Rooma III -asetuksissa sekä elatus-
apusääntelyssä⁹⁹ ja vastaavasti Thurillet-Bersollen näkemykset lainvalintasääntelyn käsittelemisestä omana prioriteettinaan eikä ainoastaan vastavuoroisen tunnustamisen tukena unionin perheoikeuden alan säädöksissä¹⁰⁰.

Lainvalintasääntelyn asema oikeuden alueen rakentamisessa vuoden 2014

⁹⁵ Tukholman ohjelma, s. 13.

⁹⁶ Tukholman ohjelma, s. 15.

⁹⁷ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 6. Myös komissio on lainvalintasääntelyä koskevissa ehdotuksissaan esittänyt tämän yhteyden, ks. esim. Rooma II -ehdotus, KOM(2003) 427 lopullinen, s. 2.

⁹⁸ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁹⁹ Meeusen 2007a, s. 302.

¹⁰⁰ Thurillet-Bersolle 2011, s. 352.

suuntaviivojen nojalla ei välttämättä ole aivan selvä, koska suuntaviivoissa ei mainittu lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamisen jatkamista. Kuten jo luvussa 3.5.2 esitettiin, vastavuoroinen tunnustaminen laaja-alaisena oikeuden alueen ylätasoa käsitteenä kattaisi edelleen vuoden 2014 suuntaviivoissakin mahdollisuuden lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamiseen. Toisaalta lainvalintasääntelyn mainitsematta jättämisen vuoksi voidaan myös kysyä, pyritäisiinkö tulevaisuudessa säädöshankkeissa – sikäli, kun uusia kansainvälisyksityisoikeudellisia säädöshankkeita esitetään vuoden 2014 suuntaviivojen nojalla – edistämään vastavuoroista tunnustamista ilman yhteisiä lainvalintasääntöjä esimerkiksi henkilön nimeen ja statukseen liittyen.¹⁰¹ Tähänastisessa unionin kansainvälisen yksityisoikeuden alan yhteistyössä lainvalintasääntely on ollut keskeisesti osana säädöstyötä, ja erityisesti perheoikeuden alan säädöksissä lainvalintasääntely on ollut mukana kaikissa hyväksytyissä säädöksissä Bryssel II a -asetuksen jälkeen.

5.4.2 Lainvalintasääntelytavoitteiden toimeenpano

Visiota on toteutettu yhteisten lainvalintasääntöjen¹⁰² osalta hyväksymällä EU:n lainsäädäntötyössä Rooma I (sopimussuhteisiin sovellettava laki) ja Rooma II (sopimuksenulkoisiin kysymyksiin sovellettava laki) -asetukset.¹⁰³ Kuitenkin vision toimeenpanossa on ollut viivästymisiä asetettuihin tavoiteaikatauluihin nähden. Osittain syy on ollut lainvalmistelun painopisteen asettamisessa muihin kuin lainvalintakysymyksiin. Tämä on näkynyt komission lainvalintaa koskevien aloitteiden viivästymisissä. Komissio antoi Rooma I -asetuksen edeltäjää eli Rooman vuoden 1980 yleissopimuksen tarkistamista koskevan aloitteen kaksi vuotta myöhemmin kuin oli linjattu Wienin toimintasuunnitelmas-

¹⁰¹ Ks. Gardeñes Santiago 2011, s. 105–106; Lagarde 2004, s. 231–232; Pintens 2012, s. 18–20. Vrt. Kohler 2013/2014, s. 29 lainvalintasääntelyn ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustamisen toisiaan täydentävästä tehtävästä.

¹⁰² Neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisten alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, s. 2, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4; Wienin toimintasuunnitelma, kohta 40. Myös Haagin ohjelma, s. 13; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 20, jossa Rooma I -asetusehdotuksen määräajaksi asetettiin vuosi 2005 ja Rooma II -asetuksen hyväksymiselle vuosi 2006.

¹⁰³ Rooma I -asetus hyväksyttiin vuonna 2008, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 593/2008, sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma I), EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6–16. Ks. valmisteluasiakirja KOM(2005) 650 lopullinen. Rooma II -asetus hyväksyttiin vuonna 2007, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 864/2007, sopimukseen perustuvien velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II), EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40–49. Ks. valmisteluasiakirja KOM(2003) 427 lopullinen.

sa.¹⁰⁴ Komissio ei ole antanut Tukholma ohjelman mukaisia¹⁰⁵ aloitteita Rooma I ja Rooma II -asetusten täydentämisestä¹⁰⁶ tai yhtiöoikeuden lainvalintasääntelystä¹⁰⁷ vuoden 2017 alkuun mennessä¹⁰⁸. Se ei myöskään ole tähän mennessä tehnyt aloitteita lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamiseksi uusille aloille, joilla tämä olisi tarpeen.¹⁰⁹ Osittain viivästykset toimeenpanossa ovat johtuneet neuvotteluiden vaikeuksista. Rooma II -asetus hyväksyttiin kuusi vuotta Wienin toimintasuunnitelman tavoitetta¹¹⁰ myöhemmin vuonna 2007 vaikeiden Euroopan parlamentin ja neuvoston sovittelumenettelyneuvotteluiden jälkeen.

5.5 PERHEOIKEUS

Perheoikeus on ollut keskeinen osa Euroopan oikeuden alueen visiota aivan ensimmäisistä toimintasuunnitelmista lähtien ja jokaisessa visiota muokanneessa monivuotisessa ohjelmassa. Visiossa perheoikeuden keskeisyys on näkynyt myös alaa koskevien säädöstavoitteiden kehityksessä. Vision esivaiheessa Maastrichtin sopimuksen aikana perheoikeuden alan tavoitteet kohdistuivat yhteen säädökseen. Tavoitteena oli tuolloin Bryssel I -yleissopimuksen soveltamisalan laajentaminen perheoikeuden alalle.¹¹¹ Visio laajentui ja täsmentyi per-

¹⁰⁴ KOM(2002) 654 lopullinen. Wienin toimintasuunnitelma, kohta 40, jätti kuitenkin tarveharkintaa tarkistamisen toteuttamiselle. KOM(2001) 278 lopullinen, s. 4, komissio toi viivästykset esille yleisesti todeten, että kaikilta osin Wienin toimintasuunnitelmassa edellytetyssä kahden vuoden määräajassa ei ollut kyetty pitäytymään, ja esimerkkinä mainittiin sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettavaa lakia koskeva ehdotus. KOM(2002) 261 lopullinen, s. 44, mukaan komission tavoitteena oli antaa asetusehdotus vuonna 2002, mutta ehdotus annettiin vasta 2003.

¹⁰⁵ Tukholman ohjelma, s. 13.

¹⁰⁶ Komissio määrittä tiedonannossaan Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 26–27, tavoitteiksi kertomuksen saatavien siirrosta vuonna 2010, kertomuksen vakuutus sopimuksiin liittyvästä lainvalinnasta vuonna 2013 ja kertomuksen Rooma II -asetuksen soveltamisesta vuonna 2012. Aloitteet eivät olleet uusia, vaan niistä oli määrätty jo Rooma I, (EY) N:o 593/2008, (27 artikla) ja Rooma II, (EY) N:o 864/2007, (30 artikla) -asetuksissa.

¹⁰⁷ Tukholman ohjelmassa, s. 16, komissiota pyydettiin arvioinnin jälkeen tekemään aiheesta tarvittaessa ehdotus. Komissio oli tiedonannossaan Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 16, määrittänyt vihreän kirjan aikatauluksi vuoden 2014. Komissio oli vasta syksyllä 2014 tehnyt aloitteen tutkimuksen tekemiseksi yhtiöihin sovellettavan lain yhdenmukaistamisen vaikutuksista, Open call for tender JUST/2014/JCOO/PR/CIVI/0051: Study on the law applicable to companies with the aim of a possible harmonisation of conflict of laws rules on the matter, JUST/A/4/MB/ARES(2014)2599553. Vihreä kirja annettaneen myöhemmässä vaiheessa.

¹⁰⁸ Komissio oli vuonna 2014 suunnitellut antavansa kertomuksen Rooma I -asetuksen mukaisesta saatavien siirrosta kyseisenä vuonna, mutta tämä ei toteutunut, ks. Suunnitellut komission aloitteet (2014 loppuun asti), Commission actions expected to be adopted / Actions prévues pour adoption par la Commission: 01/09/2014 - 31/12/2014, s. 25. Saatavien siirto oli esillä komission vuoden 2016 työohjelmassa, ks. Komissio, List of planned Commission initiatives, state of play 01/09/2016, s. 52.

¹⁰⁹ Tukholman ohjelma, s. 13.

¹¹⁰ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 40.

¹¹¹ European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the Euro-

heoikeuden osalta vuosien 1998–2000 aikana. Tämä tapahtui asteittain. Wienin toimintasuunnitelmalla visioon lisättiin avioeroja koskeva lainvalintasääntely (Rooma III) sekä aviovarallisuus- ja perintökysymykset.¹¹² Tampereen päätelmissä tavoitteeksi asetettiin yhteisten menettelysääntöjen laatiminen elatusapu- ja tapauskohtaisille vaatimuksille ja priorisoitiin vastavuoroisen tunnustamisen välivaiheiden vähentäminen perheoikeuden alan päätöksiltä mainiten esimerkiksi elatusapu- ja tapaamisoikeuspäätökset.¹¹³ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmalla visiota laajennettiin edellä mainittujen lisäksi kysymyksiin avoparien eron varallisuus oikeudellisista seurauksista, aviosuhteeseen perustumattomiin perherakenteisiin ja Bryssel II -sääntelyyn jo kuuluvien perheoikeuden alojen parantamiseen.¹¹⁴ Vastaavasti visiota laajennettiin kattamaan tuomioistuinten päätösten vapaa liikkuvuus (mukaan lukien eksekvatuurin poistaminen) kaikilla vision tuolloin sisältämällä perheoikeuden aloilla.¹¹⁵

Edellä selostetussa vision ensivaiheessa luotiin EU:n perheoikeuden säädöstavoitteiden perusta. Visiota ei ole tähän mennessä laajennettu nimetyille uusille aloille. Visiossa on myöhemmissä vaiheissa vahvistettu tahtotila jo tavoitteeksi asetettujen säädösten toteutumisesta.¹¹⁶ Joiltakin osin alan tavoitteita on täsmennetty vision myöhemmissä kehitysvaiheissa,¹¹⁷ ja avoparien varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskeva tavoite muuttui koskemaan puolisoitten varallisuus oikeudellisia kysymyksiä¹¹⁸. Visiossa on kuitenkin sittemmin avattu mahdollisuus EU:n kansainvälisyksitysoikeudellisen sääntelyn laajentamiseen

pean Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 16; European Union, the Council, Implementation of the Action Plan in the field of Justice and Home Affairs, 11607/94; neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, s. 2, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6; neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisien alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, s. 2, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4.

¹¹² Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41.

¹¹³ Tampereen päätelmät, kohta 30, 34.

¹¹⁴ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 7. Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa perheoikeuden edistäminen oli keskeisessä asemassa. Toimenpideohjelman neljästä toiminta-alasta kolme liittyi perheoikeuteen.

¹¹⁵ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 4–5.

¹¹⁶ Haagin ohjelma, s. 13; Tukholman ohjelma, s. 13, 15.

¹¹⁷ Haagin ohjelma, s. 13. Elatusvelvoitteiden osalta Haagin ohjelmassa täsmennettiin tavoitteeksi tätä koskeva säädösehdotus. Aikaisemmin oli pidetty mahdollisena elatusvelvoitteiden käsitteilyä Bryssel I -asetuksessa, jonka soveltamisalaan elatusvelvoitteita koskevien päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano tuolloin kuului, ks. vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 4, 7. Haagin ohjelmassa myös täydennettiin perintö- ja testamenttialoitetta kattamaan aikaisemman lainvalinnan, vastavuoroisen tunnustamisen ja täytäntöönpanon lisäksi eurooppalainen perintötodistus ja järjestelmä, joka helpottaisi tiedonsaantia olemassa olevista testamentista. Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen, kohdan 11 mukaan tuli tarkastella henkilöiden, erityisesti lasten, oikeuksien vahvistamista rajat ylittävien perheoikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanomenettelyissä.

¹¹⁸ Tukholman ohjelma, s. 13.

uusille aloille lainsäätäjän tarveharkinnan mukaisesti.¹¹⁹ Tätä mahdollisuutta ei ole tähän mennessä käytetty.¹²⁰

Haagin ohjelmalla visioon lisättiin perheoikeuden alan säädöksille tavoiteaikataulut. Vision kunnianhimoisuutta osoittavat linjaukset perheoikeuden alan säädöshankkeiden lopullisesta hyväksymisestä, vaikka kyseisistä kysymyksistä ei vielä ollut edes aloitetta, vaan komissiolta pyydettiin hankkeiden valmistelun aloittamista. Haagin ohjelmassa linjattiin, että säädökset siinä mainituista aloista oli hyväksyttävä vuoteen 2011 mennessä.¹²¹ Eurooppa-neuvostossa oli siten Haagin ohjelman kautta tehty ennakkollisesti linjaus siitä, että luetelluista aloista hyväksytään EU-säädökset. On merkittävää, että linjaus ja määräaika tehtiin perheoikeuden alalle, jota on pidetty oikeusperinteitä ja -kulttuuria koskevasta sidonnaisuudesta johtuen vaikeana yhtenäistämisen alana. Tämä vaikeus on sittemmin ollut havaittavissa alan yhtenäistämistyön hitautena ja yksimielisyyden saavuttamisen mahdottomuutena (Rooma III, avio- ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuuskysymykset).

Vision perheoikeutta koskevien säädöstavoitteiden kehityksen kannalta kiinnostava huomio liittyy komission ja jäsenvaltioiden välisiin eriäviin näkemyksiin. Nämä ilmenivät Haagin ohjelman ja siihen liittyneen toimintasuunnitelman valmistelun yhteydessä, jolloin komission visio perheoikeudesta oli kunnianhimoisempi kuin mihin jäsenvaltiot olivat sillä hetkellä valmiita. Komissio olisi ollut valmis laajentamaan vastavuoroista tunnustamista uusille aloille, esimerkiksi henkilöiden yksityisoikeudelliseen asemaan, perhe- tai yksityisoikeudellisiin suhteisiin, kuten rekisteröityjä parisuhteita koskeviin varallisuussuhteisiin.¹²² Jäsenvaltiot torjuivat nämä Haagin ohjelmassa ja sen toimintasuunnitelmassa. Viisi vuotta myöhemmin komission näkemykset EU:n perheoikeudesta saivat kuitenkin myös jäsenvaltioiden tuen Tukholman ohjelmassa.¹²³

5.5.1 Perheoikeustavoitteiden toimeenpano

5.5.1.1 Bryssel IIa

Oikeuden alueen visio on jo esivaiheesta, Maastrichtin sopimuksen aikaisista suuntaviivoista lähtien sisältänyt tavoitteen yhteisistä säännöistä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa perheoikeuden alalla. Merkittävää on, että visio kattoi perheoikeuden

¹¹⁹ Tukholman ohjelma, s. 13.

¹²⁰ Komissio ei ehdottanut Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmassa uusia avauksia perheoikeuden alalle, ks. komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 20–21, 25.

¹²¹ Haagin ohjelma, s. 13.

¹²² KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11; KOM(2005) 184 lopullinen, s. 29.

¹²³ Tukholman ohjelma, s. 13.

alan kysymysten harmonisoinnin aikana, jolloin unionin perussopimuksissa ei nimenomaisesti tätä alaa mainittu. Taustalla vaikutti Bryssel I -yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa, jonka neuvotteluvaiheessa esillä oli ollut perheoikeudellisten kysymysten sisällyttäminen yleissopimuksen soveltamisalaan, mutta ne oli lopulta jätetty yleissopimuksen ulkopuolelle.¹²⁴ Tämä Bryssel II -aloitteeksi kutsuttu hanke nostettiin esille Maastrichtin sopimuksen aikaisissa suuntaviivoissa, ja aloitteen merkittävyttä osoittaa, että sen edelleen kehittäminen on sittemmin ollut esillä niin Tampereen päätelmissä, vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa, Haagin ja Tukholman ohjelmissa kuin vuoden 2014 suuntaviivoissakin.

Maastrichtin sopimuksen aikaisissa suuntaviivoissa tavoitteena oli Bryssel I -yleissopimusta vastaavan yleissopimuksen laatiminen perheoikeuden alan kysymyksistä. Yleissopimuksen soveltamisalan tavoitteet täsmentyivät neuvotteluiden kuluessa.¹²⁵ Tampereen päätelmien ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman yhtenä ensisijaisena tavoitteena oli silloisen Bryssel II -sääntelyn soveltamisalan laajentaminen ja parantaminen. Huomionarvoista on, että jo vision alkuvaiheessa tuomioiden vapaan liikkuvuuden tavoite eksekvatuurin keventämisestä ja poistamisesta kohdistui myös perheoikeuteen. Tampereen päätelmissä esitettiin lasten tapaamisoikeutta koskevien päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon tehostamista sekä välivaiheiden vähentämistä ensi vaiheen toimenpiteenä.¹²⁶ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa esitettiin useita Bryssel II -asetukseen liittyviä prioriteettitoimenpiteitä. Näitä olivat eksekvatuurimenettelyn poistaminen tapaamisoikeutta koskevilta päätöksiltä, aviosuhteeseen perustumattomia perherakenteita koskeva oikeusväline Bryssel II -asetuksen alalla joko uudella välineellä tai Bryssel II -asetuksen soveltamis-

¹²⁴ Vallinen – Helin 2001, s. 640.

¹²⁵ Vuonna 1993 tavoitteena oli selvittää, voitaisiinko Brysselin vuoden 1968 yleissopimuksen soveltamisala ulottaa koskemaan perhe- ja perintöoikeuskysymyksiä, European Union, the Council, Report from the Justice and Home Affairs Council to the European Council – Action plan in the field of Justice and Home Affairs, 10655/93, s. 16. Ks. myös European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 14. Vuonna 1994 tavoite tarkentui erilliseksi yleissopimukseksi ja soveltamisala kohdennettiin koskemaan avioliittoa ja lasten huoltoa koskevia asioita, European Union, the Council, Implementation of the Action Plan in the field of Justice and Home Affairs, 11607/94, s. 9, ks. myös European Union, the Council, Report from Council to European Council, Achievements in the field of justice and home affairs during 1995, 12132/2/95, s. 15, neuvoston päätöslauselma, jolla vahvistetaan oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaiset alat 1. heinäkuuta 1996 ja 30. kesäkuuta 1998 väliselle kaudelle, s. 2, EYVL C 319, 26.10.1996, s. 1–6. Vuonna 1997 tavoitteena oli sopimusehdotuksen käsittelyn loppuunsaattaminen, neuvoston päätöslauselma oikeus- ja sisäasioiden yhteistyön ensisijaisien alojen vahvistamisesta 1 päivästä tammikuuta 1998 alkavaksi kaudeksi Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivään saakka, s. 2, EYVL C 11, 15.1.1998, s. 1–4.

¹²⁶ Tampereen päätelmät, kohta 34.

alaa laajentamalla ja yhteiset määräykset, jotka koskivat päätöksiä, joilla muutetaan aikaisemmin määräytyä lapsen huoltoa koskevia edellytyksiä.¹²⁷

Haagin ohjelmassa ei nimenomaisesti linjattu Bryssel II -sääntelyn kehittämistä, mutta sen linjaus vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman loppuunsaattamisesta,¹²⁸ mukaan lukien eksekvatuurin poistaminen, kattoi Bryssel II -sääntelyn alan. Tukholman ohjelmassa tavoitteeksi asetettiin Bryssel II -sääntelyn kehittäminen päätösten tunnustamiseen liittyvien vähimmäisvaatimusten osalta.¹²⁹ Tämä perustui jo voimassaolleen Bryssel I -asetukseen,¹³⁰ mutta Tukholman ohjelman kirjaus vahvisti tahtotilaa sääntelyn parantamisesta. Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen linjaus tavoitteesta tarkastella erityisesti lasten oikeuksien vahvistamista menettelyissä, joiden tarkoituksena on helpottaa valtioiden rajat ylittävien perheoikeuden sekä yksityisiä kauppaoikeuden piiriin kuuluvien tuomioiden täytäntöönpanoa,¹³¹ kattaa tai mahdollistaa Bryssel I -asetuksen kehittämisen. Vuoden 2014 suuntaviivoissa ei nimenomaisesti mainittu Bryssel I -asetusta, ja edellä selostettu tavoitelinjaus voi kattaa muitakin kysymyksiä kuin Bryssel II -sääntelyn.

EU:n lainvalmistelussa visiota yhteisistä vanhempainvastuuta ja avioliittoasioita koskevista tuomioistuimen toimivaltasäännöistä sekä tuomioiden tunnustamis- ja täytäntöönpanosäännöistä on toteutettu. Maastrichtin sopimuksen aikana aiheesta laadittiin yleissopimus,¹³² joka ei kuitenkaan ehtinyt tulla voimaan, sillä Amsterdamin sopimuksen myötä komissio antoi uuden oikeusperustan mukaisen säädösehdotuksen, joka hyväksyttiin melko nopeasti Bryssel II -asetuksena¹³³. Bryssel II -asetus oli ensimmäinen muita kuin elatusvelvoit-

¹²⁷ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 7.

¹²⁸ Haagin ohjelma, s. 13.

¹²⁹ Tukholman ohjelma, s. 15. Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 24, mukaan vuonna 2011 tuli antaa kertomus Bryssel I -asetuksen ((EY) N:o 2201/2003) soveltamisesta ja vuonna 2013 ehdotus asetuksen muuttamiseksi koskien päätösten tunnustamiseen liittyviä vähimmäisvaatimuksia.

¹³⁰ Bryssel I -asetuksen (EY) N:o 2201/2003, EYVL L 338, 23.12.2003, s. 1–29, 65 artiklan mukaan komission tuli toimittaa kertomus asetuksen soveltamisesta viimeistään 1.1.2012 ja tämän jälkeen viiden vuoden välein sekä kertomuksen perusteella antaa tarpeelliset asetuksen muutosehdotukset.

¹³¹ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

¹³² Neuvoston säädös, annettu 28 päivänä toukokuuta 1998, yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoasioissa, EYVL C 221, 16.7.1998 s. 1–17. Sopimuksen osalta hyväksyttiin myös pöytäkirja yhteisöjen tuomioistuimen edellytyksistä antaa ratkaisuja yleissopimuksen tulkinnasta, neuvoston säädös pöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoasioissa tehdyn yleissopimuksen tulkitsemisesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa, EYVL C 221, 16.7.1998, s. 19–26.

¹³³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1347/2000, EYVL L 160, 30.6.2000, s. 19–36, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskeissa asioissa. Ks. Bryssel II -yleissopimuksen ja Bryssel II -asetuksen taustasta

teita koskeva perheoikeuden alan säädös. Sitä on tästä syystä pidetty virstanpylväänä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alan harmonisoinnissa.¹³⁴ Asetusta on myös pidetty osoituksena EU:n silloisesta integraatiokehityksestä muihin kuin puhtaasti taloudellisiin kysymyksiin.¹³⁵ Bryssel II -sääntelylle oli varsin vahva poliittinen tuki alan suuntaviivojen ja Eurooppa-neuvoston seurantatyön kautta¹³⁶. Toisaalta juuri Bryssel II -asetuksen yhteydessä, sen ollessa EU:n ensimmäinen perheoikeuden säädös, ilmeni eroja oikeuden alueen vision ja kansainvälistä yksityisoikeutta koskevassa oikeustieteellisessä keskustelussa esitettyjen näkemysten välillä. Kritiikin esittäjät epäilivät unionin toimivallan riittävyyttä perheoikeuden alalla eivätkä olleet vakuuttuneita perheoikeuden alan sääntelyn tarpeellisuudesta unionin tavoitteiden, kuten henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan, takaamiseksi.¹³⁷

Esitetystä kritiikistä huolimatta visiossa ja sen toimeenpanossa jatkettiin Bryssel II -sääntelyn kehittämistä edelleen, ja neuvosto hyväksyi Tampereen päätelmien ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman tavoitteiden toteuttamiseksi uudistetun asetuksen tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa vuonna 2003 eli niin kutsutun Bryssel Iia -asetuksen.¹³⁸ Asetuksella otettiin merkittävä askel eteenpäin tuomioiden rajat ylittävän vapaan liikkuvuuden edistämiseksi. Asetuksessa poistettiin välivaiheet eli eksekvatuurimenettely tapaamisoikeutta koskevilta päätöksiltä ja soveltamisala laajennettiin kattamaan kaikki vanhempainvastuuta koskevat tuomiot, mikä tarkoitti myös muita kuin avioliittoon liittyviä vanhempainvastuun tilanteita. Asetukseen hyväksyttiin myös lapsikaappaustilanteita koskevia määräyksiä ja poistettiin eksekvatuurimenettely näitä koskevilta päätöksiltä. Vaikka Tampereen päätelmissä ei mainittu erityisesti lapsikaappausasioita, eksekvatuurin poistaminen palauttamista koskevilta tuomioilta edistää Tampereen päätelmien tavoitetta nopeuttaa ja helpottaa tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa. Vastaavasti vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjel-

Vallinen – Helin 2001, s. 640–641.

¹³⁴ Stone 2010, s. 419.

¹³⁵ Vallinen – Helin 2010, s. 638.

¹³⁶ Madrid European Council 15 and 16 December 1995 Presidency conclusions, Part II, C. Justice and Home Affairs, kohta 3; Euroopan unionin neuvosto, ehdotus raportiksi Oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1996 toteutetut toimet, 11118/4/96, s. 28; Euroopan unionin neuvosto, Oikeus- ja sisäasioiden alalla vuonna 1997 toteutetut toimet, 13191/1/97, s. 9.

¹³⁷ Ks. tästä Vallinen – Helin 2010, s. 641.

¹³⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta, (Bryssel Iia -asetus), EYVL L 338, 23.12.2003, s. 1–29. Ks. Tampereen päätelmien ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman tavoitteisiin vastaamisesta Bryssel II a -asetus (EY) N:o 2201/2003, johdanto-osan 2–6, 23 perustelukappale; COM(2002) 222 final, s. 2–5, s. 155–178; U 31/2002 vp, s. 2.

man lopullisena tavoitteena oli eksekvatuurin yleinen poistaminen. Lapsikaappauksia ei nimenomaisesti mainittu ohjelmassa, mutta siinä todettiin tavoitteen olevan eksekvatuurin poistaminen Bryssel II -asetuksen soveltamisalaan kuuluvien kysymysten osalta.¹³⁹

Sittemmin vision toimeenpanossa on ollut viivästyksiä. Vision toteuttamiseksi on vasta kesällä 2016 annettu Bryssel Iia -asetuksen muutosehdotus,¹⁴⁰ jolla pyritään saavuttamaan jo oikeuden alueen alkuvaiheen visio eksekvatuurimenettelyn poistamisesta, mutta myös Tukholman ohjelman tavoite vähimmäissääntelystä päätösten tunnustamisesta sekä vuoden 2014 suuntaviivojen tavoite erityisesti lasten oikeuksien vahvistamisesta perheoikeuden alan päätösten täytäntöönpanossa.¹⁴¹ Neuvottelut Bryssel Iia -asetuksen muutosehdotuksesta ovat kesken vuoden 2017 alussa.

5.5.1.2 Elatusvelvoitteet

Elatusvelvoitteita koskevien päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon tehostaminen ovat olleet osa oikeuden alueen visiota Tampereen päätelmistä lähtien. Tampereen päätelmissä edellytettiin yhteisiä menettelysääntöjä elatusvelvoitteita koskeville vaatimuksille ja esitettiin tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon välivaiheiden poistamista ensi vaiheen toimenpiteenä elatusvaateita koskevilta päätöksiltä.¹⁴² Elatusvelvoitteita koskevien asioiden toimivaltaisesta tuomioistuimesta sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta määrättiin jo Brysselin vuoden 1968 yleissopimuksessa ja sittemmin Bryssel I -asetuksessa. Kyse oli siten jo unionin sääntelyyn kuuluvasta alasta, jota haluttiin kehittää edelleen. Elatusvaateiden rajat ylittävä tehostaminen oli priorisoituna myös vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa.¹⁴³ Toimenpideohjelmassa esitettiin, että elatusvaatteet koskettivat suoraan kansalaisten jokapäiväistä elämää ja että elatusvaateiden tehokkaan ja nopean perinnän varmistaminen oli välttämätöntä Euroopan kansalaisten hyvinvoinnille.¹⁴⁴ Haagin ohjelmalla vahvistettiin tahtotilaa unionin omasta elatusvelvoitteita koskevasta säädöksestä suhteessa Haagin konferenssin aiheetta koskevaan kansainväliseen sopimukseen ja asetettiin lainvalmistelulle määräajat.¹⁴⁵

Vision toimeenpanon alkuvaiheessa oli viivästystä, sillä vaikka elatusvaa-

¹³⁹ Bryssel II -asetuksen ((EY) N:o 1347/2000) 4 artiklassa määrättiin lapsikaappausasioista.

¹⁴⁰ COM(2016) 411 final. Komissio julkaisi kertomuksen asetuksen soveltamisesta vasta keväällä 2014, COM(2014) 225 final.

¹⁴¹ COM(2016) 411 final, s. 6–7, 15–16, 20. Ks. myös U 52/2016 vp, s. 3–4.

¹⁴² Tampereen päätelmät, kohta 30, 34.

¹⁴³ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 4, 7.

¹⁴⁴ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 4.

¹⁴⁵ Haagin ohjelma, s. 13; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 20. Säädösehdotus tuli antaa vuonna 2005 ja säädös tuli hyväksyä viimeistään vuonna 2011.

teiden rajat ylittävien asioiden käsittelyn tehostaminen kuului Tampereen päätelmien ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman ensi vaiheen toimenpiteisiin, komissio antoi aiheesta vihreän kirjan vasta Tampereen päätelmien viisivuotiskauden loppupuolella.¹⁴⁶ Sittemmin neuvottelut aiheesta vauhdittuivat ja asetus hyväksyttiin¹⁴⁷ Haagin ohjelman mukaisista tavoiteaikatauluista ennenaikaisesti. Osittain toimeenpanossa jäätin monivuotisten ohjelmien tavoitteista mutta osittain mentiin niiden mukaista visiota pidemmälle.

Asetuksella poistettiin eksekvatuurimenettely elatusvelvoitteita koskevilta päätöksiltä ja saavutettiin näin oikeuden alueen vision tätä koskevat tavoitteet. Eksekvatuurin poistamisen vastapainoksi asetuksessa otettiin käyttöön päätöksen uudelleentarkastelumenettely määritellyissä tapauksissa ja määrärajoilla.¹⁴⁸ Visiota ei tältä osin kuitenkaan kokonaisuudessaan saavutettu Yhdistyneen Kuningaskunnan ja Tanskan¹⁴⁹ poikkeuksen vuoksi. Nämä soveltavat edelleen asetuksessa säädettyä eksekvatuurimenettelyä. Tämä johtuu asetuksessa sovitusta järjestelystä, jossa sovellettava laki määräytyy Haagin vuoden 2007 pöytäkirjan mukaan, ja eksekvatuurimenettelyn poistaminen on sidottu tämän pöytäkirjan soveltamiseen. UK ja Tanska eivät sovello mainittua pöytäkirjaa.¹⁵⁰ Elatusapuasetuksessa päädyttiin eksekvatuurin poistamisessa toisenlaiseen ratkaisuun kuin siihen mennessä hyväksytyissä muissa yksityisoikeudellisen yhteistyön EU-säädöksissä eli Bryssel I-, Bryssel II- ja eurooppalaisia menettelyitä koskevilla asetuksilla. Siinä eksekvatuurin poistaminen yhdistettiin yhtenäisiin lainvalintasäännöksiin.¹⁵¹ Yksityiskohtaiset ratkaisut vision toteuttamiseksi tehtiin siten lainvalmistelumenettelyssä. Visiossa on linjattu vain yleinen tavoite ja lainvalmistelumenettelyssä on arvioitu kunakin säädöksen osalta parhaaksi katsottava tai yhteisymmärryksen mahdollistava ratkaisu.

Monivuotisissa ohjelmissa ei nimenomaisesti esitetty elatusvelvoitteiden lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamista muutoin kuin vastavuoroisen tun-

¹⁴⁶ KOM(2004) 254 lopullinen.

¹⁴⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 4/2009 toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevilla asioissa, EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79 (*elatusapuasetus*). Ks. valmisteluasiakirja KOM(2005) 649 lopullinen.

¹⁴⁸ Ks. elatusapuasituksen (EY) N:o 4/2009, 19 artikla. Ks. myös Helin 2013, s. 573–574.

¹⁴⁹ Tanska ei erityisen EU:n perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan mukaan osallistu yksityisoikeuden alan yhteistyöhön toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta, jolla on mahdollisuus niin halutessaan osallistua unionisäädöksen soveltamiseen. Tanska on kuitenkin ilmoittanut sen ja EY:n välillä tehdyn tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa siviili- ja kauppaoikeuden alalla koskevan sopimuksen nojalla päätöksestään panna elatusapuasetuksen sisältö osittain täytäntöön, ks. tarkemmin EUVL L 149, 12.6.2009, s. 80.

¹⁵⁰ Ks. elatusapuasituksen (EY) N:o 4/2009, IV luku päätösten tunnustamisesta, täytäntöönpanon kelpoisuudesta ja täytäntöönpanosta.

¹⁵¹ Ks. tästä Kramer 2013, s. 249–251; Rodríguez Vázquez 2011, s. 159.

nustamisen toimenpideohjelman yleisenä linjauksena siitä, että ohjelman kattamilla aloilla voidaan liitännäistoimena yhtenäistää lainvalintasääntöjä. Hyväksytty asetus kattaa sovellettavan lain määräytymisen, vaikkakin säädösteknisenä ratkaisuna on viittaus kansainväliseen sopimukseen. Unionin säädöstyössä on näin ollen toteutettu unionin visiota menemällä pidemmälle kuin mitä monivuotisiin ohjelmiin on eksplisiittisesti kirjattu. Tässä voidaan myös havaita komission aloitetoimivallan käyttöä. Komissio sisällytti jo vihreään kirjaan lainvalintasääntelyn, vaikka monivuotiset ohjelmat eivät tätä kataneet.¹⁵²

5.5.1.3 Rooma III

Rooma III eli avioeroja koskeva lainvalintasääntely on ollut osa oikeuden alueen visiota Wienin toimintasuunnitelmasta lähtien.¹⁵³ Merkittävää on, että huolimatta useista jäsenvaltioiden työryhmätasolla esittämistä varauksellisista kannoista¹⁵⁴ visiossa Rooma III -hanketta vietiin eteenpäin ja jopa linjattiin säädöksen hyväksymisestä tilanteesta, jossa aiheesta ei vielä ollut edes säädösehdotusta¹⁵⁵ ja tilanteesta, jossa neuvostossa oli jo todettu, että yhteisymmärryksen saavuttaminen oli epäonnistunut¹⁵⁶.

Aiheeseen liittyvät herkkyydet näkyivät kuitenkin monivuotisten ohjelmien tavoitteiden asettelussa. Wienin toimintasuunnitelman tavoite ei ollut kovin pitkälle menevä. Sen mukaan tuli selvittää mahdollisuuksia yhteisiin säännöksiin avioeroihin sovellettavasta laista.¹⁵⁷ Perusteeksi esitettiin tuolloin edullisimman tuomioistuimen etsinnän välttäminen (ns. forum shopping -ilmiö).¹⁵⁸ Haagin ohjelmassa puolestaan pyydettiin komissiolta vasta valmisteluasiakirjaa (vihreää kirjaa) vuonna 2005 ja linjattiin säädöksen hyväksymisen takarajaksi vuo-

¹⁵² KOM(2004) 254 lopullinen, s. 25–32.

¹⁵³ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41.

¹⁵⁴ Neuvosto oli tehnyt aiheesta kyselyn jäsenvaltioille vuonna 1999 ja laatinut vuonna 2000 vertailevan selvityksen jäsenvaltioiden kannoista: Euroopan unionin neuvosto, neuvoston pääsihteeristö, Kysely avioeroihin sovellettavasta laista (Rooma III) – Yhteenveto valtuuskuntien vastauksista, 8838/00. Selvityksen (s. 19) perusteella silloisten 15 jäsenvaltion kannat säädöksen tarpeellisuudesta poikkesivat toisistaan ja vain noin kolmannes selvästi tuki hanketta. Muut jäsenvaltiot suhtautuivat varauksellisesti tai kielteisesti. Ks. Vallinen – Helin 2001 s. 658, joiden mukaan silloinen EU:n puheenjohtajamaa Ranska oli ilmoittanut, ettei se vie hanketta eteenpäin. Ks. myös eräiden muiden maiden kriittisistä kannoista Jänterä-Jareborg 2008, s. 331–332, 339–340.

¹⁵⁵ Haagin ohjelma, s. 13.

¹⁵⁶ Tukholman ohjelma, s. 13. Neuvosto oli todennut kesäkuussa 2008, ettei Rooma III -ehdotuksesta ole mahdollista saavuttaa yksimielisyyttä, Euroopan unionin neuvosto, ehdotus pöytäkirjaksi Euroopan unionin neuvoston 2873. istunto (oikeus- ja sisäasiat), 10383/08, kohta 14.

¹⁵⁷ Wienin toimintasuunnitelman, kohta 41, mukaan selvitystyölle annettiin aikaa, sillä tämä tuli tehdä viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta.

¹⁵⁸ Ks. Vallinen – Helin 2001, s. 657; Fiorini 2008b, s. 190; kritiikistä ks. Jänterä-Jareborg 2002, s. 70–71.

si 2011,¹⁵⁹ mikä tarkoitti seitsemän vuoden säädösvalmisteluaikaa Haagin ohjelman hyväksymisestä.

Komissio pyrki aktiivisesti toteuttamaan visiota Rooma III -sääntelystä.¹⁶⁰ Tosin tiiviimmän yhteistyön aloitteiden antamisessa oli viivästystä,¹⁶¹ mikä johdettiin oletettavasti siitä, että kyse oli ensimmäisestä kerrasta, kun unionissa sovellettiin perussopimusten mukaista tiiviimmän yhteistyön mahdollisuutta. Tähän liittyi poliittisten kysymysten punnintaa tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta herkällä perheoikeuden alalla.

Ongelmat vision toimeenpanossa olivat neuvoston puolella. Oikeuden alueen vision toimeenpanon näkökulmasta Rooma III -asetuksen hyväksymisellä¹⁶² vastattiin vision tavoitteisiin. Asetus myös hyväksyttiin Haagin ohjelman asettamassa määräajassa eli vuoteen 2011 mennessä. Kuitenkin visio on toimeenpantu vain osittain, koska yhtenäisiä lainvalintasääntöjä sovelletaan ainoastaan osassa jäsenvaltioita¹⁶³. Monivuotiset ohjelmat ovat perustuneet visioon kaikkien jäsenvaltioiden yhtenäisistä toimenpiteistä.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Haagin ohjelma, s. 13; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 20. On huomattava, että Rooma III -hanketta koskeva kirjaus sisällytettiin Haagin ohjelmaluonnoksiin vasta neuvotteluiden myöhäisessä vaiheessa. Hanke mainittiin ensimmäisen kerran puheenjohtajan neuvostolle osoittamassa 22.10.2004 päivätyssä asiakirjassa, 13302/2/04, s. 35. Asiakirja oli laadittu Haagin ohjelmaluonnoksen toisen Coreper-käsittelyn 20.10.2004 jälkeen, ja se toimitettiin suoraan ministerikäsittelyyn oikeus- ja sisäasiainneuvostolle 25.–26.10.2004, minkä jälkeen Eurooppa-neuvosto hyväksyi ohjelman 5.11.2004. Rooma III -hanketta ei mainittu Haagin ohjelman valmistelun aloittaneessa komission tiedonannossa, KOM(2004) 401 lopullinen. Myöskään Euroopan parlamentin mietinnössä ei ollut mainintaa Rooma III -hankkeesta, Euroopan parlamentin suositus neuvostolle ja Eurooppa-neuvostolle vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen tulevaisuudesta sekä edellytyksistä sen legitimitietin vahvistamiseksi ja toimivuuden tehostamiseksi (2004/2175(INI), EUVL C 166 E, 7.7.2005, s. 58–63).

¹⁶⁰ KOM(2003) 812 lopullinen, (8. tulostaulu), s. 58, mukaan komissio oli tehnyt vuosien 2001 ja 2002 aikana neuvoston selvitystä täydentävän selvityksen ja maaliskuussa 2003 järjestänyt asiantuntijakokouksen. Komissio antoi monivuotisten ohjelmien mukaisessa määräajassa vihreän kirjan KOM(2005) 82 lopullinen ja säädösehdotuksen KOM(2006) 399 lopullinen, jonka komissio myöhemmin peruutti neuvotteluiden ajaututtua neuvostossa umpikujaan, ks. vanhentuneiden komission ehdotusten peruuttaminen, EUVL C 109, 16.4.2013, s. 7.

¹⁶¹ Komissio antoi tiiviimmän yhteistyön aloitteet vasta vuonna 2010 eli lähes kaksi vuotta siitä, kun neuvostossa oli todettu yhteisymmärryksen saavuttamattomuus: KOM(2010) 104 lopullinen; KOM(2010) 105 lopullinen.

¹⁶² Lupa tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta, neuvoston päätös, 2010/405/EU, EUVL L 189, 22.7.2010, s. 12–13. Neuvoston asetus (EU) N:o 1259/2010 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta avio- ja asumuseroon sovellettavan lain alalla, EUVL L 343, 29.12.2010, s. 10–16 (*Rooma III -asetus*).

¹⁶³ Tiiviimmän yhteistyön luvan antamista koskeva neuvoston päätös 2010/405/EU kattoi 14 jäsenvaltiota (Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Latvia, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia ja Unkari). Myöhemmin asetuksen soveltamiseen ovat liittyneet Liettua (komission päätös 2012/714/EU, EUVL L 323, 22.11.2012, s. 18–19), Kreikka (komission päätös 2014/39/EU, EUVL L 23, 28.1.2014, s. 41–42) ja Viro (komission päätös (EU) 2016/1366, EUVL L 216, 11.8.2016, s. 23–25). Alkuvuoden 2017 tietojen mukaan asetusta sovelletaan 17 jäsenvaltiossa.

¹⁶⁴ Ottaen kuitenkin huomioon unionin perussopimuksissa sovitut poikkeusjärjestelyt, jotka kos-

5.5.1.4 Perintökysymykset

Perintökysymyksiä koskevat yhteiset kansainvälisyksityisoikeudelliset säännöt ovat olleet tavoitteena jo Euroopan oikeuden alueen vision esivaiheesta lähtien. Vuonna 1993 hyväksytyssä toimintasuunnitelmassa tavoitteeksi linjattiin Brysselin vuoden 1968 yleissopimuksen soveltamisalan laajentaminen avioliittoasioiden lisäksi perintöoikeudellisiin kysymyksiin.¹⁶⁵ Myöhemmin perintöasiat jätettiin neuvotteluiden ulkopuolelle mutta nostettiin jälleen osaksi visiota Wienin toimintasuunnitelmassa.¹⁶⁶

Tavoitteenasettelussa tapahtui merkittävä harppaus Wienin toimintasuunnitelman ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman välillä. Wienin toimintasuunnitelmassa asetettiin tavoitteeksi tarkastella, olisiko mahdollista laatia perintöasioita koskevia oikeudellisia välineitä tuomioistuimen toimivalta, sovellettavasta laista sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta.¹⁶⁷ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa testamentti- ja perintöasiat olivat yksi prioriteettiala. Ohjelman mukaan parannukset perintöoikeuden alalla olivat välttämättömiä ja puolisoiden kuolemaan liittyvien taloudellisten päätösten vaikutukset olivat ”kiistatta erittäin merkittäviä” Euroopan oikeusalueen toteutumiselle. Tuolloin tavoitteeksi asetettiin tuomioistuimen toimivaltaa sekä päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevan oikeusvälineen laatiminen testamentti- ja perintöoikeusasioille, ja viimeisen vaiheen tavoitteena oli eksekvatuurin poistaminen.¹⁶⁸ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa ei nimenomaisesti mainittu tavoitteeksi yhtenäisiä lainvalintasääntöjä perintökysymyksille, mutta tavoitetta täsmennettiin tältä osin Haagin ohjelmassa samalla, kun tavoitteeksi asetettiin eurooppalainen perintötodistus ja järjestelmä, jonka avulla testamentit ja muut jälkisaädökset olisivat tiedossa.¹⁶⁹ Haagin ohjelma asetti lisäksi määräajat lainvalmistelulle, mukaan

kevat UK:ta, Irlantia ja Tanskaa.

¹⁶⁵ European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 14.

¹⁶⁶ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41.

¹⁶⁷ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41.

¹⁶⁸ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 3, 7–8.

¹⁶⁹ Haagin ohjelma, s. 13. Perintöasioita koskeva kirjaus muokkautui Haagin ohjelman neuvotteluiden loppuvaiheessa. Tavoitekirjaus koski Coreperille osoitetussa, 11.10.2004 päivätyssä ohjelmaluonnoksessa 13302/04, s. 26, ainoastaan lainvalintasääntöjä ja eurooppalaista perintötodistusta, mutta se täsmentyi Coreperille ja neuvostolle osoitetussa, 15.10.2004 päivätyssä ohjelmaluonnoksessa 13302/1/04, s. 28, kattamaan myös tuomioistuimen toimivallan ja päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä jälkisaädöksiä ja testamentteja koskevan tietojärjestelmän. Tässä tosin voi olla kyse vain kirjoitusteknisestä muokkauksesta, sillä perintöasioiden yhtenäistämistä käsittelevät kirjaukset olivat kattaneet vuoden 1993 toimintasuunnitelmasta lähtien nimenomaan tuomioiden ja päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon. Ks. European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 14–15; Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41; KOM(2004) 401, s. 11.

lukien eksekvatuurin poistamiselle¹⁷⁰ ja säädöksen hyväksymiselle.¹⁷¹ Tukholman ohjelmassa vahvistettiin tahtotila vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen laajentamisesta perintöön ja testamenttiin.¹⁷²

Vision toteutukseen kului lainvalmistelussa aikaa. Huolimatta siitä, että perintöasioita koskevat yhteiset säännöt oli asetettu ensisijaiseen asemaan jo vuoden 2000 vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa, lainvalmistelu käynnistyi perusteellisesti vasta viisi vuotta myöhemmin.¹⁷³ Aiheen haasteellisuutta osoittavat neuvotteluiden pitkä kesto ja esitetyt epäilyt yhteisymmärryksen mahdollisuudesta. Boele-Woelki katsoi vuonna 2010, että jäsenvaltioiden näkemykset olivat hyvin kaukana toisistaan.¹⁷⁴ Silti visiota toimeenpantiin ja perintöasioita koskeva asetus hyväksyttiin 2012.¹⁷⁵ Haagin ohjelmassa edellytettyä vuoden 2011 määräaikaa ei täysin kyetty saavuttamaan, mutta viivästyminen ei ollut merkittävä. Visiota eksekvatuurin poistamisesta ei kuitenkaan ole toteutettu.¹⁷⁶

Monivuotisten ohjelmien tavoitetta järjestelmästä, jolla testamentit ja muut jälkिसäädökset olisivat tiedossa, on tarkoitus osaltaan toteuttaa suosituksella testamenttien rekisteröimisestä.¹⁷⁷ Suosituksen antaminen on viivästynyt, mutta komissio on käynnistänyt aiheesta toteutettavuustutkimuksen, jonka pohjalta annettaneen myöhemmässä vaiheessa aloite.

5.5.1.5 Puolisoiden varallisuussuhteet

Oikeuden alueen visio on kattanut alkuvaiheesta lähtien yhteiset kansainvälisyksityisoikeudelliset säännöt puolisoitten varallisuus-oikeudellisista kysymyksistä. Tavoitteen sisältö on täsmentynyt ja myös muuttunut vision kehityskaaren aikana. Wienin toimintasuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin mahdollisuus

¹⁷⁰ Eksekvatuurista luopumisen vuoden 2011 määräaikatavoite perustui Haagin ohjelman, s. 13, tavoitteeseen saattaa loppuun vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma.

¹⁷¹ Haagin ohjelma, s. 13; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 20. Perintöasioita koskeva vihreä kirja tuli antaa vuonna 2005 ja säädös tuli hyväksyä vuoteen 2011 mennessä.

¹⁷² Tukholman ohjelma, s. 13.

¹⁷³ KOM(2005) 65 lopullinen. Ks. myös komission tekemät selvitykset Wienin toimintasuunnitelman aikana, saatavilla komission sivuilta http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm (20.2.2017).

¹⁷⁴ Boele-Woelki 2010, s. 25.

¹⁷⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 650/2012 toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä ja täytäntöönpanosta perintöasioissa sekä eurooppalaisen perintötodistuksen käyttöönotosta, EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107–134 (*perintöasetus*). Ks. valmisteluasiakirja KOM(2009) 154 lopullinen.

¹⁷⁶ Perintöasetuksen (EU) N:o 650/2012, IV luku, päätösten tunnustaminen, täytäntöönpanonkel-poisuus ja täytäntöönpano. Määräysten vastaavuudesta Bryssel I -sääntelyn kanssa, ks. perintöasetuksen (EU) N:o 650/2012, johdanto-osan 59 perustelukappale; KOM(2009) 154 lopullinen, s. 7.

¹⁷⁷ Komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 21.

tarkastella kansainvälisyksityisoikeudellista välinettä aviopuolisoiden varallisuusosoikeudellisista suhteista.¹⁷⁸ Vastaavalla tavalla kuin perintökysymyksissä puolisoien varallisuusosoikeudellisia kysymyksiä koskeva tavoite asetettiin selkeästi kunnianhimoisemmaksi vain muutamaa vuotta myöhemmin vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmissa. Siinä tavoitteeksi asetettiin yhteisten säännösten laatiminen, ja tavoitetta laajennettiin kattamaan avioparien lisäksi avoparien varallisuusosoikeudelliset suhteet. Lisäksi linjattiin viimeisen vaiheen tavoitteeksi eksekvatuurin poistaminen. Parannuksia avio- ja avoparien varallisuusosoikeudellisiin kysymyksiin pidettiin välttämättöminä ja puolisoien varallisuusosuhteiden vaikutuksia Euroopan oikeuden alueen toteutumiselle ”kiistatta erittäin merkittävänä”.¹⁷⁹ Toimenpideohjelmissa linjatut tavoitteet eivät kuitenkaan nimenomaisesti kattaneet alan lainvalintasäätelyä, toisin kuin Wienin toimintasuunnitelmassa ja myöhemmin Haagin ohjelmassa¹⁸⁰.

Haagin ohjelman kirjaus jätti kuitenkin epäselväksi, sisältyivätkö avoparien varallisuusosoikeudelliset kysymykset tavoitteisiin. Avoparien varallisuusosoikeudelliset kysymykset olivat olleet esillä komission Haagin ohjelmaa valmistelleessa vuonna 2004 annetussa tiedonannossa,¹⁸¹ mutta Haagin ohjelmassa ei mainittu avopuolisoita koskevaa säätelytavoitetta, vaan ainoastaan aviopuolisoiden varallisuusosuhteita koskeva säätelytavoite. Kuitenkin avoparien varallisuusosoikeudelliset kysymykset olivat osa vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaa, ja Haagin ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi kyseisen toimenpideohjelman loppuunsaattaminen.¹⁸² Siten on tulkittava, että Haagin ohjelma kattoi myös avoparien varallisuusosoikeudelliset kysymykset. Tukholman ohjelmassa puolestaan vahvistettiin tahtotila kansainvälisyksityisoikeudellisista säännöistä varallisuusosoikeudellisista kysymyksistä, mutta tämä oli täsmennetty koskemaan aviovarallisuusosuhteita ja puolisoien¹⁸³ erilleen muuttami-

¹⁷⁸ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41.

¹⁷⁹ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma, s. 3, 7–8.

¹⁸⁰ Haagin ohjelma, s. 13.

¹⁸¹ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11.

¹⁸² Haagin ohjelma, s. 13. Ottaen huomioon EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden saaman kritiikin lainvalintasäätelyn toissijaisuudesta suhteessa vastavuoroiseen tunnustamiseen on kiinnostava huomata Haagin ohjelman aviovarallisuusosuhteita koskeva tarkka kirjaus. Sen mukaan tavoitteena oli sovellettavan lain määrittämistä koskeva väline, joka kattoi kysymykset tuomioistuimen toimivallasta ja vastavuoroisesta tunnustamisesta. Tavoitekirjauksessa kansainvälisen yksityisoikeuden eri kysymysten painotus oli lainvalinnassa. Yksi selittävä tekijä kirjauksen muodolle voi olla tekstin tarkentuminen Haagin ohjelman neuvotteluiden loppuvaiheessa. Oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 25.–26.10.2004 käsitellyssä olleessa asiakirjassa 13303/2/04, s. 35, tavoite oli kirjattu koskemaan ainoastaan aviovarallisuusosuhteisiin sovellettavan lainsäädännön määrittämistä. Tähän lisättiin tuomioistuimen toimivalta sekä tuomioiden tunnustaminen ja täytäntöönpano vasta Eurooppa-neuvoston valmistelussa, minkä vuoksi kaksi viimeksi mainittua on saatettu lisätä lainvalintasäätelyyn mukaan luettavina elementteinä.

¹⁸³ Englanninkielisessä versiossa ”couples”, ruotsinkielisessä ”makar”, ranskankielisessä ”les conséquences patrimoniales de la séparation des couples”.

sen varallisuus oikeudellisia seurauksia.¹⁸⁴ Tämän tavoitteen muokkautumisen taustalla vaikutti aiheen lainvalmistelutyö, jossa oli ollut esillä sääntelytarve avopuolisoiden ohella rekisteröityihin parisuhteisiin. Tukholman ohjelmassa ei siten enää viitattu avopuolisiin, mutta ei myöskään rekisteröityihin parisuhteisiin. Käsitteenä käytettiin molemmat mahdollisuudet kattavaa puoliso-käsitettä. Tässä yhteydessä Tukholman ohjelmassa korostettiin kuitenkin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien, oikeusjärjestyksen perusteiden ja kansallisten perinteiden huomioonottamista.¹⁸⁵ Haagin ohjelmalla pyrittiin myös vauhdittamaan varallisuus oikeudellisia suhteita koskevan sääntelyn etenemistä asettamalla tarkat aikataulutavoitteet muun muassa eksekvatuurin poistamiselle¹⁸⁶ ja säädöksen hyväksymiselle.¹⁸⁷

Vision toteutus puolisoitten varallisuus oikeudellisista suhteista eteni hitaasti. Vastaavalla tavalla kuin perintökysymyksissä lainvalmistelu sai pontta vasta Haagin ohjelman myötä, vaikka aihe oli nostettu prioriteettiasemaan jo vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmalla vuonna 2000.¹⁸⁸ Komission vaikutukset oikeuden alueen visioon ja vision toimeenpanoon näkyivät varallisuussuhteita koskevan sääntelyn valmistelussa. Komissio täsmensi ja laajensi lainvalmistelumenettelyssä vihreän kirjan vaiheessa sääntelyn mahdollista soveltamisalaa kattamaan aviopuolisoiden lisäksi myös avopareja ja rekisteröityjä parisuhteita koskevan kansainvälisyksitysoikeudellisen sääntelyn yhdenmukaistamisen varallisuus oikeudellisissa kysymyksissä. Komissio oli näin ollen ensinnäkin tulkinut, että Haagin ohjelman kirjaukset kattoivat aviovarallisuus suhteiden nimenomaisen kirjauksen lisäksi myös avoparien erojen varallisuus oikeudelliset seuraukset. Komissio viittasi tältä osin vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan ja sitä koskevaan Haagin ohjelman asettamaan tavoitteeseen.¹⁸⁹

Toiseksi komissio sisällytti säädösvalmisteluun rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudelliset kysymykset,¹⁹⁰ vaikka tämä ei suoraan perustunut oikeuden alueen visioon. Vision toimeenpanon näkökulmasta näiden kysymysten sisällyttäminen valmisteluun oli myös jossain määrin kyseenalaista, sillä Haa-

¹⁸⁴ Tukholman ohjelma, s. 13.

¹⁸⁵ Tukholman ohjelma, s. 13.

¹⁸⁶ Eksekvatuurista luopumisen vuoden 2011 määräaikatavoite perustui Haagin ohjelman, s. 13, tavoitteeseen saattaa loppuun vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma.

¹⁸⁷ Haagin ohjelman, s. 13, mukaan vihreä kirja tuli antaa vuonna 2006 ja säädös tuli hyväksyä vuoteen 2011 mennessä.

¹⁸⁸ Komissio oli tehnyt aiheesta ainoastaan alustavia selvityksiä vuonna 2001. Selvitykset ovat saatavilla komission sivustolta: http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm (20.2.2017). Komissio oli myös tutkinut mahdollisuutta antaa valkoinen kirja avio- ja avoparien eron varallisuus oikeudellisista seurauksista, KOM(2003) 812 lopullinen (8. tulostaulu), s. 48. Valkoista kirjaa ei kuitenkaan annettu.

¹⁸⁹ KOM(2006) 400 lopullinen, s. 3, 11–12.

¹⁹⁰ Ibid., s. 10.

gin ohjelman ja sen toimintasuunnitelman valmisteluvaiheessa komission esittämistä asiaa koskevista nimenomaisista ehdotuksista¹⁹¹ huolimatta eivät jäsenvaltiot olleet sisällyttäneet rekisteröityjä parisuhteita koskevia kysymyksiä osaksi vision tavoitteita. Komissio ylitti siis tässä suhteessa vision linjaukset. Vision toimeenpanon kannalta tämä oli kuitenkin se suunta, johon lainvalmistelussa sittemmin päädyttiin,¹⁹² ja vision toimeenpano vastasi näin ollen komission esittämää kehitystä. Vision tasolla Tukholman ohjelmalla avattiin tie tai annettiin tuki rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisille säännöille.

Vision toimeenpanossa saavutettiin tuloksia kahdella vuonna 2016 hyväksytyllä asetuksella, joista toinen koskee aviovarallisuussuhteita ja toinen rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä. Visiota on toteutettu kuitenkin vain osittain. Ensinnäkin neuvostossa ei kyetty saavuttamaan yksimielisyyttä, ja siten asetukset on toteutettu tiiviimmän yhteistyön puitteissa vain osassa jäsenvaltioita.¹⁹³ Toiseksi tavoitetta eksekvatuurin poistamisesta ei ole saavutettu.¹⁹⁴

5.5.2 Väliarvioita visiosta perheoikeuden alalla

Oikeuden alueen vision linjaukset perheoikeuden alalle ja niiden toimeenpano nostavat esiin muutamia erityishuomioita, joihin paneudutaan seuraavaksi, ja yleisemmät huomiot esitetään luvun 5 lopussa.

Avoparien varallisuus oikeudelliset kysymykset muodostavat ainoan oikeuden alueen visioon sisältyneen kansainvälisyksitysoikeudellisen säädöstavoitteen, joka on päätetty jättää toteuttamatta lainvalmistelumenettelyn aloittamisen jälkeen. Tätä koskevia tavoitteita muokattiin kuulemisissa saadun palautteen ja

¹⁹¹ KOM(2004) 401 lopullinen, s. 11; KOM(2005) 184 lopullinen, s. 29.

¹⁹² KOM(2011) 126 lopullinen; KOM(2011) 127 lopullinen.

¹⁹³ Neuvoston päätös (EU) 2016/954, luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön tuomioistuinten toimivaltaa, sovellettavaa lakia sekä päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevista asioissa, jotka liittyvät kansainvälisten parien varallisuussuhteisiin ja kattavat sekä aviovarallisuussuhteet että rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudelliset vaikutukset, EUVL L 159, 16.6.2016, s. 16–18; neuvoston asetus (EU) 2016/1103, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla aviovarallisuussuhteita koskevista asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29; neuvoston asetus (EU) 2016/1104, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia vaikutuksia koskevista asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56. Vuoden 2017 alun tietojen mukaan säädösten soveltamiseen osallistuu 18 jäsenvaltiota. Neuvoston päätös (EU) 2016/954, 1 artiklan mukaan sääntelyä soveltavat Belgia, Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Kroatia, Italia, Kypros, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Slovenia, Suomi ja Ruotsi.

¹⁹⁴ COM(2016) 106 final, s. 11; COM(2016) 107 final, s. 11.

selvitysten perusteella, ja visiota mukautettiin vastaamaan lainvalmistelussa ilmenneitä näkemyksiä. Muutos tapahtui komissiovetoisesti. Menettely on perusteltua ja osoittaa monivuotisilta ohjelmilta vaadittavaa tietynasteista joustavuutta. Kun poliittiset tavoitteet on asetettu säädöshankkeet nimeämällä ja ennen vaikutusarvioita ja säädöshankkeita, lainvalmistelumenettelyssä saatujen selvitysten perusteella pitäisi olla mahdollista muuttaa aikaisempia tavoitteita. Tämä olisi linjassa myös sen kanssa, että unionissa ovat ajankohtaisina painoituksina sääntelyn parantaminen ja komission pyrkimys entistä perusteellisempiin vaikutusarviointeihin.¹⁹⁵

Rooma III -tavoitetta ei kuitenkaan muokattu sen lainvalmistelussa saamista kriittisistä kannanotoista huolimatta. Päinvastoin visiossa ja päämiestasolla vahvistettiin useaan kertaan, että tavoitteena oli yhteisten säännösten hyväksyminen avioeroihin sovellettavasta laista. Osasyys siihen, miksi avoparien varallisuusosoikeudelliset kysymykset oli helppo jättää toteuttamatta, oli tavoitteen korvaaminen toisella vastaavatyypisellä tavoitteella. Tavoite avoparien varallisuusosoikeudellisten kysymysten sääntelystä korvattiin rekisteröityjen parisuhdeiden varallisuusosoikeudellisilla kysymyksillä. Tavoitteenasettelussa ei näin ollen jouduttu ottamaan askelia taaksepäin, vaan tavoitetta mukautettiin. Rooma III -sääntelyn kohdalla olisi kuitenkin vision näkökulmasta ollut selkeämmin kyse askelista taaksepäin.

Oikeuden alueen vision toimeenpanossa perheoikeuden alalla on jouduttu tukeutumaan tiiviimmän yhteistyön menetelmään. Boele-Woelki on esittänyt tiiviimmän yhteistyön johtavan EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden, ja erityisesti yksimielisyyttä edellyttävän perheoikeuden, sääntelyn hajaantumiseen jäsenvaltioiden kesken.¹⁹⁶ Tämä on sellaisenaan vastoin visiota yhtenäisestä oikeuden alueesta. Visiossa tai vision toimeenpanon aikana Eurooppa-neuvosto ei ole ottanut kantaa tiiviimmän yhteistyön käyttämiseen. Rooma III -asetus-neuvotteluiden aikana Eurooppa-neuvosto kehotti useaan kertaan neuvostoa pyrkimään yhteisymmärrykseen säädöshankkeesta. Eurooppa-neuvosto ei ole toiminut vastaavalla tavalla varallisuusosoikeudellisia kysymyksiä käsittelevissä säädöshankkeissa. Rooma III -asetuksen tiiviimmän yhteistyön malli silotti näin tietä menetelmän käyttämiselle perheoikeuden alalla.

Tiiviimpi yhteistyö on unionin perussopimusten mahdollistama keino, ja tiiviimmän yhteistyön ulkopuolella olevilla jäsenvaltioilla on mahdollisuus myöhemmin liittyä mukaan tällä tavoin toteutettujen säädösten soveltamiseen. Vi-

¹⁹⁵ Komission paremman sääntelyn sivusto: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm (20.2.2017); Hyvärinen – Kaila 2015, s. 940, 950–952.

¹⁹⁶ Boele-Woelki 2010, s. 24–25. Yksityisoikeuden alan yhteistyön sääntelyn hajaantumista jäsenvaltioiden kesken on usein kritisoitu myös Irlannin, Tanskan ja Yhdistyneen Kuningaskunnan erityisjärjestelyistä johtuen. Näiden jäsenvaltioiden erityisasema perustuu unionin perussopimuksissa hyväksyttyihin määräyksiin ja on siten institutionaalinen kysymys. Eurooppa-neuvoston poliittisilla linjauksilla tai niiden toimeenpanolla ei ole näihin vaikutusta.

sion toimeenpanon näkökulmasta säädöstavoitteiden toteuttaminen tiiviimmän yhteistyön puitteissa tarkoittaa vain osittaista ja mahdollisesti asteittaista toimeenpanoa.¹⁹⁷ Tiiviimpää yhteistyötä voidaan kuitenkin pitää Thurillet-Bersollen tapaan unionin lainsäätäjän käytännönläheisenä integraation edistämistapana ja vision toteuttamistapana.¹⁹⁸ Sääntelyn toteuttaminen tiiviimmän yhteistyön puitteissa ei vastaa visiota, mutta ilman tiiviimmän yhteistyön hyödyntämistä vision toimeenpano perheoikeuden alalla olisi saattanut olla saavutettua heikompi.

Boele-Woelki on katsonut, että osalla jäsenvaltioista on nyttemmin ilmennyt varauksellista suhtautumista unionin sääntelyn laajentamiseen ylipäänsä perheoikeuden alalla.¹⁹⁹ Vision tasolla samaa ei ole ilmennyt siltä osin, että perheoikeus on ollut keskeinen osa oikeuden alueen visiota jokaisessa sen kehitysvaiheessa. Visiota oikeuden alueesta ei kuitenkaan ole laajennettu nimenomaisesti uusille perheoikeuden aloille, mikä voi heijastella jäsenvaltioiden pidättyvää suhtautumista. Kuitenkin Tukholman ohjelma ja vuoden 2014 strategiset suuntaviivat mahdollistavat unionin kansainvälisyksitysoikeudellisen sääntelyn laajentamisen myös perheoikeuden alalla lainsäätäjän harkinnan mukaisesti. Varauksellisuutta on sen sijaan ilmennyt vision toimeenpanossa. Perheoikeuden alan säädöstavoitteiden toteuttaminen on ollut aikaa vievää. Lisäksi erityisesti Rooma III -asetus ja varallisuus oikeusasetukset ilmentävät vision toteuttamisen vaikeutta perheoikeuden alalla. Toisaalta juuri tämä nostaa esiin vision merkityksen EU:n perheoikeuden alan sääntelyn toteutumisessa. Rooma III -asetuksessa yksittäisten jäsenvaltioiden varauksellisuus ei estänyt oikeuden alueen vision toteutumista. Vastaavasti voidaan ajatella, että varallisuus oikeudelliset kysymykset olisivat saattaneet kohdata enemmän kriittisiä näkemyksiä jäsenvaltioilta, mikäli komissio olisi esittänyt kysymyksiä koskevat ehdotukset ilman jäsenvaltioiden poliittista ennakositoutumista niihin monivuotisissa ohjelmissa ja ilman oikeuden alueen visiota. Visiolla on luotu yhteinen tulevaisuuden kuva Euroopan oikeuden alueen sisällöstä ja merkityksestä, ja siitä peräntyminen vaikuttaisi epäonnistumiselta. Visio on näin ollen edistänyt erityisesti herkkien perheoikeuden alan kysymysten eurooppalaistumista.

¹⁹⁷ Säädösten soveltamisen ulkopuolelle jääneiden jäsenvaltioiden perustelut olivat ainakin Rooma III -asetuksen osalta niin perustavanlaatuisia, että myöhempi mukaan liittyminen ei liene kovinkaan todennäköistä ilman asetuksen sisällöllistä muuttamista.

¹⁹⁸ Thurillet-Bersolle 2011, s. 353.

¹⁹⁹ Boele-Woelki 2010, s. 25.

5.6 LAINSÄÄDÄNTÖÄ TUKEVIEN TOIMENPITEIDEN TOIMEENPANO

Euroopan oikeuden alueen visio on sisältänyt lainsäädännön tueksi myös muita kuin säädöstoimia. Tämä ulottuvuus tunnistettiin jo Tampereen päätelmissä,²⁰⁰ mutta erityisesti Haagin ohjelmasta lähtien suuntaviivoissa on painotettu vahvasti muiden kuin lainsäädäntötoimenpiteiden merkitystä oikeuden alueen toimivuudelle. Monivuotisten ohjelmien kantavana tavoitteena on tältä osin ollut keskinäisen luottamuksen vahvistaminen, jotta vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva, rajat ylittävä yhteistyö toteutuisi ja sitä kautta saavutettaisiin tavoitteet oikeussuojan saatavuudesta ja oikeuksiin pääsystä jäsenvaltioiden rajoista huolimatta. Monivuotisissa ohjelmissa tämä on tarkoittanut konkreettisia linjauksia muun muassa unionin sähköisen oikeuden kehittämisestä, oikeuden täytäntöönpanon puolueettomasta arvioinnista, oikeuden alan toimijoiden koulutuksesta ja alan toimijoiden välisistä yhteistyöverkostoista.²⁰¹

Visiota on toimeenpantu tältä osin monipuolisesti.²⁰² Keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen tähtääviä toimia on toteutettu lukuisia, ja Euroopan oikeuden alueen säädösten tehokkuuden vahvistamiseksi on kehitetty useita käytännönläheisiä välineitä oikeuden alan toimijoille ja kansalaisille.²⁰³ Vision muiden

²⁰⁰ Tampereen päätelmissä, kohta 29, tunnistettiin tarve käyttöohjeille, unionin oikeudesta tiedottamiselle ja tätä koskevalle tietojärjestelmälle.

²⁰¹ Haagin ohjelma, s. 11–13. Tukholman ohjelma, s. 5–7, 12–14; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11. Ks. myös tulevien puheenjohtajavaltioiden Itävallan ja Suomen laatima neuvoston toimintaohjelma vuodeksi 2006, 16065/05, s. 43, jossa todettiin eurooppalaisen oikeuskulttuurin olevan keskeistä oikeuden alueen lujittamiseksi ja että tähän liittyen puheenjohtajavaltiot tukevat tuomarien ja oikeusviranomaisten verkottumista koskevaa työtä. Koulutuksen merkityksestä oikeuskulttuurin sisäistämisessä, Tuori 2000, s. 183–184.

²⁰² Ks. myös Storskrubb 2008, s. 233–255, 263–264.

²⁰³ Näitä toimia ovat mm.:

- Siviili- ja kauppaoikeuden alan Euroopan oikeudellinen verkosto, joka on ollut toiminnassa vuodesta 2002, ks. https://e-justice.europa.eu/content_ejn_in_civil_and_commercial_matters-21-fi.do (20.2.2017). Ks. viimeisin komission raportti verkoston toiminnasta COM(2016) 129 final.
- EU-oikeuden sähköinen portaali, jonka tarkoituksena on helpottaa tiedonsaantia jäsenvaltioiden lainsäädännöstä ja unionin oikeudesta: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=fi> (20.2.2017). EU:n oikeusportaalista löytyy useita käytännön työkaluja, kuten tuomioistuinten ja oikeusalan ammattilaisten yhteistyön helpottamiseksi kehitettyjä apuvälineitä, säädösten soveltamisen helpottamiseksi laadittuja sähköisiä vakiolomakkeita, EU-oikeuden koulutusta: oikeusalan ammattilaisille on kehitetty EU-tason sähköisiä oppimateriaaleja (moduuleja) ja verkkokursseja. Ks. koulutuksesta myös KOM(2011) 551 lopullinen, komission raportti: European Commission European judicial training 2015.
- Useista säädöksistä ja oikeudellisesta yhteistyöstä on laadittu käyttöoppaat, jotka löytyvät myös EU:n oikeusportaalista:
 - Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla Euroopan unionissa
 - Käytännön opas Bryssel IIa -asetuksen soveltamiseen 2014
 - Käyttäjän opas, Eurooppalainen vähäisiin vaatimuksiin sovellettava menettely

kuin lainsäädäntötoimien toimeenpanolla on osaltaan edistetty kansainvälisyksityisoikeudellisten EU-säädösten soveltamista käytäntöön.

Muiden kuin lainsäädäntötoimenpiteiden yhteydessä voidaan tuoda esille myös EU:n lainsäädännön johdonmukaisuuden parantaminen. Tämän toteuttaminen sinänsä edellyttää lainsäädäntömuutoksia, mutta koska kysymys on yleisestä oikeuden alueen toimivuuden parantamisesta, käsitellään aihekokonaisuus tässä yhteydessä. Monivuotisissa ohjelmissa on Haagin ohjelmasta lähtien kiinnitetty huomiota tarpeeseen parantaa EU:n lainsäädännön johdonmukaisuutta ja laatua sekä esitetty konkreettisia toimenpiteitä näiden edistämiseksi. Näitä ovat olleet muun muassa järjestelmällinen arviointi yksityisoikeudellisten välineiden johdonmukaisuuden ja laadun parantamiseksi,²⁰⁴ hyväksyttyjen yksityisoikeudellisen yhteistyön välineiden konsolidointi ja niiden yksinkertaistaminen sekä selvitys EU:n siviiliprosessioikeusjärjestelmän toimivuudesta rajat ylittävissä tilanteissa.²⁰⁵ Monivuotisissa ohjelmissa on myös ollut yleisiä linjauksia säädösten johdonmukaisuudesta, käyttäjäystävällisyydestä ja yhdenmukaisesta soveltamisesta.²⁰⁶ Ohjelmien linjausten perusteella on selvää, että

-
- Käsikirja eurooppalaisen vähäisiin vaatimuksiin sovellettavan menettelyn käyttöä varten
 - Hyvien toimintatapojen opas, Kansainvälisestä lapsikaappauksesta Haagissa 25 päivänä lokakuuta 1980 tehty yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus
 - Käsikirja eurooppalaisesta maksamismääräyksestä annetun asetuksen soveltamista varten
 - Challenges in adoption procedures in Europe: Ensuring the best interest of the child
 - Oman maan rajat ylittävät riita-asiat Euroopan unionissa
 - Käsikirja eurooppalaisesta täytäntöönpanoperusteesta annetun asetuksen soveltamista varten
 - Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla Euroopan unionissa – Opas lakimiehille
 - Kokoelma siviili- ja kauppaoikeuden alan oikeudellista yhteistyötä koskevaa Euroopan unionin lainsäädäntöä.
 - Oikeudenkäytön tehostamiseksi ja keskinäisen luottamuksen vahvistamiseksi on luotu vuosittain annettava EU:n oikeusalan tulostaulu, jonka tavoitteena on antaa objektiivista ja vertailukelpoista tietoa jäsenvaltioiden oikeuslaitosten laadusta sekä helpottaa mahdollisten puutteiden korjaamista ja hyvien käytänteiden hyödyntämistä, ks. viimeisin EU:n oikeusalan tulostaulu vuodelta 2016, COM(2016) 199 final.
 - On myös luotu EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteesta, COM(2014) 158 final liitteineen.

Oikeuskirjallisuudessa Kramer 2008, s. 15, on ennen käyttöoppaiden hyväksymistä peräänkuuluttanut sellaisten laatimista maksamismääräys- ja vähäisiä vaatimuksia koskevista menettelyistä. Ks. myös Yksityisoikeuden alan rahoitusohjelma vuosille 2007–2013, päätös N:o 1149/2007/EY, EUVL L 257, 3.10.2007, s. 16–22, 2 artikla; rahoitusohjelma vuosille 2014–2020, asetus (EU) N:o 1382/2013, EUVL L 354, 28.12.2013, s. 73–83, johdanto-osan 5 perustelukappale, 4 artikla.

²⁰⁴ Haagin ohjelma, s. 14.

²⁰⁵ Tukholman ohjelma, s. 15. Ks. myös komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 24, jossa ehdotuksille määritettiin aikatauluksi 2013 ja 2014.

²⁰⁶ Tukholman ohjelma, s. 6, 13; vuoden 2014 strategiset suuntaaviat, kohta 11.

vision mukaan Euroopan oikeuden alueen tulisi muodostua johdonmukaisesta sääntelykokonaisuudesta.

Visiota on toteutettu lainsäädännön johdonmukaisuuden parantamiseksi vain osittain. Johdonmukaisuuteen on pyritty kiinnittämään huomiota lainvalmistelussa yksittäisiä kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksiä neuvoteltaessa.²⁰⁷ Esimerkiksi perheoikeuden eri säädöksissä on noudatettu samankaltaisia periaatteita, kuten mahdollisuutta oikeuspaikkasopimukseen, oikeuspaikkasopimuksen puuttuessa mahdollisuutta useaan toimivaltaiseen tuomioistuimeen tavoitteena oikeuden saatavuuden helpottaminen, mahdollisuutta sovellettavan lain valintaan tai tämän puuttuessa sovellettavan lain määrittämistä yhteisillä liittymäsäännöillä ja asuinpaikkaliittymän kansalaisuusliittymää vahvempaa asemaa.²⁰⁸ Johdonmukaisuuteen on pyritty myös perhe- ja siviilioikeuden alan säädösten välillä säännösten mahdollisimman suurella samankaltaisuudella.²⁰⁹ Esimerkiksi perintöasetuksessa ja varallisuus oikeuskysymyksiä koskevissa asetuksissa on pyritty samanlaisiin säännöksiin tunnustamisesta, täytäntöönpanokelpoisuudesta ja täytäntöönpanosta kuin muissakin EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisissa säädöksissä.²¹⁰

Visiota ei ole toteutettu siltä osin kuin kyse on johdonmukaisuuden parantamisesta yksittäisiä säädöksiä kokonaisvaltaisemmin. Monivuotisten ohjelmien linjauksista ei ole vuoden 2017 alkuun mennessä toimeenpantu hyväksytyjen säädösten yleistä konsolidointityötä, jo hyväksytyjen säädösten kokonaisvaltaista arviointia tai selvitystä EU:n siviiliprosessijärjestelmän toimivuudesta.²¹¹ Nämä edellyttävät komission aloitetta.

²⁰⁷ Näin esim. Thurillet-Bersolle 2011, s. 337–338; Bonomi 2011, s. 222–231, on katsonut, että komission perintö-, aviovarallisuus- ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskevissa asetusehdotuksissa johdonmukaisuuteen oli nimenomaisesti pyritty toimivaltasäännösten osalta, mutta lainvalinnan osalta näin ei ollut. Voimassaolevan sääntelykokonaisuuden monimutkaisuudesta Wilderspin 2011, s. 300–316.

²⁰⁸ Campuzano Díaz 2011b, s. 252–253.

²⁰⁹ Lein 2009, s. 126, huomioi perintöasetusehdotuksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevien määräysten samankaltaisuuden Bryssel I ja Bryssel IIa -asetusten kanssa.

²¹⁰ Perintöasetus (EU) N:o 650/2012, EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107–134, johdanto-osan 59 perustelukappale. Aviovarallisuusasetus (EU) 2016/1103, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29, johdanto-osan 56 perustelukappale; rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskeva asetus (EU) 2016/1104, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56, johdanto-osan 55 perustelukappale. Asetuksissa on myös mm. pyritty keskittämään asioiden käsittelyä toimivaltasääntelyllä siten, että sama tuomioistuin olisi toimivaltainen käsittelemään eri EU-säädöksissä säänneltyjä kysymyksiä, ks. esim. aviovarallisuusasetus (EU) 2016/1103, 4, 5 artikla; rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskeva asetus (EU) 2016/1104, 4 artikla.

²¹¹ Komission tiedonannossa Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaksi, s. 24, mainittuja aloitteita ei ole annettu alkuvuoteen 2017 mennessä.

5.7 MONIVUOTISET OHJELMAT SÄÄDÖSTEN PERUSTELUINA

Monivuotiset ohjelmat eivät ole ainoastaan ohjanneet EU:n kansainvälisyksityisoikeudellista säädösvalmistelua. Ne ovat toimineet myös lainvalmistelutyön perusteluina ja mandaattina.²¹² EU:n lainvalmistelussa monivuotisten ohjelmien linjauksilla on perusteltu toimenpiteitä niin komission valmisteluvaiheessa kuin Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymissä oikeudellisissa päätöksissä. Monivuotisten ohjelmien käyttäminen säädösehdotusten perusteluna on antanut komissiolle vahvemman tuen ehdotusten laatimiselle.²¹³ Monivuotisten ohjelmien perustelufunktio vahvistaa niiden merkitystä lainsäädäntötyötä ohjaavina välineinä. Tällä on ilmaistu, että säädöstyö perustuu jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvostossa laatimaan laajempaan visioon oikeuden alueen rakentamisesta. Kysymys on myös monivuotisten ohjelmien asemasta EU:n lainvalmistelun esitoissa.

Pääsääntöisesti kansainvälisen yksityisoikeuden alan lainvalmisteluasiakirjoissa ja säädöksissä on monivuotiset ohjelmat huomioitu kattavasti. Periaatteena on ollut tuoda esiin jokaisen säädöksen hyväksymishetkeen mennessä

²¹² Tämä on ollut keskeisin näkökulma, jolla monivuotisia ohjelmia on käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Tämä osoittaa oikeuskirjallisuudessa monivuotisille ohjelmille annettua painoarvoa. Ks. esim. Aalto 2000, s. 320–331; Arenas García 2010, s. 352–355, 360; Baarsma 2011, s. 95, 101–108; Balcarczyk 2011, s. 3–4, 8; Bariatti 2011, s. 12–21, 32–37, 41; Bogdan 2012, s. 12; Campuzano Díaz 2011a, s. 24, 35; Craig 2013, s. 331, 374–378; Czepelak 2010, s. 712; Drobnig 2000, s. 194–200; Editorial Comments 2010, s. 1308–1310; Farrugia 2011, s. 68; Fiorini 2012, s. 6; Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 851–860; Jänterä-Jareborg 2001, s. 50, 67, 71; 2005, s. 804, 813–820; 2009a, s. 30; 2009b, s. 344, 347; 2010a, s. 689; Kostakopoulou 2010, s. 151–167; Leinonen 2001, s. 652–653; Liukkunen 2006b, s. 51–72; 2012, s. 44; Martenczuk – van Thiel 2008, s. 11–12; Martiny 2007, s. 70; Meeusen 2011, s. 77–86; Monar 1999, s. 167; 2001, s. 748, 755; 2006, s. 496–499; Niedzwiedz – Mostowik 2010, s. 146–147; Partsch 2003, s. 233–234; Posch 2004, s. 136; Peers 2011 oikeus- ja sisäasioiden alan eri osa-alueiden käsittely luvuissa 3–12, siviilioikeudellisen yhteistyön osalta, s. 599–606; Remien 2001, s. 61; Rodríguez Benot 2011, s. 136–137; Schramms 2013/2014, s. 144; Storskrubb 2008, s. 115–310; 2011, s. 307–308; Tenreiro – Seoane 2003, s. 462–470; Tulibacka 2009, s. 1540–1542; Tuori 2015, s. 281, 297, 300, tosin hänellä painopiste ei ole siviilioikeudellisessa yhteistyössä; van Calster 2013, s. 15–18; Välimaa 2007, s. 606. Monivuotisten ohjelmien poliittinen sitovuus ja lainsäädäntötyön ohjausrooli on oikeustieteellisessä keskustelussa tuotu esiin perusteluna myös silloin, kun sääntelyehdotuksiin on suhtauduttu kriittisesti. Monivuotisten ohjelmien kirjauksia on tällöin pidetty perusteluna sääntelytavoitteelle ja tavoitteesta kiinni pitämiselle. Ks. tästä esim. perheioikeuden alalta Jänterä-Jareborg 2001, s. 51, 70; 2009a, s. 48–61; 2008, s. 342; Bryssel I -asetuksen eksekvaatuurin poistamisesta Beaumont – Johnston 2010, s. 249–250, 278; Dickinson 2005, s. 231; 2010, s. 254–255; Hellner 2008, s. 344–345, 362; Rodríguez Vázquez 2011, s. 153, 168; Timmer 2013, s. 132.

²¹³ Eggermont 2012, s. 113.

hyväksytty monivuotinen ohjelma ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma.²¹⁴ Näin on ilmaistu, että säädöksen taustalla on usein ollut pitkäai-

²¹⁴ *Eurooppalainen täytöntöönpanoperuste*: komission säädösehdotuksessa KOM(2002) 159 lopullinen, s. 2, 17 ja hyväksytyssä asetuksessa, (EY) N:o 805/2004, EUVL L 143, 30.4.2004, s. 15–39, johdanto-osan 2–4, 8 perustelukappale, viitattiin Wienin toimintasuunnitelmaan, Tampereen päätelmiin ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan. Wienin toimintasuunnitelmaan viitattiin siitakin huolimatta, että se ei sisältänyt mainintaa eurooppalaisesta täytöntöönpanoperusteesta.

Eurooppalainen maksamismääräysmenettely: komission vihreässä kirjassa KOM(2002) 746 lopullinen, s. 6, 15–16, komission säädösehdotuksessa KOM(2004) 173 lopullinen, s. 2, 4, 18 ja hyväksytyssä asetuksessa (EY) N:o 1896/2006, EUVL L 399, 30.12.2006, s. 1–32, johdanto-osan 3–4 perustelukappale, viitattiin Tampereen päätelmiin ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan. Wienin toimintasuunnitelman asema oli toissijainen, mikä johtunee siitä, että aloitetta ei nimenomaisesti mainittu Wienin toimintasuunnitelmassa. Se mainittiin ainoastaan komission asetusehdotuksen yleisessä perusteluosassa.

Tilivarojen turvaamisenmenettely: komission säädösehdotuksessa KOM(2011) 445 lopullinen, s. 2, viitattiin Tukholman ohjelmaan, sen toimintasuunnitelmaan ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan. Asetuksessa (EU) N:o 665/2014, EUVL L 189, 27.6.2014, s. 59–92, johdanto-osan 4 perustelukappale, viitattiin ainoastaan Tukholman ohjelmaan.

Asiakirjojen liikkuvuus: komission vihreässä kirjassa KOM(2010) 747 lopullinen, s. 3, ja säädösehdotuksessa COM(2013) 228 final, s. 2, viitattiin Tukholman ohjelmaan ja sen toimintasuunnitelmaan. Hyväksytty asetus (EU) 2016/1191, EUVL L 200, 26.7.2016, s. 1–136, muodostaa poikkeuksen, sillä siinä unionin lainsäätäjä ei ole pitänyt tarpeellisenä tuoda esille poliittisia linjauksia aiheesta.

Bryssel IIa -asetus: komission säädösehdotuksessa COM(2002) 222 final, s. 2–5, s. 155–178, ja asetuksessa (EY) N:o 2201/2003, EYVL L 338, 23.12.2003, s. 1–29, johdanto-osan 2–6, 23 perustelukappale, viitattiin Tampereen päätelmiin ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan.

Elatusvelvoitteet: komission vihreässä kirjassa KOM(2004) 254 lopullinen, s. 5–6, 8, 16, 18, 20, viitattiin Tampereen päätelmiin ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan; komission ehdotuksessa KOM(2005) 649 lopullinen, s. 2, 11, viitattiin näiden lisäksi Haagin ohjelmaan ja sitä koskevaan toimintasuunnitelmaan. Hyväksytyssä asetuksessa (EY) N:o 4/2009, EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79, johdanto-osan 4–7 perustelukappale, viitattiin kaikkiin edellä mainittuihin.

Perintöasetus: vihreässä kirjassa KOM(2005) 65 lopullinen, s. 3, viitattiin Wienin toimintasuunnitelmaan, vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan ja Haagin ohjelmaan; komission asetusehdotuksessa KOM(2009) 154 lopullinen, s. 2, 9–10, perusteluosassa viitattiin Wienin toimintasuunnitelmaan ja Haagin ohjelmaan ja varsinaisessa säädösehdotuksessa viitattiin Tampereen päätelmiin, vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan ja Haagin ohjelmaan; hyväksytyssä asetuksessa (EU) N:o 650/2012, EUVL L 201, 27.7.2012, s. 107–134, johdanto-osan 3–6 perustelukappale, viitattiin Tampereen päätelmiin, vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan, Haagin ja Tukholman ohjelmiin.

Aviovarallisuus ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudelliset kysymykset: komission vihreässä kirjassa KOM(2006) 400 lopullinen, s. 3, viitattiin Wienin toimintasuunnitelmaan, vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan, Haagin ohjelmaan ja tätä koskevaan toimintasuunnitelmaan; komission alkuperäisissä säädösehdotuksissa KOM(2011) 126 lopullinen, s. 2, 11–12, KOM(2011) 127 lopullinen, s. 2, 11–12, ja tiiviimmän yhteistyön toteuttamista koskeissa säädösehdotuksissa, COM(2016) 106 final, s. 2, 13–14, COM(2016) 107 final, s. 2, 13–14, viitattiin edellä lueteltujen suuntaviivojen lisäksi Tampereen päätelmiin ja Tukholman ohjelmaan sillä poikkeuksella, että rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia suhteita koskevassa ehdotuksessa ei ollut viittausta Wienin toimintasuunnitelmaan. Wienin toimintasuunnitelmaan viitattiin ainoastaan ehdotusten perusteluosassa, mutta varsinaisesta asetusehdotuksesta

kainen yhteinen tavoite. Kaikilta osin monivuotisten ohjelmien huomioiminen ei ole ollut johdonmukaista tai siinä on ollut vaihtelevuutta, jolle ei ole esitettävissä perusteluja.²¹⁵ Nämä seikat eivät kuitenkaan muuta yleistä monivuotisten ohjelmien asemaa lainvalmistelun esitöissä ja muussa valmisteluaineistoissa.

Monivuotisten ohjelmien käyttämisestä säädöstyön perusteluna ilmenee suuntaviivojen erilainen painoarvo. Wienin toimintasuunnitelmalla on ollut muita monivuotisia ohjelmia heikompi asema. Se on tuotu esiin ainoastaan yhdessä hyväksytyssä säädöksessä.²¹⁶ Vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma on sen sijaan ollut säännönmukaisesti perusteluna oikeuden alueen säädöksille, mikä osoittaa sen keskeistä asemaa oikeuden alueen kehityksessä. Haagin ja Tukholman ohjelmien toimintasuunnitelmien asema sääntelyn perusteluna on puolestaan ollut toissijainen.²¹⁷

ta viittaus oli jätetty pois. Hyväksytyissä asetuksissa (EU) 2016/1103, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29, johdanto-osan 3–5, 7 perustelukappale ja (EU) 2016/1104, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56, johdanto-osan 3–5, 7 perustelukappale, viitattiin Tampereen päätelmiin, vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan sekä Haagin ja Tukholman ohjelmiin.

²¹⁵ Tähän mennessä EU:ssa on hyväksytty ainoastaan kolme kansainvälisyksitysoikeudellista säädöstä, jotka ovat olleet osa oikeuden alueen visiota mutta joissa ei ole käytetty monivuotisia ohjelmia perusteluna. Nämä ovat vuoden 2001 Bryssel I -asetus, vähäisiä vaatimuksia koskeva muutosasetus ja Rooma III. Monivuotisiin ohjelmiin perustuvan perustelun puuttumiselle näistä voidaan kuitenkin esittää selitys. Bryssel I -asetuksen selityksenä voidaan pitää sen taustaa. Asetusta edeltävän yleissopimuksen tarkistamistyö saatiin päätökseen jo ennen Tampereen päätelmien hyväksymistä ja asetuksessa oli kyse yleissopimuksen muuttamisesta unionin säädökseksi. Näin ollen viittausta Tampereen päätelmiin ei tehty. Vähäisiä vaatimuksia koskevan asetuksen muutosasetuksessa monivuotisiin ohjelmiin perustuvan perustelun puuttumista selittää muutosluonne. Rooma III -asetuksen toteuttaminen tiiviimmän yhteistyön muodossa selittänee osittain viittauksen puuttumista. Tosin aviovarallisuus oikeudellisia ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskevissa asetuksissa on viittaukset monivuotisiin ohjelmiin, vaikka kyse on tiiviimmän yhteistyön säädöksistä, ks. neuvoston asetus (EU) 2016/1103, johdanto-osan 3–5, 7 perustelukappale; neuvoston asetus (EU) 2016/1104, johdanto-osan 3–5, 7 perustelukappale. Tämän lisäksi on tapauksia, joissa monivuotisten ohjelmien käyttö säädöstyön perusteluna on vaihdellut yksittäisen säädöksen valmistelun eri vaiheissa, näin esimerkiksi Bryssel I -sääntelyssä, ks. Bryssel I -asetus (EY) 44/2001, EYVL L 12, 16.1.2001, s. 1–23, jossa viittauksia ei ole; tarkistettu Bryssel I -asetus (EU) N:o 1215/2012, EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1–32, johdanto-osan 2 perustelukappale; KOM(2010) 748, s. 4; KOM(2009) 174 lopullinen, s. 4; KOM(2009) 175 lopullinen. Toisena esimerkkinä voidaan mainita vähäisiä vaatimuksia koskeva asetus, ks. KOM(2002) 746 lopullinen, s. 6, 50, 52–53; KOM(2005) 87 lopullinen, s. 2; vähäisiä vaatimuksia koskeva asetus (EY) N:o 861/2007, EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1–22, johdanto-osan 4–5 perustelukappale. Merkittävää tässä on se, että komission ehdotus ei sisältänyt viittauksia monivuotisiin ohjelmiin, mutta unionin lainsäätäjä oli pitänyt tarpeellisena huomioida säädöksen taustalla vaikuttavat poliittiset linjat. Kolmantena esimerkkinä toimii tilivarojen turvaamismääräys, jota koskevassa asetuksessa (EU) N:o 655/2014, johdanto-osan 4 perustelukappaleessa viitattiin puolestaan ainoastaan Tukholman ohjelmaan, vaikka kyseinen aloite oli esillä nimenomaisesti myös vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa.

²¹⁶ Asetus eurooppalaisesta täytäntöönpanoperusteesta (EY) N:o 805/2004, johdanto-osan 2 perustelukappale.

²¹⁷ Ainoan poikkeuksen muodostaa elatusapuasetus (EY) N:o 4/2009, jossa johdanto-osan 7 perustelukappaleessa on mainittuna Haagin ohjelman toimintasuunnitelma.

Lainvalintasääntelyn osalta huomio kiinnittyy tapaan, jolla monivuotisia ohjelmia on käytetty alan säädösvalmistelussa ja lainsäädännössä. Lainvalintasääntelyn tarpeellisuutta on perusteltu säädösten valmisteluvaiheessa päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisella, ja näiltä osin on viitattu monivuotisiin ohjelmiin ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmaan.²¹⁸ Tämä on osaltaan voinut vaikuttaa näkemyksiin lainvalintasääntelyn toissijaisesta asemasta suhteessa päätösten tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon. Tätä perustelutapaa selittää kuitenkin enemmänkin Wienin toimintasuunnitelmalle annettu muita monivuotisia ohjelmia heikompi asema kuin lainvalintasääntelyn toissijaisuus. Wienin toimintasuunnitelma sisälsi nimenomaiset lainvalintaa koskevat säädöstavoitteet, mutta lainvalmistelussa toimintasuunnitelmaa ei ole käytetty säädösten perusteluna. Poliittisesti tunnetummat Tampereen päätelmät antoivat vahvemman perustan alan toimille, vaikka niissä ei nimenomaisesti mainittu lainvalintasääntelyn tavoitteita. Merkittävää on se, että hyväksytyissä säädöksissä perusteluina on käytetty myös Haagin ja Tukholman ohjelmien lainvalintasäädöstavoitteita. Lainvalintasääntelyn aseman toissijaisuus ei siten vastaavalla tavalla ole näkynyt hyväksytyjen säädösten perusteluissa,²¹⁹ vaikka perusteluiden painotuksena onkin ollut vastavuoroisen tunnustamisen edistäminen.

Bryssel IIa -uudelleentarkistus voi ilmentää muutosta poliittisten linjausten käyttämisessä säädösten perusteluissa. Tätä koskevaa, vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen voimassaoloaikana vuoden 2017 alkuun mennessä ainoata ja Junckerin komission ensimmäistä kansainvälisyys-oikeudellista säädösehdotusta perusteltiin ainoastaan komission poliittisilla suuntaviivoilla.²²⁰ Ehdotusta ei perusteltu lainkaan Eurooppa-neuvoston hyväksymillä EU:n monivuotisella strategialla tai vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen strategisilla suuntaviivoilla. Vuoden 2014 suuntaviivoissa tavoitteeksi oli asetettu lasten oikeuksien vahvistaminen ja vastavuoroisen tunnustamisen parantaminen,²²¹ mihin asetuksen muutosehdotuksilla pyritään,²²² ja siten muutoksia olisi ollut mahdollista perustella näillä tavoitteilla. Tämä muutos voi heijastella vuoden 2014 suuntaviivojen aikaisempia monivuotisia ohjelmia heikompaan asemaan tulevan työn ohjauksessa.

²¹⁸ Ks. KOM(2002) 654 lopullinen, s. 8, 14; KOM(2003) 427 lopullinen, s. 2.

²¹⁹ Rooma I -asetus (EY) N:o 593/2008, EUVL L 177, 4.7.2008, s. 6–16, johdanto-osan 3–5 perustelukappale; Rooma II -asetus (EY) N:o 864/2007, EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40–49, johdanto-osan 3–5 perustelukappale.

²²⁰ COM(2016) 411 final, s. 15.

²²¹ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

²²² Kramer 2014, s. 97.

5.8 EU:N KANSAINVÄLINEN TOIMINTA

EU:n ulkoisesta toimivallasta on keskusteltu paljon.²²³ Kysymys on hyvin laaja-alainen, ja sen tarkempi tarkastelu ja arviointi ovat tämän tutkimuksen ulkopuolella. Tässä yhteydessä riittää, että todetaan unionin tuomioistuimen jo hyvin tunnetun ERTA-tapauksen määrittäneen unionin ulkoista toimivaltaa siten, että unionin käyttäessä sisäistä toimivaltaa hyväksyessä yhteisiä sääntöjä sillä on saman asian osalta myös ulkoinen toimivalta.²²⁴ Unionin perussopimuksissa ulkoisesta toimivallasta on määrätty siten, että unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun sopimuksen tekeminen on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin kansainvälinen sopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.²²⁵ Ulkoista toimivaltaa koskeva kysymys ei ole ollut yksinkertainen EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden alalla, ja toimivallan rajoista on ollut jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä eriäviä näkemyksiä.²²⁶

Visiossa kansainvälinen toiminta on huomioitu sen esivaiheesta lähtien, ja se on ollut keskeisesti esillä vision kaikissa kehitysvaiheissa. Kansainvälistä yksityisoikeutta koskevat kansainvälisen toiminnan linjaukset sisältyvät monivuotisissa ohjelmissa osittain osaksi koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ulkoisen toiminnan linjauksia. EU:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisen on linjattu edellyttävän unionin toimivallan käyttämistä ulkosuhteiden alalla.²²⁷ Konkreettisina toimina on tämän edistämiseksi esitetty ulkoista toimintaa koskevien strategioiden laatiminen.²²⁸ Tämän lisäksi kansainvälistä yhteistyötä on ohjattu myös yleisillä suuntaviivoilla.²²⁹

²²³ EU:n ulkoisesta toimivallasta kansainvälisen yksityisoikeuden alalla, ks. esim. de Miguel Asensio – Bergé 2011, s. 185–211; Kuipers 2011, s. 287–320; Mills 2016, s. 543–549; Bogdan 2012, s. 12–13. Ks. EU:n ulkoisesta toimivallasta laajemmin esim. Eeckhaut 2011, s. 70–119.

²²⁴ Asia C-22/70, ECLI:EU:C:1971:32.

²²⁵ SEUT 3(2) artikla, ks. myös SEUT 216 artikla.

²²⁶ Ks. esim. unionin tuomioistuimen lausunto 1/03, ECLI:EU:C:2006:81, joka koskee toimivaltaa tehdä uusi Luganon yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla, unionin tuomioistuimen lausunto 1/13, ECLI:EU:C:2014:2303, joka koskee kolmansien valtioiden hyväksymistä Haagin vuoden 1980 lapsikaappausopimuksen osapuoliksi ja tämän suhdetta Bryssel IIa -asetukseen. Lausunnon 1/13, kohdan 60 mukaan neuvosto ja merkittävä määrä jäsenvaltioista katsoivat, että unionilla ei olisi yksinomaista toimivaltaa kyseisessä asiassa. Ks. lausunnon 1/03 vaikutuksista Kuijper 2008, s. 199–210; Niedzwiedz – Mostowik 2010, s. 132–148. Ks. ulkoisen toimivallan epäselvyyksistä yksityisoikeudellisen yhteistyön alalla Euroopan unionin neuvosto, Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien arviointi, 14926/01, s. 13. Ks. myös Karjalainen 2016, s. 285–292.

²²⁷ Tampereen päätelmät, kohta 59–60.

²²⁸ Tampereen päätelmät, kohta 61; Haagin ohjelma, s. 14.

²²⁹ Haagin ohjelma, s. 14; vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 2.

Monivuotiset ohjelmat ovat sisältäneet kuitenkin myös nimenomaisia linjauksia kansainvälisestä toiminnasta yksityisoikeuden alalle. Ohjelmissa on etenkin oikeuden alueen ja ulkoisen toimivallan kehityksen alkuvaiheessa vahvistettu, että unionilla on kansainvälistä toimivaltaa yksityisoikeuden alalla,²³⁰ mitä voidaan pitää osoituksena siitä, että vision mukaan unionin tulee olla kansainvälinen toimija tällä alalla. Monivuotisten ohjelmien mukaan kansainvälinen yhteistyö on tarkoittanut yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, erityisesti Haagin konferenssin kanssa,²³¹ mutta myös etusijan antamista monenväliselle yhteistyölle kolmansien maiden kanssa kahdenvälisten sopimusten sijaan.²³² Monivuotisissa ohjelmissa on ollut melko vähän konkreettisia kansainvälisen yksityisoikeuden alan kansainvälistä toimintaa koskevia tavoitteita. Niistä merkittävin on ollut EU:n liittyminen Haagin konferenssiin.²³³ Toinen konkreettinen tavoite on ollut yksityisoikeuden alan kansainvälistä yhteistyötä koskeva oma strategia,²³⁴ joka vahvistaa vision näkemystä kansainvälisen yhteistyön tärkeydestä sekä pyrkimystä kokonaisvaltaisuuteen ja johdonmukaisuuteen ulkoisen toiminnan alalla yksityisoikeudessa. Yksityiskohtaisia kansainvälisen yhteistyön tavoitteita on sisältynyt Haagin ja Tukholman ohjelmien toimintasuunnitelmiin.²³⁵

Visiota kansainvälisestä yhteistyöstä on toimeenpantu osittain. Yksi keskeisimmistä vision toimeenpanon toimista kansainvälisen yhteistyön alalla on ol-

²³⁰ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 22.

²³¹ European Union, the Council, Priority work programme for 1994 and structures to be set up in the field of Justice and Home Affairs, 10684/93, s. 14; Haagin ohjelma, s. 14; Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 22; Tukholman ohjelma, s. 17; komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 28–29.

²³² Tukholman ohjelma, s. 5, 17.

²³³ Haagin ohjelma, s. 14. EU:n liittyminen Haagin konferenssiin oli vireillä jo ennen Haagin ohjelman tätä koskevaa kirjausta, SEC(2002) 53 lopullinen, s. 1. Tämän lisäksi Tukholman ohjelmassa, s. 17, linjattiin tavoitteeksi arvioida tuomioistuimen toimivaltaa ja tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevan Luganon sopimuksen laajentamista uusiin sopimusosapuoliin.

²³⁴ Tukholman ohjelma, s. 17.

²³⁵ Haagin ohjelman toimintasuunnitelma, s. 22, jossa kansainvälisen yksityisoikeuden kansainväliset hankkeet koskivat uuden Luganon yleissopimuksen tekemistä (2006), rinnakkaissopimusta Bryssel I -asetuksesta ja asiakirjojen tiedoksiannosta Tanskan kanssa (2005), neuvottelujen päättämistä tuomioistuINVALINTAA koskevasta yleissopimuksesta (2005), unionin liittymistä Haagin konferenssin jäseneksi (2006), elatusvelvoitteita koskevan yleissopimuksen neuvottelujen päättämistä (2007) ja Haagin vuoden 1996 yleissopimuksen ratifiointia. Hankkeet eivät olleet uusia, ks. SEC(2004) 693 final, s. 20; KOM(2003) 812 lopullinen, s. 42, 47, 57; komission tiedonanto Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmasta, s. 28–29, 67, jossa kansainvälisen yksityisoikeuden hankkeet koskivat EU:n sekä Norjan, Islannin ja Sveitsin välisen elatusapuasioita koskevan lisäpöytäkirjan lisäämistä vuoden 2007 Luganon yleissopimukseen (2010), Haagin oikeuspaikkasopimuksia koskevan yleissopimuksen tekemistä EU:n puolesta (2012) sekä arviota kolmansien maiden osallistumisesta Luganon yleissopimukseen (2012). Tämän lisäksi listassa oli useita muita kuin kansainvälisyksityisoikeudellisia yksityisoikeuden alan ulkosuhdehankkeita.

lut unionin liittyminen Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin jäseneksi vuonna 2007²³⁶ ja yleisemmin yhteistyö Haagin konferenssin kanssa. Vision toimeenpanon onnistumista tältä osin ilmentävät esimerkiksi Jänterä-Jareborgin näkemyksissä tapahtuneet muutokset kriittisestä myönteiseen. Nykyisin EU ja Haagin konferenssi toimivat hänen mukaansa hyvässä yhteistyössä ja Haagin konferenssin jäsenyydestä hän on todennut, että unionilla on kokonaisuutena enemmän painoarvoa kuin yksittäisellä jäsenvaltiolla.²³⁷ Myös Liukkunen on suhtautunut myönteisesti Haagin konferenssin jäsenyyteen ja katsonut Jänterä-Jareborgin tavoin, että Haagin jäsenyys mahdollistaa eurooppalaisten lähestymistapojen edistämisen kansainvälisellä tasolla.²³⁸ Myös Thurillet-Bersollen näkemys siitä, että EU on voinut hyödyntää Haagin konferenssin työtä ja kokemusta,²³⁹ osoittaa osaltaan yhteistyön onnistumista. Yhteistyön konkreettisena viimeaikaisena esimerkkinä on pidetty EU:n elatusapuasetausta.²⁴⁰ Elatusapuasetuksessa päädyttiin ratkaisuun, jossa hyödynnetään Haagin konferenssissa hyväksyttyjä määräyksiä.²⁴¹ Yhteistyön hyödyt ovat myös toissensuuntaisia. Haagin konferenssi voi hyödyntää unionin kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelykokemusta,²⁴² ja tämä voi mahdollistaa edellä esitettyjen näkemysten mukaisesti eurooppalaisten ratkaisuiden laajentamista kansainväliseen yhteistyöhön.

Visiota on toteutettu myös kansainvälisellä yhteistyöllä ja sopimuksilla kansainvälisissä järjestöissä ja kolmansien valtioiden kanssa.²⁴³ Vision toimeenpano on tarkoittanut kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen näkökulmasta sellaisen kansainvälisen sääntelyn lisääntymistä, jonka neuvottelu- ja sopimusosapuolina ovat olleet yksittäisten jäsenvaltioiden sijasta Euroopan unioni ja kolmannet valtiot tai jokin kansainvälinen järjestö.

EU:n lainsäätäjä on hyväksynyt kaksi kansainvälisen yksityisoikeuden alan

²³⁶ Ks. Haagin konferenssiin jäsenyyteen johtaneista neuvotteluista van Loon – Schulz 2008, s. 279–298.

²³⁷ Jänterä-Jareborg 2009a, s. 44–45; 2010a, s. 682. Hän on kuitenkin samassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota jäsenvaltioiden sopimuksentekotoimivallan ja päätösvalan vähenemiseen. Ks. myös Baarsma 2011, s. 301. Vrt. Pirrung 2012, s. 91.

²³⁸ Liukkunen 2006a, s. 358–360.

²³⁹ Thurillet-Bersolle 2011, s. 311.

²⁴⁰ Boele-Woelki 2010, s. 4; Baarsma 2011, s. 301; Karjalainen 2016, s. 120–121. Karjalainen 2016, s. 118–119 on tuonut esille unionin toissijaisuusperiaatteen käänteisen vaikutuksen, jonka seurauksena unionin tulisi arvioida myös sitä, voidaanko asetetut tavoitteet saavuttaa EU:n sisäisten toimenpiteiden sijasta paremmin kansainvälisen järjestön puitteissa, ja tässä yhteydessä hän on maininnut erityisesti Haagin konferenssin.

²⁴¹ Elatusapuasetus (EY) N:o 4/2009, EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79, 15 artikla.

²⁴² Ks. Baarsma 2011, s. 301; Fiorini 2012, s. 12.

²⁴³ Council of the European Union, General Secretariat of the Council to Working Party on Civil Law Matters (General Questions), List of all negotiating mandates and acts on signature, ratification or accession adopted by the Council or under consideration concerning matters relating to external competence in the field of judicial cooperation in civil law matters, 6083/15.

valtuutuslupamenettelyä kansainvälisen yhteistyön alalle.²⁴⁴ Ne osoittavat toisaalta unionin ulkosuhdetoimivallan kehitystä, mutta toisaalta myös, ettei oikeuden alueen visiossa riittävällä tavalla osattu huomioida tätä kehitystä. Valtuutuslupamenettelyt eivät perustuneet oikeuden alueen visioon. Ne laadittiin EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten lainvalmistelussa esiin nousseiden ulkosuhdekysymysten ja unionin tuomioistuimen Lugano-ratkaisussa vahvistaman ulkoisen toimivallan määräytymisen seurauksena.²⁴⁵ EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen lainsäädännön kehityksen myötä unionille oli muodostunut yksinomainen toimivalta neuvotella ja laatia kahdenväliset ja monenväliset sopimukset kolmansien valtioiden kanssa EU-sääntelyn kattamisessa kysymyksissä. Tästä nousi esiin kysymys jäsenvaltioiden tarpeesta ylläpitää suhteita kolmansiin maihin jo olemassa olevilla tai mahdollisesti tulevilla sopimuksilla tilanteissa, joissa unionilla ei olisi senhetkistä tai lähitulevaisuuden intressiä neuvotella ja laatia asianomaisen kolmannen valtion kanssa asiaa koskevaa sopimusta.²⁴⁶ Tällaisia tilanteita varten hyväksyttiin kaksi valtuutuslupamenettelyä vision ulkopuolelta.

Unionin kansainvälistä toimintaa leimaa jossain määrin hitaus, mihin myös institutionaaliset kiistat toimivallasta ovat vaikuttaneet.²⁴⁷ Kuvaavaa kansainvälisen yksityisoikeuden alan kansainvälisen toiminnan hitaudesta on se, että edelleen vuonna 2016, huolimatta visiossa toistetuista linjauksista unionista aktiivisena kansainvälisenä toimijana, Mills on pohtinut unionin ja kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn roolia kansainvälisissä suhteissa tämän politiikka-alan tavoitteiden näkökulmasta.²⁴⁸ Ennen kaikkea Millsin analyysi ku-

²⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 662/2009 sellaisista erityiskysymyksistä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tehtävien sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat sopimukseen perustuviin ja sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavaa lakia, EUVL L 200, 31.7.2009, s. 25–30; neuvoston asetus (EY) N:o 664/2009 jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten sellaisten sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa, tuomioiden ja päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa, vanhempainvastuuta ja elatusvelvoitteita koskeissa asioissa sekä elatusvelvoitteisiin liittyvissä asioissa sovellettavaa lakia, EUVL L 200, 31.7.2009, s. 46–51. Ks. valmisteluasiakirjat KOM(2008) 893 lopullinen; KOM(2008) 894 lopullinen.

²⁴⁵ Ks. valtuutusmenettelyistä de Miguel Asensio – Bergé 2011, s. 194–198. Ks. valtuutusmenettelyistä ja niiden suhteesta EU:n tuomioistuimen Lugano-lausuntoon Kuipers 2011, s. 300–310, joka (s. 300) on todennut asetusten olevan osoitus siitä, että jäsenvaltiot eivät halua myöntää unionin yksinomaista toimivaltaa kansainvälisen yksityisoikeuden alalla.

²⁴⁶ Kysymykseen liittyi myös SEUT 351 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus poistaa sellaiset kansainvälisten sopimusten määräykset, jotka ovat ristiriidassa unionin perussopimusten kanssa. Tämä voisi edellyttää olemassa olevien kahden- tai monenvälisen sopimusten muuttamista kysymyksistä, jotka kuuluvat unionin toimivaltaan.

²⁴⁷ Meeusen 2011, s. 80–81. Toisin Martenczuk – van Thiel 2008, s. 15–16, jotka ovat katsooneet EU:n ulkosuhdetoiminnan oikeus- ja sisäasioiden alalla kokonaisuudessaan olleen menestys huolimatta institutionaalisista ja oikeudellisista haasteista.

²⁴⁸ Mills 2016, s. 542–543, 549–579.

vastaa selkeän EU:n kansainvälistä toimintaa koskevan strategian puuttumista, jollaista on peräänkuulutettu oikeuden alueen visiossa. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle on hyväksytty kaksi vision edellyttämää strategiaa,²⁴⁹ mutta niiden merkitys kansainvälisen yksityisoikeuden alan yhteistyössä on ollut vähäinen. Yksityisoikeuden alan omaa strategiaa ei ole laadittu alkuvuoteen 2017 mennessä. Vaikka oikeuden alueen visiossakin painotus on ollut EU:n sisäisen sääntelyn kehittämisessä, visio kansainvälisestä toiminnasta on ollut kunnianhimoisempi kuin sen toimeenpano.²⁵⁰

5.9 KOKOAVIA AJATUKSIA VISION TOTEUTUMISESTA KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN ALALLA

Tässä luvussa täydennettiin monivuotisilla ohjelmilla luotua oikeuden alueen visiota 3 luvussa esitetystä. Visio on sisältänyt yleisten tavoitelinjausten lisäksi tarkat säädöstason tavoitteet. Visiolla on luotu tulevaisuuden kuva siitä, mistä kansainvälisyksityisoikeudellisista säädöksistä Euroopan oikeuden alueen halutaan muodostuvan. Tähän yksityiskohtaiseen ja päämiestason lainsäädäntötyön ohjausmenetelmään on osaltaan vaikuttanut jäsenvaltioiden tahto varmistaa alan edistymistä ja myös sen suuntaa.

Arvioitaessa vision säädöstason tavoitteiden toteutumista on otettava huomioon vision yleisyys säädöstavoitteiden asettamisessa. Visiossa on linjattu säädökset, jotka oikeuden alueen kehittämiseksi on haluttu toteuttaa, mutta säädösten tarkempaan toteuttamistapaan ei ole annettu ohjeistusta. Kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten yksityiskohtaiset ratkaisut on siten tehty lainsäädäntömenettelyssä. Tästä seuraa, että vision toteutumisen tarkastelu kohdistuu säädösten hyväksymiseen ilman aineellisten kysymysten arviointia.

Oikeuden alueen visiossa linjatut kansainvälisyksityisoikeudelliset säädöstavoitteet on toteutettu hyvin. Viivästymisiä asetetuista aikataulutavoitteista on ollut muun muassa perheoikeuden ja lainvalintasääntelyn alalla, mutta säädöstyön kokonaisuutta arvioitaessa viivästymiset eivät ole olleet merkittäviä. Lähes kaikki monivuotisissa ohjelmissa mainitut kansainvälisyksityisoikeudelliset lainsäädäntöhankkeet on toteutettu.²⁵¹ Tarkasteltaessa visiota erityisesti

²⁴⁹ Euroopan unionin neuvosto, Euroopan unionin painopistealueet ja toimintatavoitteet ulkosuhteissa oikeus- ja sisäasioiden alalla, 7653/00, s. 2, mainittiin yksityisoikeuden alan yhteistyö osana ulkoisen toiminnan painopisteitä, ja s. 9 Haagin konferenssi mainittiin yhtenä kansainvälisistä järjestöistä. Euroopan unionin neuvosto, YOS-ulkosuhdealan strategia: Maailmanlaajuinen vapaus, turvallisuus ja oikeus, 15446/05, jossa ei käsitelty yksityisoikeuden alan yhteistyötä.

²⁵⁰ Ks. myös Mills 2016, s. 541–542.

²⁵¹ Toteuttamatta ovat mm. velallisen omaisuuden läpinäkyvyyttä koskeva aloite sekä aloitteet lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamisesta yhtiöoikeuden alalla, vakuutussopimuksista ja va-

perheoikeuden osalta voidaan todeta, että vision alaa koskevat säädöstavoitteet ovat olleet kunnianhimoiset siinä mielessä, että ne ovat jo alkuvaiheessa kattaneet tavoitteita laajasti eri perheoikeuden alan kysymyksistä siitäkin huolimatta, että unionin toimivallan riittävyttä epäiltiin.²⁵² Perheoikeuden alan kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn läheinen liittyminen aineelliseen sääntelyyn ja jäsenvaltioiden oikeusperinteisiin on kuitenkin näkynyt vision toimeenpanon hitautena ja osittaisuutena tiiviimmän yhteistyön puitteissa toteutettujen säädösten vuoksi. Tästä huolimatta tavoitteet on saavutettu melko hyvin: visiossa mainitut säädökset on hyväksytty.

Perheoikeuden alan lainvalmistelu on ollut alan herkkyyksistä johtuen haasteellista. Unionin laajentuminen 15 jäsenvaltiosta 28 jäsenvaltioon on lisännyt erilaisista oikeusperinteistä tulevien säädösneuvottelijoiden määrää, mikä on peilautunut säädösvalmisteluihin. Vision vaikutuksien kannalta merkitystä on ollut sillä, että visio laadittiin kunnianhimoiseksi jo ensi vaiheessa. Perheoikeuden eurooppalaistumista on edistänyt se, että vision alkuvaiheessa linjattiin tavoitteeksi laaja-alaisesti alan säädöksiä ja että niistä on pidetty kiinni sekä vision eri kehitysvaiheissa että visiota toimeenpantaessa. Jos säädöstavoitteita olisi asetettu vähitellen, olisi ollut mahdollista, että lainvalmistelussa ilmenneet vaikeudet olisivat heijastuneet visioon: Visio ei välttämättä olisi muodostunut yhtä kattavaksi kuin se on ollut. Tätä ilmentää osaltaan myös se, että tähän mennessä visioon ei ole lisätty yhtään uutta perheoikeuden alan säädöstavoitetta vuoden 2000 vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman jälkeen. Neuvotteluissa ilmenneet hankaluudet yhteisymmärryksen löytymisessä eivät kenties ole innostaneet jäsenvaltioita uusien säädöstavoitteiden lisäämiseen oikeuden alueen visioon. Toisaalta visioon on kaiken kaikkiaan lisätty vain vähän uusia säädöstavoitteita alkuvaiheen jälkeen, ja kyse ei siten ole yksinomaan perheoikeuden sensitiivisyydestä.

Eksekvatuurin poistamista koskeva tavoite muodostaa poikkeuksen vision aineellisten kysymysten linjauksiin. Tämä oikeudellisten päätösten tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvä aineellinen kysymys on linjattu visiossa tavoitteeksi. Kuitenkin sen toteutustavat on jätetty visiossa määrittämättä. Siksi arvioitaessa eksekvatuurimenettelyn poistamista koskevan tavoitteen toteutumista ei säädösten yksityiskohtaisia ratkaisuja huomioida.²⁵³ Ne eivät ole olleet osa vision linjauksia. Ottamalla tämä huomioon voidaan arvioida, että eksekvatuurin poistamista koskeva tavoite on saavutettu hyvin. Eksekvatuuri on poistettu kahdeksassa kansainvälisen yksityisoikeuden säädöksessä, ja vuoden

kuuksista. Lainvalintasääntelyä koskevat tavoitekirjaukset oli kuitenkin kirjattu vain mahdolliseksi tuleviksi sääntelyaloiksi, mikä jätti niiden toteuttamisen harkinnan lainsäätäjälle.

²⁵² Vrt. Mintzbergin, s. 21–25, ajatukseen kyvystä nähdä yli (*beyond*), jotta visio olisi luova.

²⁵³ Kramer 2013, s. 249, on todennut, että unionilla ei ole yhdenmukaista näkemystä eksekvatuurin poistamisen edellyttämistä vähimmäistakeista.

2017 alussa ovat vireillä yhden säädöksen neuvottelut menettelyn poistamisesta.²⁵⁴ Lisäksi muissa hyväksytyissä yksityisoikeuden alan säädöksissä tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon sovelletaan yksinkertaistettua menettelyä, ja eksekvatuurin poistamiseen palattaneen niiltä osin myöhemmässä vaiheessa.²⁵⁵

Euroopan oikeuden alueen visiosta on nostettava esiin vielä yksi ulottuvuus, nimittäin sen suhde EU:ssa hyväksyttyihin kansainvälisyksityisoikeudellisiin säädöksiin ja vision säädöstavoitteiden kehittyminen. Pääsääntöisesti kaikki EU:ssa tähän mennessä hyväksytyt kansainvälisyksityisoikeudelliset säädökset ovat olleet osa visiota, ja toisinpäin ajateltuna kansainvälisen yksityisoikeuden alan EU:n lainvalmistelu on pohjautunut visioon. Vision linjaukset ovat toimineet unionin lainvalmistelua tosiasiallisesti ohjaavina suuntaviivoina, kun taas vision ulkopuolisia säädöksiä on toteutettu hyvin vähän. Monivuotisilla ohjelmilla luotu Euroopan oikeuden alueen visio on näin ollen ollut sekä realistinen että toteuttamiskelpoinen.

Vision säädöstason perusta luotiin monivuotisten ohjelmien alkuvaiheessa, vuosien 1998–2000 aikana. Wienin toimintasuunnitelmassa, Tampereen päätelmissä ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa mainittuihin säädöstavoitteisiin on sittemmin lisätty vain vähän uusia aloja koskevia säädöstavoitteita. Monivuotisiin ohjelmiin ei kirjattu yhtään uutta alaa koskevaa kansainvälisyksityisoikeudellista säädöstavoitetta ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Vasta Tukholman ohjelma (2009) toi säädöstavoitteisiin uutta.²⁵⁶ Tästä näkökulmasta voidaan yhtyä jo aikaisemmin esiin tuotuihin Hartnellin, Candela Sorianon, Defossez ja van Calsterin näkemyksiin Tampereen päätelmien keskeisestä merkityksestä oikeuden alueen kehittämiseksi, joskin Tampereen päätelmien ohella säädöstason perustan määrittäjiin on luettava Wienin toimin-

²⁵⁴ Eurooppalainen täytäntöönpanoperuste (EY) N:o 805/2004, EUVL L 143, 30.4.2004, s. 15–39; eurooppalainen maksamismääräysmenettely (EY) N:o 1896/2006, EUVL L 399, 30.12.2006, s. 1–32; vähäisiä vaatimuksia koskeva menettely (EY) N:o 861/2007, EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1–22; ja sen muutosasetus (EU) 2015/2421, EUVL L 341, 24.12.2015, s. 1–13; tilivarojen turvaamisen menettely (EU) N:o 665/2014, EUVL L 189, 27.6.2014, s. 59–92; elatusapuasetus (EY) N:o 4/2009, EUVL L 7, 10.1.2009, s. 1–79 (pois lukien UK ja Tanska); asetus yksityisoikeuden alalla määrättyjen suojelutoimenpiteiden vastavuoroisesta tunnustamisesta (EU) N:o 606/2013, EUVL L 181, 29.6.2013, s. 4–12 ja ennen kaikkea Bryssel I -asetus (EU) 1215/2012, EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1–32. Vireillä on komission ehdotus, COM(2016) 411 final, Bryssel IIa -asetuksen uudelleenlaatimisesta, jossa ehdotetaan eksekvatuurimenettelyssä luopumista. Voimassa olevassa Bryssel IIa -asetuksessa (EY) N:o 2201/2003, EYVL L 338, 23.12.2003, s. 1–29 eksekvatuurimenettelystä on luovuttu osittain.

²⁵⁵ Tämä koskee perintöasetusta (EU) N:o 650/2012, aviovarallisuusasetusta (EU) 2016/1103 ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisia kysymyksiä koskevaa asetusta (EU) 2016/1104.

²⁵⁶ Uudet aloitteet koskivat väestörekisterikirjojen liikkuvuutta ja yhtiöoikeutta ja lisäksi Tukholman ohjelma, s. 13, mahdollisti uudet aloitteet lainsäätäjän harkinnan mukaan vastavuoroisen tunnustamisen osalta aloille, jotka ovat jokapäiväisen elämän kannalta keskeisiä ja lainvalintasääntelyn osalta tarpeellisia.

tasuunnitelma²⁵⁷ ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelma. Vision toteutumisen kannalta merkitystä on kuitenkin ollut myös myöhemmillä monivuotisilla ohjelmilla. Keskeinen vaikutus toimeenpanon kannalta ja siten kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen kannalta on ollut sillä, että visiossa on toistamiseen vahvistettu jo asetetut säädöstavoitteet.

Visio on näin ollen mahdollistanut yksittäistä säädöstä laajemman kuvan unionin tulevasta, suunnitteilla olevasta säädöskokonaisuudesta, vaikka kyse on ollut myös visiossa askelittain tapahtuvasta etenemisestä. Visio on tuonut alan yhteistyölle ennakoitavuutta. Toisaalta se, että visioon on sisällytetty vain vähän uusia sääntelytavoitteita, ilmentää kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksen hidastumista siltä osin kuin kyse on unionin sääntelyn laajentumisesta uusille aloille. Tähän on osaltaan vaikuttanut oikeuden alueen painotuksen muuttuminen uuden lainsäädännön hyväksymisestä voimassa olevan sääntelyn vakiinnuttamiseen.

Vision toteutumista voidaan arvioida myös sen ylätasoon tavoitteiden näkökulmasta. Tutkimuksessa on määritetty vision ylätasoon tavoitteiksi oikeussuojan saatavuuden parantaminen, vastavuoroisen tunnustamisen edistäminen ja keskinäisen luottamuksen vahvistaminen. Näiden tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on otettava huomioon, että kyse on laaja-alaisista tavoitteista, jotka voidaan saavuttaa lainsäädännöllisin toimenpitein vain osittain. Näiden tavoitteiden toteutumiseen liittyy esimerkiksi lainkäytön ja myös oikeusjärjestelmä- ja oikeuskulttuuriulottuvuuksien elementtejä.²⁵⁸ Vaikuttaisi, että tämä olisi osittain tunnistettu visiossa.²⁵⁹ Vision ylätasoon tavoitteiden toteutumisen arvioinnissa on siten huomioitava tämä rajallisuus ja arvioitava toteutumista siltä osin kuin se on unionin lainsäätäjän toiminnan ulottuvissa. Monivuotiset ohjelmat ovat välineitä unionin lainsäätäjän toiminnan ohjaamiseksi, joten niiden ei voida edellyttää tai odottaa vaikuttavan sellaisiin oikeuden kehityksen tai eurooppalaistumisen ulottuvuuksiin, jotka ovat unionin lainsäätäjän toiminnan ulkopuolella.

Vision ylätasoon tavoitelinjaukset ovat ohjanneet unionin lainsäädäntötyötä. Tämä on näkynyt lainvalmistelussa ja hyväksytyissä säädöksissä. Vision ylätasoon tavoitteiden toteuttamisen keinot ovat olleet toisistaan poikkeavia ja erilismitallisia. Osittain kyse on ollut jäsenvaltioissa suoraan velvoittavista asetemuotoisista säädöksistä. Näitä ovat olleet kansainvälisen yksityisoikeuden säädökset, ja niillä on pyritty edistämään mainittujen tavoitteiden saavuttamista.²⁶⁰ Osittain kyse on puolestaan ollut käytännönläheisistä säädösten sovel-

²⁵⁷ Hartnell 2002, s. 79–81, on huomionut Wienin toimintasuunnitelman merkityksen.

²⁵⁸ Oikeuden nelikenttämallista Jääskinen 2008, s. 111–113 ja myöhemmin luku 8.2.

²⁵⁹ Ks. esim. Tukholman ohjelma, s. 5.

²⁶⁰ Esimerkiksi oikeussuojan saatavuuden parantaminen mainitaan useissa kansainvälisyksityisoikeudellisissa vastavuoroisen tunnustamisen EU-säädöksissä, ks. esim. asetus eurooppalaisen tilivarojen turvaamisen menettelyn käyttöön ottamisesta (EU) N:o 655/2014, EUVL L 189, 27.6.2014, s. 59–92, johdanto-osan 30 perustelukappale; Bryssel I -tarkistettu asetus (EU) N:o

tamisen tehokkuutta parantavista sekä yhteistyötä edistäväistä ja helpottavista muista kuin lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, jotka kuitenkin ylätasoin tavoitteiden saavuttamisen kannalta ovat olennaisia ja joiden toteutus on tarpeen unionitasolla.

Yhteenvedon voidaan todeta, että komissio ja unionin lainsäätäjät ovat toteuttaneet oikeuden alueen visiota hyvin ja osoittaneet sitoutumista siinä määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Vision toteuttamisen täsmällisyydestä seuraa, että visio on määrittänyt kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen suuntaa ja vaikuttanut alan eurooppalaistumiseen. Vision toteuttamisesta on pidetty vahvasti kiinni, ja huolimatta oikeustieteessä esitetystä tai jäsenvaltioiden kriittisistä kannanotoista tavoitteeksi asetetut säädökset on hyväksytty.²⁶¹ Jos säädöshanke on mainittu visiossa, se on myös toteutettu. Tämä vahvistaa näkemystä vision vaikutuksista kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen. Näin ollen katson Thurillet-Bersollen tavoite, että monivuotisilla ohjelmilla on ollut merkittävä asema oikeuden alueen konkretisoinnissa,²⁶² ja yhdyn Liukkusen näkemukseen siitä, että monivuotiset ohjelmat ovat luoneet perustan kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle.²⁶³

Vision keskeisestä unionin kansainvälistä yksityisoikeuden lainsäädäntöä määrittävästä asemasta seuraa kuitenkin, että sen vaikutus on ollut myös alan eurooppalaistumiskehitystä hidastava, kun verrataan komission tai Euroopan parlamentin esittämiin taikka oikeustieteessä esitettyihin näkemyksiin. Aloitteen toteuttamisen kannalta merkitystä on ollut sillä, onko aloite ollut osa visiota.²⁶⁴ Jäsenvaltiot ovat voineet torjua komission integraation syventämishetkkeitä vision linjauksilla.²⁶⁵ Vastaavalla tavalla visiolla on voitu vaikuttaa

1215/2012, EUVL L 351, 20.12.2012, s. 1–32, johdanto-osan 1, 3, 38 perustelukappale; asetus eurooppalaisiin vähäisiin vaatimuksiin sovellettavasta menettelystä (EU) N:o 861/2007, EUVL L 199, 31.7.2007, s. 1–22, johdanto-osan 7 perustelukappale; asetus eurooppalaisesta maksamismääräyksestä (EY) N:o 1896/2006, EUVL L 399, 30.12.2006, s. 1–32, johdanto-osan 3, 8, 12 perustelukappale; aviovarallisuusasetus (EU) 2016/1103, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29, johdanto-osan 73 perustelukappale; asetus rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus oikeudellisista kysymyksistä (EU) 2016/1104, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56, johdanto-osan 71 perustelukappale. Ks. myös esim. COM(2016) 106 final, s. 6; COM(2016) 107 final, s. 6; COM(2016) 411 final, s. 13, 15. Vastaavasti keskinäisen luottamuksen vahvistamiseen on pyritty kansainvälisen yksityisoikeuden EU-säädöksillä, ks. esim. KOM(2003) 427 lopullinen, s. 2.

²⁶¹ Selkeä esimerkkitapaus on Rooma III.

²⁶² Thurillet-Bersolle 2011, s. 70.

²⁶³ Liukkunen 2006a, s. 344. Ks. myös Tampereen päätelmien merkityksestä kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykselle van Calster 2012, s. 1461–1465. Vastaavasti Storskrubb 2008, s. 68–69, on katsonut Tampereen päätelmien ja Haagin ohjelman antaneen poliittisen sysäyksen kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykselle. Ks. myös Hartnell 2002, s. 79–81.

²⁶⁴ Thurillet-Bersolle 2011, s. 329–330; Wagner 2016, s. 66. Samansuuntaisesti Dickinson 2005, s. 221; 2010, s. 273.

²⁶⁵ Ks. edellä väestörekisteriasiakirjat luku 5.3.3 ja rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus-oikeudellisista kysymyksistä luku 5.5.1.5, vastavuoroisesta tunnustamisesta luku 5.2 komission pyrkimyksistä laajentaa periaatetta myös kansallisiin tilanteisiin, Haagin ja Tukholman ohjel-

siihen, että Euroopan parlamentin esittämät tai oikeustieteessä esitetyt aloitteet eivät ole nousseet toteuttaviksi toimenpiteiksi.²⁶⁶ Myös tästä näkökulmasta viisiota on voitu käyttää välineenä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalais-tumiskehityksen suunnanmäärittämisessä, kyse on vain ollut toisensuuntaises-ta kehityksestä.

mien toimintasuunnitelmien valmistelusta luku 4.2.5.

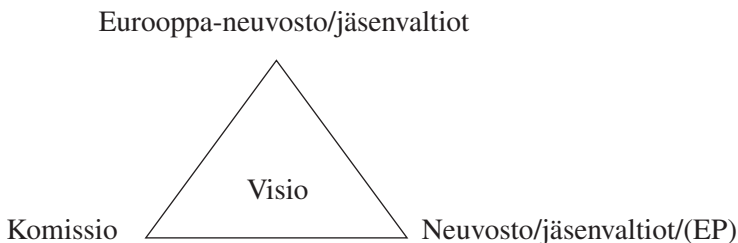
²⁶⁶ Esim. Euroopan parlamentissa ja oikeustieteellisessä keskustelussa on ollut esillä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden koodin luominen, ks. luku 3.7. Oikeustieteellisessä keskustelussa on esitetty ensisijaista asemaa kansainväliselle yhteistyölle suhteessa unionisääntelyyn, mutta monivuotisten ohjelmien painotus on ollut unionin sisäisessä sääntelyssä, ks. luku 3.5.7.

6 Jännitteitä vision luomisessa ja toimeenpanossa

6.1 JÄNNITTEITÄ ERI SUHTEISSA

Eurooppa-neuvosto korkeimpana EU:n toimintaa ohjaavana (poliittisena) tahona ilmaisee EU:n tahtotilan, tässä yhteydessä oikeuden alueen vision.¹ Eurooppa-neuvostossa EU:n toiminnan suuntaviivoista päätetään yhteisymmärryksellä jäsenvaltioiden, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja komission puheenjohtajan kesken.² Kun suuntaviivat on hyväksytty, komissio toteuttaa ehdotuksiltaan tätä tahtotilaa.³ Jäsenvaltiot neuvostossa, yhdessä Euroopan parlamentin kanssa⁴, päättävät unionin lainsäädännöstä ja siten oikeuden alueen täytäntöönpanon tarkemmasta sisällöstä.⁵

Tämän ideaalikuvauksen takana piilee kuitenkin vision luomiseen ja toimeenpanoon liittyviä jännitteitä Eurooppa-neuvoston, komission ja neuvoston/jäsenvaltioiden välillä. Jännitteiden muodostumiseen ovat vaikuttaneet suuntaviivojen valmistelumenettelyt. Vakiintumattomuus valmistelumenettelyissä ja suuntaviivojen laatimisen ennakkollisuus suhteessa lainsäädäntöön ovat olleet osasyitä jännitteen syntymiseen (luku 4.2). Ennen kaikkea jännitteiden syntymiseen on vaikuttanut vision vahva asema oikeuden alueen kehittämisessä. Vision on sitouduttu ja sen toimeenpanosta on pidetty tarkasti kiinni (luku 5).



KAAVIO 2. Vision luomiseen ja toimeenpanoon liittyviä jännitteitä.

¹ SEU 15(1) artikla, SEUT 68 artikla.

² SEU 15(2) artiklan 2 kohta ja 4 kohta. Ennen Lissabonin sopimusta Eurooppa-neuvostolla ei ollut pysyvää puheenjohtajaa.

³ SEU 17(2) artikla.

⁴ Poislukien perheoikeus, josta neuvosto SEUT 81(3) artiklan mukaisesti päättää yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

⁵ SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohta.

Tässä yhteydessä esiin nousevat komission aloiteoikeuden (SEU 17(2) artikla) suhde vision, komission perussopimuksissa määrätty itsenäinen asema ja kielto ottaa vastaan ohjeita esimerkiksi toisilta elimiltä tai toimielimiltä (SEU 17(3)(3) artikla).

6.2 EUROOPPA-NEUVOSTON JA KOMISSION VÄLINEN JÄNNITE

Jännitettä havaitaan ensinnäkin Eurooppa-neuvoston ja komission välisessä suhteessa. Vision valmistelussa komissiolla on ollut keskeinen asema. Kaikilta osin komission esittämiä oikeuden alueen kehittämisajatuksia ei ole hyväksytty Eurooppa-neuvoston linjauksiin, mutta komissio on kuitenkin pitänyt kiinni ehdotuksistaan ja esittänyt hyväksymättä jätettyjä ehdotuksia myöhemmin uudestaan osaksi visiota. Haagin ja Tukholman ohjelmien sekä näitä koskevien toimenpideohjelmien valmistelussa koetetut kiistat, jotka liittyivät muun muassa rekisteröityjen parisuhteiden varallisuusoikeudellisiin kysymyksiin, ovat esimerkkejä tästä.

Vision toimeenpanovaiheessa on ollut selkeää ristivetoa Eurooppa-neuvoston linjausten ja komission välillä. Komissiolla on EU:n lainsäädäntömenettelyssä merkittävä asema aloitevaltansa vuoksi.⁶ Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta, ellei perussopimuksissa määrätä toisin (SEU 17(2) artikla). Lisäksi komissio on tehtävässään itsenäinen eikä se saa ottaa vastaan ohjeita muilta (SEU 17(3)(3) artikla).⁷ Riippumattomuus liittyy komission tehtävään ajaa EU:n etua jäsenvaltioiden kansallisista eduista irrallisena.⁸ Kielto vastaanottaa ohjeita on määriteltä perussopimuksissa kattamaan muiden ohella toimielimet, mikä tarkoittaisi myös Eurooppa-neuvostoa. Tämä institutionaalinen asetelma synnyttää oikeuden alueen vision toimeenpanossa jännitteitä.

Komissio on aloitevaltansa mukaisesti vaikuttanut vision toimeenpanoon antamalla säädös- ja muita ehdotuksia. Ilman komission ehdotuksia visiota ei olisi mahdollista toimeenpanna. Komissiolla on siten vision toteutumisessa olennainen tehtävä. Tässä tehtävässään se on kuitenkin voinut pyrkiä edistämään myös omia tavoitteitaan. Komissiolla on mahdollisuus omilla toimillaan vaikuttaa toimenpiteiden priorisointiin antamalla tärkeinä pitämistään aiheista ensisijaisina ehdotukset, jättämällä antamatta visiossa määritettyjen säädöstavoitteiden ehdotuksia tai siirtämällä ajallisesti niiden antamista myöhemmäksi. Komissio

⁶ Raitio 2016, s. 82; Craig – de Búrca 2011, s. 36, 121–122. Ks. myös Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu 2000, s. 192.

⁷ Raitio 2016, s. 83.

⁸ Ibid., s. 82; Dashwood – Dougan – Rodger – Spaventa – Wyatt 2011, s. 72.

voi myös ehdottaa aloitteita sen sisältöisinä kuin se parhaaksi, EU:n edun mukaisesti, arvioi.

Tämä on toisinaan johtanut siihen, että ehdotusten vastaavuudesta Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen kanssa on ollut eriäviä näkemyksiä. Koska oikeuden alueen suuntaviivoilta on edellytetty tarkkaa noudattamista, ovat ne komission näkökulmasta muodostaneet ”määräyksen” toteutettavista säädösjä muista hankkeista. Komissiota on kritisoitu herkästi, jos se on tavalla tai toisella poikennut suuntaviivoista.⁹ Komissioon on myös kohdistettu yksittäisissä säädöshankkeissa kritiikkiä, vaikka se on ”vain” toteuttanut Eurooppa-neuvoston sille monivuotisten ohjelmien muodossa antamaa työsuunnitelmaa. Säädösehdotuksia koskeva arvostelu on kohdistunut komissioon eikä niinkään taustalla vaikuttaviin Eurooppa-neuvoston samaa aihetta koskeviin oikeuden alueen vision linjauksiin.

Erityisesti Tukholman ohjelman oikeusalan toimenpiteistä osa on jäänyt toteuttamatta, mikä selittyy osaltaan komission tekemällä painopisteiden uudelleenmäärittelyllä toimintaympäristön muutosten vuoksi. Resurssien uudelleenkohdistaminen on voinut olla osasyys joidenkin suuntaviivoissa mainittujen hankkeiden depriorisointiin ennakoimattomien hankkeiden priorisoinnin vuoksi.¹⁰ Toteuttamatta jättämisen lisäksi komission on katsottu menneen ehdotuksissaan Eurooppa-neuvoston määrittämää tahtotilaa pidemmälle. Yksi paljon keskusteltu esimerkki on niin sanottu kauppalaki, jossa komission ehdotuksen ei ole katsottu vastaavan oikeuden alueen suuntaviivoja.¹¹ Toinen esimerkki on komission pyrkimys laajentaa unionin säädösten soveltamisalaa rajat ylittävistä tilanteista puhtaasti kansallisiin tilanteisiin. Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen rajat ylittävyys -edellytyksen painottamisen ja komission laajentamispyrkimysten välinen ristiveto on näkynyt sekä vision laatimisen että toimeenpanon tasolla.¹²

Oikeuden alueen vision voidaan katsoa johtaneen komission näkökulmasta sen aloitevallan kaventumiseen. Visio on sisältänyt säädöstasoiset tavoitteet.

⁹ Ks. yksityisoikeuden alan osalta esim. Euroopan unionin neuvosto, Tukholman ohjelman väliarvointi, 15921/12, s. 9; Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista (2013/2024(INI)), kohta 37, 43; E 178/2012 vp, s. 5–6.

¹⁰ Tukholman ohjelman voimassaolokaudella oli useita ohjelman valmisteluvaiheessa ennakoimattomia toimintaympäristön muutoksia tai ”kriisejä”, jotka eivät välttämättä suoraan ole liittyneet siviilioikeuden alan yhteistyöhön mutta joilla kokonaisuutena on voinut olla vaikutusta Tukholman ohjelman oikeuden alueen toteuttamiseen. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi finanssikriisin hoitoon liittyneet oikeuden alueen tukemistoimet, eräissä jäsenvaltioissa koetut ”perusoikeuskriisit”, jotka aikaansaivat korkean poliittisen tason keskustelun oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seurannasta unionin jäsenvaltioissa ja tätä koskevan mekanismin laatimisen, ”tietosuojakriisi” ns. vuoden 2013 Snowden-paljastuksen myötä, jonka seurauksena unionin (jo tuolloin vireillä ollut) tietosuojauudistus sekä eräät unionin ja kolmansien maiden tietosuojasääntelyt nousivat keskeisiksi prioriteeteiksi.

¹¹ E 178/2012 vp, s. 5; Euroopan unionin neuvosto, Tukholman ohjelman väliarvointi, 15921/12, s. 8.

¹² Edellä luku 5.2. Ks. tästä jännitteestä EU:n lainsäätäjien välillä Storskrubb 2015, s. 205–209.

Mitä yksityiskohtaisempi monivuotinen ohjelma on ollut, sitä kapeampi on ollut komission harkintavalta. Komissio on selvästi havainnut tämän tilanteen ja esittänyt Tukholman ohjelman jälkeisiä suuntaviivoja valmisteltaessa aikaisempaa strategisempia ja yleisluontoisempia suuntaviivoja erotuksena viisivuotisista monivuotisista ohjelmista.¹³ Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen yleisyys voidaan nähdä seurauksena aikaisemmista liian yksityiskohtaisista suuntaviivoista.

6.3 EUROOPPA-NEUVOSTON JA NEUVOSTON VÄLINEN JÄNNITE

Toiseksi jännitettä voidaan havaita Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välillä johtuen jäsenvaltioiden kaksoisroolista. Jäsenvaltiot, niiden ministeritason edustajat muodostavat neuvoston (SEU 16(2) artikla). Toisaalta jäsenvaltiot, niiden valtion- tai hallitusten päämiehet yhdessä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan ja komission puheenjohtajan (SEU 15(2) artikla) kanssa muodostavat Eurooppa-neuvoston. Institutionaalisesti on tehtävä ero Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välillä ja jäsenvaltiot luonnollisesti eroavat EU:n toimielimistä.¹⁴ Arvioitaessa Eurooppa-neuvoston asettamia oikeuden alueen tavoitteita ja suuntaviivoja jäsenvaltioita ei ole perusteltua erottaa Eurooppa-neuvostosta. Eurooppa-neuvosto asettaa unionin poliittiset suuntaviivat, mikä puolestaan tarkoittaa, että jäsenvaltiot valtion- tai hallitusten päämiesten edustamina asettavat kyseiset tavoitteet yhteistyössä komission puheenjohtajan ja Lissabonin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan kanssa. Jäsenvaltioiden kaksoisrooliin ja asemaan oikeuden alueen suuntaviivojen määrittäjinä ei aina riittävällä tavalla kiinnitetä huomiota.¹⁵ Edellä tarkastellut oikeuden alueen monivuotisten ohjelmien valmistelumenettelyt ovat osoittaneet jäsenvaltioiden keskeisen aseman ohjelmien ja siten oikeuden alueen vision laatimisessa. Jäsenvaltiot ovat toimineet sekä neuvostotasolla että Eurooppa-neuvostotasolla oikeuden alueen visiota luotaessa. Tästä huolimatta Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välillä on ilmennyt jännitteitä, koska jäsenvaltioiden neuvostotasolla säädös-

¹³ Commission MEMO/14/174, s. 4–5.

¹⁴ Ks. myös Monar 2015, s. 9, joka on käyttänyt termiä hybriditoimijat, ja Lazic 2009, s. 76, jonka esittämä kommentti joidenkin jäsenvaltioiden vahvasta eriävästä näkemyksestä unionin lainsäätäjän kanssa perheoikeuden alalla kuvastaa jäsenvaltioiden hankalaa kaksoisroolia: jäsenvaltiot ovat unionin lainsäätäjiä ja toisaalta ajavat kansallisia etujaan. Samalla esitetystä näkemyksestä ei huomioida jäsenvaltioiden roolia unionin lainsäätäjänä.

¹⁵ Ks. esim. Baarsma 2011, s. 220–221, 266–267, joka on maininnut useiden jäsenvaltioiden esittäneen oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa varauksellisia näkemyksiä EU:n perheoikeuden edelleen kehittämiselle ja on katsonut Eurooppa-neuvoston vastanneen tähän Tukholman ohjelmalla, mutta tässä jää huomioimatta jäsenvaltioiden rooli Eurooppa-neuvoston jäsenenä. Ks. myös Jänterä-Jareborg 2009b, s. 347; 2014, s. 233–234.

neuvotteluiden yhteydessä esittämät kannat ovat poikenneet siitä, mitä ne ovat hyväksyneet monivuotisiin ohjelmiin neuvosto- ja Eurooppa-neuvostotasolla. Erityisesti on otettava huomioon, että Haagin ja Tukholman ohjelmat olivat sisällöltään neuvoston laatimat. Tämä antaa aiheen pohtia Euroopan oikeuden alueen tavoitteiden asettamista ja vision määrittämistä koskevien valmistelumenettelyiden asianmukaisuutta sekä suuntaviivojen (poliittista) sitovuutta.¹⁶

Jäsenvaltioiden kaksoisroolin näkökulmasta ja Eurooppa-neuvosto- ja ministerineuvostotasolla esitettyjen kannanottojen eroavaisuuksista nousee esiin suuntaviivojen kirjoitustapa ja valmisteluprosessi. Monivuotisissa ohjelmissa on usein kirjattu tavoitteeksi tietyn EU-säädöksen tai muun hankkeen aikaansaaminen. Tavoitteen kirjaamisvaiheessa aiheesta ei välttämättä ole vielä vaikutusarviointeja tai muuta lainvalmisteluaineistoa. Poliittinen kirjaus saatetaan näin ollen tehdä ilman konkreettista ja yksityiskohtaista tietoa hankkeesta, ja jäsenvaltiot Eurooppa-neuvostokokoonpanossa sitoutuvat poliittisesti asian edistämiseen ennen lainsäädäntöehdotusta. Monivuotisten ohjelmien valmisteluprosessi on siten edellyttänyt jäsenvaltioita ottamaan kantaa hankkeisiin ennen tarkempaa tietoa niiden toteuttamistavasta.

Selkeä esimerkki tästä ovat Haagin ohjelman perheoikeuden alan kirjaukset. Haagin ohjelmassa sovittiin siinä mainittujen hankkeiden toteuttamisesta tiettyyn määräaikaan mennessä, vaikka useista hankkeista ei siinä vaiheessa vielä ollut edes varhaisia EU:n lainsäädäntöhankkeiden valmisteluasiakirjoja eli vihreitä kirjoja.¹⁷ Kuitenkin lopullinen kanta muodostetaan vasta lainsäädäntöehdotuksen antamisen jälkeen ja lainsäädäntöneuvotteluiden aikana. Jäsenvaltioiden kannat voivat siten poiketa poliittisesti sovitusta konkreettisista lainsäädäntöehdotuksista neuvoteltaessa.

Eurooppa-neuvosto puolestaan on pitänyt tiukasti kiinni määrittämistään tavoitteista. Tavoitteiksi määritellyt hankkeet on toistettu oikeuden alueen suuntaviivoissa, kunnes ne ovat tulleet hyväksytyiksi. Eurooppa-neuvostotason kirjauksista tiukka kiinni pitäminen on johtanut siihen, että monivuotisten ohjelmien kirjauksista ei ole peräydytty, vaikka hankkeen konkretisoituessa jäsenvaltioiden varauksellisuus olisi merkittävää. Selkeä esimerkki tästä on avioero ja koskeva lainvalintasääntelyhanke eli Rooma III, jota käsitellään seuraavassa luvussa erityisenä esimerkkinä toimielinten välisestä jännitteestä. Toisena esimerkkinä voidaan mainita aviovarallisuuskysymyksiä koskevien kansainvälisyksityisoikeudellisten sääntöjen hyväksyminen. Aihe on ollut yhteisenä tavoitteena Eurooppa-neuvoston kirjauksissa jo Wienin toimintasuunnitelmasta

¹⁶ Lisäksi voidaan kysyä, onko kaikkien jäsenvaltioiden sisäiset Eurooppa-neuvoston päätelmiä ja ministerineuvoston päätöksiä koskevat päätöksentekomenettelyt riittävän hyvin koordinoitu keskenään. Tämä jäsenvaltioiden sisäisiä menettelyjä koskeva kysymys menee tämän tutkimuksen ulkopuolelle, eikä sitä sen vuoksi käsitellä enempää.

¹⁷ Haagin ohjelma, s. 13.

lähtien,¹⁸ ja jäsenvaltiot ovat olleet valmiita edistämään hanketta, mutta konkreettisen ehdotuksen neuvottelut johtivat siihen, että osalle jäsenvaltioista hankkeen tukeminen ei enää ollut mahdollista. Neuvotteluissa ajaututtiin siihen, ettei yksimielisyyttä aiheesta ollut saavutettavissa ja sääntely toteutettiin tiiviimmän yhteistyön muodossa.¹⁹ Kolmantena esimerkkinä voidaan mainita siviilioikeuden alan eksekvatuurin yleinen poistaminen. Tavoite määritettiin vuoden 2000 vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelmassa, joka laadittiin Tampereen päätelmien perusteella ja jonka toteuttaminen vahvistettiin edelleen Haagin ja Tukholman ohjelmissa. Eksekvatuurin poistaminen yleisesti siviilioikeuden alalla on sittemmin sitä koskevia konkreettisia ehdotuksia käsiteltäessä kohdannut kritiikkiä.²⁰

Useimmiten jäsenvaltioiden kriittiset näkemykset ovat koskeneet säädösehdotusten yksityiskohtaisia toteutustapoja eivätkä säädösten toteuttamista sinänsä. Visiossa säädöstavoitteet on kirjattu yleisellä tasolla, eikä niistä juuri ole johdettavissa yksityiskohtaista lainsäädännön ohjeistusta sisällöllisiin kysymyksiin. Vasta konkreettisessa valmistelu- ja neuvotteluvaiheessa jäsenvaltiot voivat tarkemmin arvioida ehdotusten yksityiskohtia. Siten on selvää, että tässä vaiheessa kriittisetkin näkemykset ovat ja niiden pitää olla mahdollisia. Suuntaviivojen asettamien säädöstavoitteiden toteutuminen tähän mennessä lähes kokonaan on osoitus jäsenvaltioiden yleisen tason sitoutumisesta poliittisten linjausten kirjauksiin.

Ilmeisesti Eurooppa-neuvoston linjausten poliittisen luonteen vuoksi jäsenvaltioita ei ole kritisoitu niiden esittämistä kielteisistä kannanotoista lainsäädäntövalmisteluvaiheessa, vaikka samat jäsenvaltiot ovat Eurooppa-neuvostotasolla olleet osallisina hyväksymässä hankkeita edistäviä kirjauksia. Komission puolelta on kuitenkin ollut havaittavissa närkästystä jäsenvaltioiden näkemysten eroavaisuuksista, minkä komissio on tulkinut sitoutumisen puutteeksi monivuotisten ohjelmien toimeenpanovaiheessa.²¹

On myös huomattava, että toimintaympäristössä tapahtuneiden, suuntaviivojen laatimisen aikaan odottamattomien muutosten seurauksena Eurooppa-neuvostolla olisi mahdollisuus määrittää painopistealoja uudelleen tai muuttaa aikaisemmin asettamiaan tavoitteita, mikä antaisi komissiolle poliittisen tuen

¹⁸ Wienin toimintasuunnitelma, kohta 41.

¹⁹ Neuvoston asetus (EU) 2016/1103 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla aviovarallisuussuhteita koskevista asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 1–29; neuvoston asetus (EU) 2016/1104 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta tuomioistuimen toimivallan, sovellettavan lain sekä päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon alalla rekisteröityjen parisuhteiden varallisuus-oikeudellisia vaikutuksia koskevista asioissa, EUVL L 183, 8.7.2016, s. 30–56.

²⁰ Ks. edellä 5.2 luku.

²¹ Komission varapääjohtaja Reding puhe 22.11.2013, s. 2.

toteuttaa monivuotisten ohjelmien ulkopuolisia toimia²² tai muuttaa jo aloitettua säädös- tai muun hankkeen toteuttamista. Johdonmukaisuus vision määrittämisessä on sinänsä jo tärkeä arvo itsessään, ja tavoitteiden muuttamiseen tulisi suhtautua harkiten. Jos kuitenkin asetetun säädös- tai muun tavoitteen valmistelussa myöhemmässä vaiheessa ilmenee merkittäviä ja tavoitteen asettamisen vaiheessa ennakkoimattomia seikkoja, tulisi Eurooppa-neuvoston arvioida tilanne uudestaan.

6.4 ESIMERKKINÄ ROOMA III

Rooma III -hanke avioeroihin sovellettavasta laista tarjoaa erinomaisen esimerkin Eurooppa-neuvoston, komission ja neuvoston välisestä jännitteestä monivuotisten ohjelmien kontekstissa. Rooma III -hanke asetettiin tavoitteeksi jo unionin oikeuden alueen kehityksen alkuvaiheessa. Eurooppa-neuvosto kehotti hankkeen edistämiseen vuoden 1998 Wienin toimintasuunnitelmassa ja tämän jälkeen niin Haagin kuin Tukholman ohjelmassa. Eurooppa-neuvostotasolla jäsenvaltiot ovat yhteisymmärryksessä hyväksyneet hanketta edistävät kirjaukset.

Komissio puolestaan pyrki valmisteluasiakirjoillaan toteuttamaan Eurooppa-neuvoston, mukaan lukien jäsenvaltioiden, visiossa ilmaisemaa tahtotilaa. Suuntaviivojen tiukan noudattamisvaatimuksen takia on todennäköistä, että komissiota olisi kritisoitu, jos se olisi jättänyt Rooma III -hankkeen valmisteluasiakirjat antamatta. Kritiikin todennäköisyyttä vahvistaa oikeuden alueen suuntaviivojen toimeenpanon tarkka seuranta alkuvaiheessa. Tulostaulumuotoisesta seurannasta olisivat välittömästi käyneet ilmi puutteet komission osuudessa suuntaviivojen toteutumiseen. Toisin sanoen ehdotuksen antamisella komissio vain toimeenpani jäsenvaltioiden määrittämää oikeuden alueen visiota.

Sen sijaan ministerineuvostotasolla – ja sitä alemmissa työryhmissä – useat jäsenvaltiot olivat kriittisiä tai varauksellisia hanketta kohtaan ja eräiden jäsenvaltioiden kannat olivat ristiriitaisia tai ainakin toisistaan poikkeavia Eurooppa-neuvosto- ja ministerineuvostotasolla. Eurooppa-neuvostotasolla oltiin valmiita edistämään asiaa, mutta neuvostotasolla hanketta jarrutettiin. Esimerkiksi Suomi ei ottanut erityisesti kantaa Rooma III -aloitteen sisällyttämiseen Haagin ohjelmaan eikä siten myöskään ohjelmassa määritettyyn tavoitteeseen hyväksyä tätä koskeva oikeudellinen väline vuoteen 2011 mennessä. Suomi ei siten myöskään vastustanut hankkeen sisällyttämistä Haagin ohjelman tavoitteeksi. Kuitenkin Suomen kanta komission Rooma III -aloitetta koskevaan vihreään kirjaan ja säädösehdotuksen antamiseen avioeroihin sovellettavan lain

²² Ks. KOM(2004) 401 lopullinen, s. 4, terroristi-iskujen seurauksena tapahtuneet painopisteiden uudelleenmääritykset.

osalta oli kriittinen.²³ Ajallisesti Haagin ohjelman hyväksymisen ja komission antaman vihreän kirjan välillä ei ollut kuin noin viisi kuukautta. Suomi ei kriittisyydessään ollut yksin,²⁴ mistä on osoituksena asetuksen neuvotteluiden päätyminen umpikujaan ja tällä hetkellä kahdentoista jäsenvaltion jääminen kritisoidulla²⁵ tiiviimmän yhteistyön menetelmällä toteutetun säädöksen ulkopuolelle. Eräiden jäsenvaltioiden varaukselliset näkemykset olivat niin perustavanlaatuisia niiden kyseenalaistaessa unionin toimivallan alalla, että voidaan perustellusti kysyä, miksi nämä jäsenvaltiot hyväksyivät toistamiseen Eurooppa-neuvostotason kirjaukset.²⁶ Erityisen silmiinpistävää jäsenvaltioiden kantojen poikkeavuus Eurooppa-neuvosto- ja ministerineuvostotasolla oli ehdotuksen neuvotteluiden aikana, jolloin jäsenvaltiot Eurooppa-neuvostossa ottivat useaan otteeseen kantaa hankkeen (pikaisen) edistämisen puolesta.²⁷

Rooma III -hanke lieenee unionin perheoikeuden alan yksi perustavanlaatuisella tasolla eniten kritisoiduista säädöshankkeista, ja on selvää, että osa kriittikistä kohdistui ehdotuksen yksityiskohtiin. Kuitenkin jäsenvaltioiden kaksoisroolin hankaluus oli tässä tapauksessa ilmeinen. Rooma III -hanke osoittaa samalla myös Eurooppa-neuvoston ja jäsenvaltioiden tässä kokoonpanossa ilmaisemaa tahtoa pitää tiukasti kiinni visiosta. Kriittisistä näkemyksistä huolimatta Eurooppa-neuvosto ei perääntynyt hankkeesta vaan päinvastoin kehotti neuvostoa pääsemään asiasta sopuun.

Jännite eri toimijoiden välillä on selvästi havaittavissa. Eurooppa-neuvoston kokoonpanossa jäsenvaltiot määrittivät yhteisymmärryksessä osaksi oikeuden alueen visiota yhteiset säännöt avioeroihin sovellettavasta laista ja toistivat tämän tahtotilan useaan kertaan. Komissio pyrki ehdotuksellaan toteuttamaan visiota, mutta kohtasi merkittävän määrän ja myös perustavanlaatuisia kritiikkiä useilta jäsenvaltioilta. Jos komissio olisi jättänyt ehdotuksen antamatta, jännite olisi syntynyt Eurooppa-neuvoston ja komission välille. Nyt jännite ilmeni Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välillä.

²³ E 63/2005 vp, s. 2; LaVL 22/2005 vp, s. 3; U 53/2006 vp, s. 5.

²⁴ Jänterä-Jareborg 2008, s. 331–332, 339–340.

²⁵ Ks. kritiikistä mm. Boele-Woelki 2008. Ks. Peers 2010 tiiviimmän yhteistyön menetelmästä Rooma III -asetuksessa.

²⁶ COSAC report 2006, s. 12–13, ks. myös Baarsma 2011, s. 127, 202; de Boer 2008, s. 339, joka on tuonut esille Alankomaiden parlamentin näkemykset, joissa kyseenalaistettiin ehdotuksen oikeusperusta sekä suhteellisuus- ja subsidiariteettiperiaatteiden mukaisuus. Vastaavasti Jänterä-Jareborg 2004, s. 362, on tuonut esille Ruotsin epäilyt. Jänterä-Jareborgin 2001, s. 73, pohdinnassa jäsenvaltioiden mahdollisista eriävistä intresseistä EU-tasolla toteutettavissa lainsäädäntöhankkeissa ja niiden sisällöissä sekä erityisesti Ruotsin näkökulmasta ei huomioida Ruotsin osallistuneen muiden maiden tapaan Eurooppa-neuvoston jäsenenä Rooma III -hankkeen edistämistä koskeviin kirjauksiin.

²⁷ Brysselin Eurooppa-neuvosto 21. ja 22. kesäkuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 28; Brysselin Eurooppa-neuvosto 14. joulukuuta 2007, puheenjohtajan päätelmät, kohta 35; Brysselin Eurooppa-neuvosto 19. ja 20. kesäkuuta 2008, puheenjohtajan päätelmät, kohta 19, ks. myös kohta 6.

6.5 MIKSI VAHVA SITOUTUMINEN VISIOON?

Eurooppa-neuvoston hyväksymään oikeuden alueen visioon on sitouduttu vahvasti niin komissiossa kuin neuvostossa. Oikeuden alueen visiota on toimeenpantu hyvin täsmällisesti, mikä osoittaa vision keskeistä asemaa oikeuden alueen kehittämisessä. Kyse on poliittisesta sitovuudesta, koska Eurooppa-neuvoston päätelmät eivät ole oikeudellisia välineitä eikä niihin voida vedota oikeudellisesti. Kuitenkin sitoutuminen on ollut niin vahvaa, että jos jokin hanke kirjataan osaksi visiota, se tullaan suurella todennäköisyydellä toteuttamaan tavalla tai toisella.

Miksi Eurooppa-neuvoston päätelmille ja monivuotisten ohjelmien muodossa hyväksytylle visiolle on annettu niin merkittävä asema? Komission osalta tätä on kysyttävä sen aloitevallan kaventumisen näkökulmasta. Eurooppa-neuvosto on oikeuden alueen visiolla asettanut tarkat, säädös- ja muu hanketasoiset, suuntaviivat alan edistämiseksi, mikä on vaikuttanut komission aloitevaltaan kaventavasti. Visiolla on annettu ohjeita komissiolle siitä, miten aloitevaltaa tulee käyttää oikeuden alueella, ja tätä voidaan pitää ristiriitaisena SEU 17(3)(3) artiklan mukaisen komission riippumattomuuden ja ohjeiden vastaanottamisen kiellon kanssa. Kuitenkin samalla on otettava huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmien poliittinen luonne, minkä vuoksi niillä ei voida oikeudellisesti velvoittaa komissiota toimenpiteisiin. Lisäksi unionin tulevan suunnan määrittäminen kuuluu perussopimusten mukaan Eurooppa-neuvoston tehtäviin (SEU 15(1) artikla).

Komission sitoutuminen oikeuden alueen ohjaukseen Eurooppa-neuvoston hyväksymillä monivuotisilla ohjelmilla on perustunut siihen käytännön tosiasiaan, että ilman poliittista tukea ja jäsenvaltioiden yhteisymmärrystä toteutettavista toimenpiteistä komissio olisi ollut huomattavasti heikommassa asemassa ehdotuksien esittämisessä.²⁸ Monivuotiset ohjelmat ovat toimineet poliittisena toimeksiantona komissiolle sen toiminnassa. Van Calster on todennut Tampereen päätelmien osalta, että niillä annettiin erityinen kannustin komission toimivallalle antaa kansainvälisen yksityisoikeuden alan ehdotuksia.²⁹ Myös komissio on tämän ymmärtänyt. Se on tukenut ja toiminut aloitteellisesti oikeuden alueen Eurooppa-neuvostotasoisten suuntaviivojen aikaansaamiseksi ja näin luonut itselleen perustaa oikeuden alueen lainsäädäntö- ja muille toimenpiteille. Eggermont on kuvannut tätä Eurooppa-neuvoston ja komission aloitteita koskevan vastuun jakamiseksi.³⁰ Komission ei tarvitse yksin seistä ehdotustensa takana, vaan se voi tukeutua ja on tukeutunut Eurooppa-neuvoston

²⁸ Dashwood – Dougan – Rodger – Spaventa – Wyatt 2011, s. 72. Eurooppa-neuvoston ja komission välisestä suhteesta Eggermont 2012, s. 104–118.

²⁹ Van Calster 2012, s. 1461–1465.

³⁰ Eggermont 2012, s. 109–113, 349–351.

linjauksiin. Eggermont on mennyt ajatuksessa vielä pidemmälle todeten, että lainsäädäntöprosessi itse asiassa on poliittisesti alkanut jo Eurooppa-neuvoston linjauksista, ja esimerkkinä hän on käyttänyt juuri vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotisia ohjelmia. Komission lainsäädäntöehdotuksen antaminen on ollut vasta lainsäädäntöprosessin muodollinen aloitus.³¹ Myös vision suhteellisen pitkälle menevä integraatiomyönteisyys on vaikuttanut siihen, että komissio on suhtautunut myönteisesti Eurooppa-neuvoston asemaan oikeuden alueen suuntaviivojen asettajana. Oikeuden alueen visio on pitkälti vastannut komission näkemyksiä, mihin on vaikuttanut komission keskeinen asema vision laadinnassa. Komissio on osallistunut itselleen kohdistuvan poliittisen toimeksiannon määrittämiseen. Nämä seikat ovat vaikuttaneet siihen, että monivuotiset ohjelmat ovat vahvistaneet komission asemaa oikeus- ja sisäasioiden alalla,³² ja siten niiden hyväksyminen on ollut myös komission itsensä intressissä.

Neuvoston sitoutuminen poliittisiin suuntaviivoihin on perustunut siihen, että suuntaviivat ovat jäsenvaltioiden yhteisymmärryksen tuote. Jäsenvaltiot ovat yleisesti pitäneet oikeus- ja sisäasioiden monivuotisia ohjelmia tärkeinä ja kannattaneet niiden hyväksymistä.³³ Jäsenvaltiot ovat Eurooppa-neuvostossa hyväksyneet oikeuden alueen suuntaviivat, ja jäsenvaltiot ovat ministerineuvoston kokoonpanossa keskeisellä tavalla osallistuneet suuntaviivojen valmisteluun. Erityisesti Haagin ja Tukholman ohjelmien osalta voidaan todeta, että suuntaviivat olivat ministerineuvoston ja komission yhdessä laatimat. Oikeuden alueen visiossa on siten keskeisesti kyse jäsenvaltioiden luomasta näkemyksestä oikeuden alueen tulevasta suunnasta. Neuvostossa on valmisteluun osallistumisen myötä voitu kokea omistajuutta laadittuihin linjauksiin. Silti monivuotisten ohjelmien poliittinen luonne on jättänyt jäsenvaltioille liikkumavaraa neuvoteltaessa ministerineuvostotasolla konkreettisista säädöshankkeista, ja jäsenvaltiot ovat voineet ilmaista eriäviä näkemyksiä yksittäisten säädösten neuvotteluissa. Tämä aiheuttaa särön jäsenvaltioiden sitoutumisen tasoon oikeuden alueen visiota kohtaan. Jonkinasteinen liikkumavara on kuitenkin hyväksyttävä ottaen huomioon vision yksityiskohtaisuuden ja säädösneuvotteluihin nähden ennakkollisen valmistelumenettelyn. Tavoitteet on saatettu asettaa ennen kuin

³¹ Ibid., s. 115–116.

³² Ks. myös Ibid., s. 349.

³³ Tämä ilmenee hyvin jäsenvaltioiden esittämistä näkemyksistä vuoden 2014 strategisia linjauksia valmisteltaessa, ks. nimenomaisesta maininnasta Council of European Union, Presidency, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 13, s. 24 (Itävalta), s. 43 (Bulgaria), s. 53 (Tsekki), s. 88 (Espanja), s. 96, 97 (Suomi), s. 179 (Puola), s. 198 (Portugali), s. 205 (Ruotsi), s. 232 (Itävalta, Belgia, Tanska, Alankomaat, Ruotsi), s. 252, 253 (Suomi, Alankomaat, Ruotsi, Viro, Unkari, Slovenia ja UK). Lisäksi samasta asiakirjasta on jäsenvaltioiden näkemyksistä välillisesti arvioitavissa niiden monivuotisille ohjelmille antama arvostus ja merkitys, esim. s. 240 (Itävalta, Bulgaria, Tsekki, Unkari, Kroatia, Puola, Romania, Slovenia, Slovakia).

säädösehdotusta on annettu ja ennen kuin siitä on tehty perusteellisia vaikutus- tai muita arviointoja.

Sytä visioon sitoutumiselle EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalmistelussa voidaan esittää myös siitä näkökulmasta, että poliittisen vision sisältämät linjaukset ovat vastanneet EU:n lainvalmisteluun osallistuneiden toimijoiden näkemyksiä siitä, mikä on ollut oikeuden alueen tavoite ja millä toimenpiteillä tavoite tulisi saavuttaa. Unionin perussopimusten määrittämänä tavoitetilana on ollut oikeuden alue, ja lainvalmisteluun osallistuneet eri toimijat ovat uskoneet tämän voitavan saavuttaa tietyillä oikeudellisilla lainsäädäntö- ja muilla päätöksillä ja siten toimijat ovat ryhtyneet näiden päätösten toteuttamiseen lainsäädäntömenettelyssä.³⁴ Monivuotisten ohjelmien laadinta on edistänyt yhteisymmärryksen saavuttamista siitä toiminnasta, jota oikeuden alueen luomisen on arvioitu edellyttävän. Mahdolliset taustalla olleet eri toimijoiden toisistaan poikkeavat näkemykset oikeuden alueen toteuttamisesta on häivytetty laatimalla näkemyksistä yhteinen yhteisymmärrys, oikeuden alueen visio. On pidettävä merkittävänä, että kaikkien jäsenvaltioiden kesken on kyetty saavuttamaan yhteinen näkemys tulevasta työstä. Tämä ei kuitenkaan poista sitä kollektiivipäätöksentekoon liittyvää epävarmuutta, että yksittäisillä jäsenvaltioilla ja komissiolla on voinut olla visiossa yhteisesti määritettyjen yleisten tavoitteiden toteuttamisen osalta erilaisia näkemyksiä ja nämä näkemykset ovat alttiita myös kansallisten tason ja EU-tason yhteiskunnallisille ja poliittisille muutoksille.³⁵ Tämä on ilmennyt oikeuden alueen vision toimeenpanossa säädösneuvotteluiden hankaluuksina ja myös tiiviimmän yhteistyön käyttämisenä.

Eurooppa-neuvoston, komission, neuvoston ja yhä enenevässä määrin Euroopan parlamentin välinen asetelma on nähtävissä keskinäisriippuvaiseksi. Toimijat tarvitsevat toisiaan unionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Eurooppa-neuvosto tarvitsee muita toimijoita määrittämiensä tavoitteiden toteuttamiseksi. Eurooppa-neuvosto ei toimi lainsäätäjänä (SEU 15(1) artikla). Komissio tarvitsee ehdotuksilleen jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja viime kädessä kansalaisten tuen. Komissio on voinut saada sen osaltaan Eurooppa-neuvoston poliittisissa linjauksissa. Jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti puolestaan tarvitsevat tavoitteiden konkretisoimiseksi komissiota, joka aloitevaltansa nojalla antaa säädös- ja muut ehdotukset. Eri toimijoiden välinen yhteistyö yhteisten tavoitteiden määrittämisessä on olennaista tavoitteiden toteuttamiselle. Yhteistyön merkitystä osoittaa myös viimeaikainen pyrkimys unionissa yhä laajempaan toimielinten väliseen yhteisymmärrykseen unionin tulevan toiminnan määrittämisessä. Tätä käsitellään luvussa 7.4.

³⁴ Ks. käyttäytymisen selittämisen mallista tai praktisesta syllogismista esim. Kivivuori 1969, s. 27–30; Klami 1979, s. 58; Aarnio 1983, s. 98–116, joka on käsitellyt myös teon teoriaa.

³⁵ Ks. esim. Klami 1979, s. 68–72.

Huolimatta edellä selostetuista ristivedoista Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja komission välillä ovat kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen kannalta päämiestasolla asetetut tavoitteet ja niihin sitoutuminen edesauttaneet saavuttamaan lyhyessä ajassa paljon. Vaikka monivuotisten ohjelmien tavoitteet on niiden laatimisprosessin takia osittain jouduttu asettamaan jäsenvaltioiden perusteellisen kannanmuodostuksen kannalta (liian) varhaisessa vaiheessa, menettely on kuitenkin sitouttanut jäsenvaltiot määritettyihin tavoitteisiin. Monivuotisilla ohjelmilla toteutettu yhteinen työn suunnittelu on mahdollistanut säädösaloitteiden ennakoitavuuden hyvinkin tarkkaan ja pitkällä tähtäimellä. Kansainvälisyksityisoikeudellisista säädösaloitteista jokainen on ollut poliittisilla asialistoilla pitkään ennen varsinaista toteuttamistaan. Myös sensitiivisen perheoikeuden säädösaloitteet ovat olleet esillä jo monivuotisten ohjelmien alkuvaiheesta lähtien ja niiden toteuttaminen on konkretisoitunut Haagin ohjelman ja erityisesti Tukholman ohjelman aikaan. Yllätyksenä aloitteet eivät siten ole tulleet. Tieto tulevista EU-säädösaloitteista ei poista mahdollista tarvetta unionin säädösten entistä paremmalle valmistelulle, perusteluille ja vaikutusarvioille, mutta tieto on mahdollistanut tai olisi mahdollistanut varhaisen ennakkovaikuttamisen³⁶.

³⁶ Ks. ennakkovaikuttamisesta Hyvärinen 2015, s. 101–108.

7 Euroopan oikeuden alueen visioinnin uusi suunta

7.1 MUUTOKSIA

Euroopan oikeuden alueen tulevan suunnan määrittämisessä on havaittavissa uusia suuntia. Näitä on ollut havaittavissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen osalta ja laajemmin unionin tulevan toiminnan linjaamisessa. Jälkimmäisen osalta kyse on vuonna 2016 hyväksytyn toimielinten välisen parempaa sääntelyä koskevan sopimuksen vaikutuksista unionin tulevien toimenpiteiden määrittelyssä. Tässä luvussa arvioidaan havaittuja muutoksia ja niiden mahdollisia vaikutuksia Euroopan oikeuden alueen visioinnille.

7.2 VUODEN 2014 STRATEGISET SUUNTAVIIVAT

Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat poikkesivat aikaisemmista monivuotisista ohjelmista. Ne olivat luonteeltaan yleiset ja tiiviit ja jättivät aikaisempiin monivuotisiin ohjelmiin verrattuna selkeästi enemmän harkintavaltaa EU:n lainsäätäjälle ja erityisesti aloiteoikeutta käyttävälle komissiolle toteuttaa määriteltyjä tavoitteita. Yksityisoikeudellisen yhteistyön alalta suuntaviivoissa ei mainittu lainkaan konkreettisia lainsäädäntöaloitteita tai aikatauluja, toisin kuin aikaisemmissa ohjelmissa.¹ Uusien konkreettisten säädösaloitteiden vireillepano on aikaisempaa enemmän komission päätösvallassa. Siten vuoden 2014 suuntaviivat siirtävät aikaisempiin monivuotisiin ohjelmiin verrattuna painopistettä alan kehittämisessä enemmän komissiolle.

Arvioitaessa suuntaviivojen muutoksien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden tulevalle eurooppalaistumiskehitykselle on aiheellista pohtia syitä siihen, miksi vuoden 2014 suuntaviivat muuttuivat aikaisempia monivuotisia ohjelmia yleisemmiksi. Tähän vaikuttaneita samansuuntaisia ja -aikaisia tekijöitä voidaan arvioida olleen useita. Edelliset suuntaviivat, eli Tukholman ohjelma, olivat liian yksityiskohtaisia – ja tässä mielessä epäonnistuneita. Uusien linjausten valmistelussa jäsenvaltiot esittivät ”paluuta Tampereelle”, millä tarkoitettiin suuntaviivojen poliittisuutta ja yleisyyttä.² Yleisesti jäsenvaltioiden

¹ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

² Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14, s. 3.

tavoitteena olivat Tukholman ohjelmaa selkeästi tiiviimmät ja poliittisemmat suuntaviivat. Samanaikaisesti komission monivuotisten ohjelmien ohjaustapaa koskevissa kannoissa oli tapahtunut muutos. Komissio kyseenalaisti tarpeen Tukholman ohjelman tyypiselle yksityiskohtaiselle ohjaukselle, ja perusteena se käytti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen politiikka-alan muuttamista tavanomaiseksi unionin politiikaksi III pilarin purkamisen ja siihen liittyneen siirtymäkauden päättymisen myötä.³ Tämä tarkoitti myös komission tahtoa vahvistaa omaa asemaansa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen aloitteentekijänä.

Kuten on jo edellä monivuotisten ohjelmien valmistelun käsittelyn yhteydessä (4 luku) tuotu esille, monivuotisilla ohjelmilla toteutetulla ohjaustavalla oli komission aloitetoimivaltaan kaventava vaikutus. Muutosta oli tapahtunut myös Eurooppa-neuvoston osalta: Eurooppa-neuvostolla oli Lissabonin sopimuksen myötä pysyvä puheenjohtaja, jonka rooli muokkautui vähitellen Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Tukholman ohjelma hyväksyttiin välittömästi Lissabonin sopimuksen voimaantultua. Uusi Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja oli tuolloin vasta aloittanut tehtävässään eikä hänellä ollut vaikutusta ohjelman hyväksymismenettelyyn. Sen sijaan vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen yhteydessä oli havaittavissa pysyvän puheenjohtajan vaikutuksia. Suuntaviivojen valmistelun ja hyväksymisen painopiste oli siirtynyt enemmän Eurooppa-neuvostolle ja sen puheenjohtajalle. Suuntaviivojen luonnos tuli Eurooppa-neuvoston puheenjohtajalta ja siitä neuvoteltiin nopeaan tahtiin jäsenvaltioiden päämiesten ja komission puheenjohtajan kesken. Toisin kuin Haagin ja Tukholman ohjelmien yhteydessä, jäsenvaltiot eivät ministerineuvoston kokoonpanossa laatineet esitystä suuntaviivoista. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tahtotilana olivat tiiviit ja yleiset suuntaviivat jatkotyölle. Tätä suuntaviivojen valmistelun arviointia vasten on vaikea yhtyä Carreran ja Guildin näkemykseen siitä, että vuoden 2014 strategiset suuntaviivat olisivat olleet liiaksi jäsenvaltioiden kansallisten etujen ajamista eurooppalaisten etujen sijasta.⁴

Näiden Euroopan oikeuden alueen ulkopuolisten tekijöiden lisäksi oikeuden alueen oma kehitysvaihe tuki yleisiä suuntaviivoja aikaisempiin yksityiskohtaisiin säädöstavoitteisiin verrattuna. Oikeuden alueen kehittämisessä oli selkeästi havaittavissa vakiinnuttamisen vaihe. Uusien säädösaloitteiden sijaan painotus oli jo hyväksytyjen säädösten ja periaatteiden täytäntöönpanossa sekä käytännön soveltamisen varmistamisessa. Tämä käy ilmi niin oikeuden alueen vision ylätasoina kuin säädöstason tavoitteissa (edellä 3 ja 5 luku). 2000-luvulla uusia yhteistyön periaatteita, tavoitteita tai säädösaloitteita on lisätty visioon vain vähän. Vuoden 2014 strategisissa suuntaviivoissa täytäntöönpano sai entistä vah-

³ Ks. edellä 4 luvun alaviite 138.

⁴ Carrera – Guild 2014, s. 15.

vemman aseman. Tulevassa työssä on tarkoitus keskittyä olemassa olevan perustan vahvistamiseen.⁵ Uusia konkreettisia aloitteita ei esitetty ja ylätason tavoitteet vastasivat pitkälti aikaisempia monivuotisten ohjelmien linjauksia.

Oikeuden alueen suuntaviivojen yleisyys herättää kysymyksen niiden tuomasta lisäarvosta. Suuntaviivojen lisäarvoa voidaan arvioida suhteuttamalla ne unionin perussopimusmääräyksiin. Monivuotiset ohjelmat ovat välineitä unionin perussopimustavoitteiden toteuttamiseksi, joten niiden lisäarvo suhteessa perussopimukseen muodostuu perussopimusmääräyksiä konkretisoivista linjauksista. Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat eivät juuri tuo lisäarvoa tai täsmennystä siihen, mitä jo Lissabonin sopimuksessa on määritetty yksityisoikeudellisen yhteistyön tavoitteeksi ja keinoiksi. Lissabonin sopimuksessa todetaan, että unioni muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla kunnioitetaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä (SEUT 67(1) artikla) ja vahvistetaan oikeussuojan saatavuutta muun muassa soveltamalla vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta (SEUT 67(4) artikla). Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeinen asema vahvistetaan perussopimuksissa toistamiseen ja yksityisoikeudellinen yhteistyö rajataan asioihin, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia (SEUT 81(1) artikla). Vuoden 2014 suuntaviivoissa pitkälti toistettiin vastaavat tavoitteet. Suuntaviivoissa todettiin, että tavoitteena on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla ei ole sisärajoja ja jossa kunnioitetaan kaikilta osin perusoikeuksia.⁶ Suuntaviivoissa myös edellytettiin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja -perinteiden huomioonottamista ja rajattiin tuomioiden täytäntöönpanoa koskevat EU-toimenpiteet rajat ylittäviin tilanteisiin, minkä lisäksi vastavuoroinen tunnustaminen oli osana suuntaviivojen mukaisia jatkotoimenpiteitä oikeuden alueen tulevassa työssä.⁷

Muutamia pienehköjä eroja voidaan havaita unionin perussopimusmääräysten ja suuntaviivojen välillä. Ensinnäkin eroavaisuutta oli vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen esittämistavassa. Strategisissa suuntaviivoissa todettiin, että yhtenä unionin tavoitteena on tämän alueen luominen.⁸ Perussopimuksissa puolestaan todetaan unionin tarjoavan kansalaisilleen (SEU 3(2) artikla) tällaisen alueen ja unionin muodostavan (SEUT 67(1) artikla) tämän alueen. Perussopimusten määräyksissä alueen rakentamisen vaihe on pidemällä kuin suuntaviivoissa, ja alueen luominen vastaa lähemmin Amsterdamin sopimuksen termistöä.⁹ Vuoden 2014 suuntaviivoissa on jäänyt huomioimatta

⁵ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 3.

⁶ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 1.

⁷ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁸ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 1.

⁹ Amsterdamin sopimuksen mukaisen EU-sopimuksen 2 artiklan mukaan unioni asetti tavoitteekseen pitää yllä ja kehittää unionia vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena, ja SEY 61 artiklassa esitettiin toimenpiteet, jotka neuvosto toteuttaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamiseksi.

vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perussopimuksiin kirjattu kehitystason muutos. Suuntaviivoissa tuotiin perussopimuksia selkeämmin esille, että tavoite on Tampereen päätelmien termien ”todellinen Euroopan oikeusalue”,¹⁰ kun taas Lissabonin sopimuksessa esitettiin oikeuden alue yksinkertaisesti osana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, ilman vastaavanlaista kuvaa ilmaisuja.

Erona perussopimustekstiin oli myös strategisten suuntaviivojen korostama yhteys oikeusalan politiikan ja talouskasvun välillä. Suuntaviivojen korostus on ymmärrettävää, koska useassa jäsenvaltiossa talous oli kasvanut hitaasti eurokriisin jälkeen. Sen sijaan suuntaviivoissa esitetyt lisätoimet yksityisoikeuden alalla olivat pitkälti samat kuin perussopimuksissa. Suuntaviivoissa toistettiin perussopimuksissa jo mainittu tuomioiden tunnustaminen ja täytäntöönpano¹¹ ja ainoa perussopimuksia täsmentävä kansainvälistä yksityisoikeutta koskeva linjaus oli tavoite henkilöiden, erityisesti lasten, oikeuksien vahvistamisesta tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvissä menettelyissä. Lisäksi muina perussopimuksia täsmentävinä toimenpiteinä olivat EU:n lainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden parantaminen ja uusien innovaatioiden sekä sähköisen oikeuden käytön edistäminen. Suuntaviivojen koulutusta koskeva linjaus voidaan tulkita perussopimusten vastaavaa määräästä laajemmaksi. Perussopimuksissa koulutus on rajattu tuomarien ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutuksen tukemiseen,¹² kun taas suuntaviivoissa koulutustavoitteet kohdistuivat yleisemmin alan toimijoihin.

Toisaalta perussopimuksissa luetellaan myös sellaisia toimenpiteitä, joita ei ollut strategisissa suuntaviivoissa, kuten toimenpiteet lainvalintaa ja tuomioistuimen toimivaltaa koskevien sääntöjen yhteensopivuudesta (SEUT 81(2) artiklan c alakohta).¹³ Tätä on mahdollista pitää kannanottona siitä, mitkä toimet oikeuden alueen kehittämisessä ovat ensisijaisia.¹⁴ Kyse voi kuitenkin olla ja todennäköisesti onkin poliittisen tavoitteenasettelun yksinkertaistamisesta, jolloin suuntaviivojen linjaus vastavuoroisen tunnustamisen parantamisesta kattaisi myös lainvalinnan ja tuomioistuimen toimivallan yhtenäistämisen. Erona oli myös jo aikaisemmin 3.5.2 luvussa käsitelty vastavuoroisen tunnustamisen perussopimusmääräyksiä heikompi asema oikeuden alueen kehittämisessä. Periaatetta ei linjattu perussopimuksia tai aikaisempia monivuotisia ohjelmia vastaavalla tavalla yhteistyön kulmakiveksi ja perustaksi, vaan vastavuoroisen tunnustamisen parantaminen lueteltiin yhtenä toimenpiteenä muiden joukossa.¹⁵

¹⁰ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

¹¹ SEUT 81(2) artiklan a alakohta.

¹² SEUT 81(2) artiklan h alakohta.

¹³ Ks. myös SEUT 81(1) artikla, jonka mukaan yhteistyöhön voi kuulua jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentämistä koskevien toimenpiteiden hyväksymistä.

¹⁴ Wagner 2014a, s. 472.

¹⁵ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

Tällä ei kuitenkaan todennäköisesti ole pyritty muuttamaan yhteistyön vakiintunutta perustaa.

Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen tuomien oikeuden alueen visioinnin muutosten taustalla voidaan näin ollen nähdä useita tekijöitä. Monet tekijöistä ovat oikeuden alueen ulkopuolisia, joten on vaikea tehdä suoria johtopäätöksiä muutosten vaikutuksista oikeuden alueen ja sitä kautta kansainvälisen yksityisoikeuden alan tulevaan EU-sääntelyyn. Sen sijaan suuntaviivojen yleisyys vähentää oikeuden alueen vision täsmällisyyttä. Tämä puolestaan heikentää jäsenvaltioiden välistä yhteisymmärrystä tulevasta työstä ja vision lisäarvoa suhteessa unionin perussopimuksiin.

7.3 ENNAKOITAVUUS JA YHTEINEN NÄKEMYS

Oikeuden alueen monivuotisia ohjelmia on pidetty arvossa niiden tuoman ennakoitavuuden ja ennakkollisen, tulevia säädöshankkeita koskevan yhteisymmärryksen vuoksi. Kuten Monar on todennut yhteisten strategioiden ja työohjelmien merkityksestä yleisesti oikeus- ja sisäasioiden alan kehitykselle, voidaan kansainvälisen yksityisoikeuden alan osalta todeta, että yhteiset strategiat ja työohjelmat ovat olleet keskeisiä alan kehitykselle yhteisten tavoitteiden määrittämisen ansiosta.¹⁶ Ennakoitavuus on tuonut pitkän tähtäimen suunnitelmallisuutta. Sekä jäsenvaltioilla, kansallisilla lainvalmistelusta vastaavilla toimijoilla, kansallisilla parlamenteilla, EU:n toimielimillä että kansalaisilla on ollut tieto niistä tulevista toimenpiteistä, jotka vaikuttavat Euroopan oikeuden alueen kehittämiseen. Monivuotisten ohjelmien ansiosta Euroopan oikeuden rakentamisella on ollut suunnitelma. Ennakollisuuden voidaan tulkita sisältyvän myös SEUT 68 artiklaan. Sen mukaan Eurooppa-neuvoston määrittelee lainsäädännön eteenpäinviennin strategiset suuntaviivat. Siten määräyksen mukaan suuntaviivoilla tulisi linjata sitä, mihin alan tulevassa työssä suunnataan. SEUT 68 artikla jättää kuitenkin avoimeksi tavan, jolla tulevaa työtä sen mukaisesti linjataan. Tämä tarkoittaa, ettei artiklasta ilmene, millä yleisyydellä tai yksityiskohtaisuudella Eurooppa-neuvoston on tarkoitus sen mukaan ohjata oikeus- ja sisäasioiden työtä. On valitettavaa, että vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen yleisyys heikentää ennakoitavuutta ja lainsäädäntötyön avoimuutta.¹⁷ Suuntaviivoista ei ole pääteltävissä, mitä konkreettisia lainsäädäntöhankkeita

¹⁶ Monar 2015, s. 7; Wagner 2014a, s. 472. Myös Aalto 2000, s. 327. Vrt. Editorial Comments 2010, s. 1310, jossa on kritisoitu Tukholman ohjelmaa ja sitä koskevaa komission toimintasuunnitelmaa selkeän ensisijaisuusjärjestyksen puuttumisesta.

¹⁷ Esimerkiksi Baarsma 2011, s. 302, on peräänkuuluttanut EU:n lainsäädäntömenettelylle parempaa avoimuutta jäsenvaltioiden perheoikeutta koskevan sääntelyn vastustuksen lieventämiseksi.

kansainvälisen yksityisoikeuden alalla tullaan tulevina vuosina toteuttamaan. Tästä seuraa myös se, että unionilla ei ole strategisten suuntaviivojen nojalla ennakkollista yhteistä näkemystä tulevista, pitkällä aikavälillä toteuttavista kansainvälisyksityisoikeudellisista säädöshankkeista. Tämä on iso muutos aikaisempaan verrattuna.

7.3.1 Tulkintaristiriitoja

Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen yleisyys voi johtaa tulkintaristiriitoihin, sillä suuntaviivat eivät ole yksiselitteisiä tulevan kansainvälisyksityisoikeudellisen lainsäädäntötyön ja muiden yksityisoikeudellisen yhteistyön toimenpiteiden suhteen.¹⁸ Tulkintaerimielisyyksiä voi syntyä esimerkiksi siitä, tarkoittaako päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen parantaminen¹⁹ myös sen laajentamista uusille aloille vai ainoastaan periaatteen jo kattamien alojen edelleen parantamista, kuten eksekvatuurin edelleen keventämistä tai poistamista jo hyväksytyjen EU-säädösten aloilla. Suuntaviivoissa ei ole konkretisoitu eksekvatuuriin liittyvää tavoitetta.

Tulkintaerimielisyyksiä voi syntyä myös siitä, mikä on poliittinen tahtotila ja ensisijaisuusjärjestys sellaisten seikkojen osalta, joita suuntaviivoissa ei mainita. Erityisesti tämä kysymys nousee niiden seikkojen suhteen, jotka ovat olleet osa oikeuden alueen visiota jo aikaisempien monivuotisten ohjelmien perusteella, mutta joita ei enää mainita vuoden 2014 suuntaviivoissa. Horisontaalisesti kyse on muuan muassa oikeusvaltioperiaatteen asemasta oikeus- ja sisäasioiden alalla,²⁰ EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen²¹ tai eurooppalaisen oikeuskulttuurin²² kehittämisestä. Kansainvälisen yksityis-

¹⁸ Ks. myös Wagner 2014a, s. 472–473.

¹⁹ Termi ”parantaa” on suuntaviivoissa englanniksi ”enhance”, ruotsiksi ”främja”, ranskaksi ”renforcer” ja espanjaksi ”mejorar”.

²⁰ Ks. Tampereen päätelmät, kohta 1, Haagin ohjelma, s. 2; Tukholman ohjelma, s. 4. Ks. myös vuoden 2014 strategisten linjausten valmistelun osalta Council of the European Union, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 10; Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys, 9531/1/14, kohta 30. Myös Carrera – Guild 2014, s. 2, 14.

²¹ Ks. Tukholman ohjelma, s. 8. Se, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen loppuunsaattaminen puuttui strategisista linjauksista, on merkittävää myös, koska komission vuoden 2015 työohjelmassa, COM(2014) 910 final, s. 4, oikeuden alueen (rikos- ja yksityisoikeus) osalta mainittiin ainoastaan kaksi hanketta, joista toinen oli juuri EU:n Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen loppuunsaattaminen. Toinen hankkeista liittyi Euroopan turvallisuusstrategiaan. Ks. myös vuoden 2014 strategisten linjausten valmistelun osalta Council of the European Union, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 10; Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys 9531/1/14, kohta 7.

²² Ks. Haagin ohjelma, s. 11; Tukholman ohjelma, s. 11. Ks. myös vuoden 2014 strategisten lin-

oikeuden alalta kysymys voisi koskea esimerkiksi lainvalintasääntelyn yhdenmukaistamisen jatkamista tai Tukholman ohjelman mukaista, toteuttamatta olevaa yhtiöoikeuden alan kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelyä. Kysymys näiden hankkeiden tulevaisuudesta on perusteltua vuoden 2014 suuntaviivoja tulkittaessa. Eurooppa-neuvostolla on ja tulee olla mahdollisuus muuttaa aikaisemmin ilmaisemaansa poliittisista tahtotilaa ja määrittää painopistealat uudelleen. Näin ollen vuoden 2014 suuntaviivoista jää epäselväksi, onko kyse painopistealojen uudelleenmäärittämisestä, jolloin aikaisempien monivuotisten ohjelmien linjaukset olisi tarkoitettu korvattavaksi uusilla linjauksilla.

Jonkin hankkeen mainitsematta jättäminen vuoden 2014 suuntaviivoissa ei välttämättä, eikä edes todennäköisesti, suoraan tarkoita kyseisen hankkeen poistamista EU:n toimielinten työasialistalta. Eurooppa-neuvoston strategisten linjausten muodoksi valittiin ennen kaikkea poliittiset ja tiiviit painopisteet menemättä liiaksi yksityiskohtiin. Tukholman ohjelmaa kritisoitiin nimenomaan sen ”joulukuusi” tai ”ostoslista” -luonteesta eli liiallisesta yksityiskohtaisuudesta. Tämä haluttiin välttää. Valittu menetelmä johti väistämättä siihen, että useat tärkeäksikin koetut kysymykset jäivät mainitsematta suuntaviivoissa. Tämän toteaminen ei kuitenkaan poista epäselvyyttä ja -varmuutta linjausten laajuudesta, tarkasta merkityksestä ja toimenpiteiden keskinäisestä ensisijaisuusjärjestyksestä unionin lainvalmistelussa.

Suuntaviivojen yleisyys mahdollistaa joustavan vastaamisen tuleviin, myös mahdollisiin ennakoimattomiin, haasteisiin. Esimerkiksi talouskriisin syvyyttä tai tietosuojaan liittyneitä epäkohtia ei osattu tai ollut mahdollista ennakoida riittävällä tavalla Tukholman ohjelmassa, mutta oikeusalan toimilla oli silti tarve vastata näihin haasteisiin. Tämä puolestaan johti siihen, että toteutettiin sovitun ohjelman ulkopuolisia toimenpiteitä, mikä edellytti uudelleen priorisointia ja resurssien kohdentamista uudelleen eri hankkeisiin. Tämä on johtanut kritiikkiin siitä, ettei kaikkia Tukholman ohjelman mukaisia toimenpiteitä ole toteutettu. Tätä taustaa vasten katsottiin, että jatkossa suuntaviivojen tulisi olla joustavat, jotta vastaaminen ennakoimattomiin haasteisiin olisi mahdollista ilman, että jouduttaisiin poikkeamaan tiukasta sovitusta työohjelmasta.²³

Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat muuttivat EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn ohjaustapaa. Se, ilmentävätkö nämä suuntaviivat ennakkotapauksena tulevan työn visioinnin uutta suuntaa, on tässä vaiheessa epävarmaa. Mikäli suuntaviivat ilmentävät uutta suuntaa oikeuden alueen visioinnissa,

jausten valmistelun osalta Euroopan unionin neuvosto, puheenjohtajavaltio, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tuleva kehitys 9531/1/14, kohta 7.

²³ Useat jäsenvaltiot korostivat valmisteluvaiheessa joustavuuden tarvetta, Council of European Union, Presidency, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 3 (puheenjohtajan näkemys jäsenvaltioiden yhteisistä näkemyksistä), s. 43 (Bulgaria), s. 54 (Tsekki), s. 79 (Kreikka), s. 98 (Suomi), s. 126 (Irlanti), s. 149 (Italia), s. 152 (Latvia), s. 180 (Puola), s. 215 (Slovenia).

on syytä huomioida, että samalla menetetään aikaisemmillä monivuotisilla ohjelmilla saavutettuja hyötyjä, jotka liittyvät kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn ennakoitavuuteen ja jäsenvaltioiden yhteisymmärrykseen tulevista säädöksistä.

7.3.2 Mahdollisia tulevia hankkeita

Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat jättävät niiden konkreettisen säädöstasoisien täytäntöönpanon komission ja unionin lainsäätäjän harkintaan. Suuntaviivat eivät anna ennakkollista ja nimenomaista tietoa tulevasta säädöstyöstä. Mahdollisia aiheita tulevaisuudessa toteutettaville säädöshankkeille voidaan johtaa suuntaviivojen valmisteluvaiheessa tehdyistä jäsenvaltioiden, komission ja Euroopan parlamentin esityksistä.

Vuoden 2014 suuntaviivojen valmisteluvaiheessa jäsenvaltioiden kannanotoissa nostettiin esiin muutamia konkreettisia kansainvälisyksityisoikeudellisia aloitteita. Nämä koskivat henkilön oikeusasemaa (status),²⁴ nimeä,²⁵ Bryssel IIa -asetuksen täytäntöönpanon parantamista tai tarkistamista,²⁶ vanhempainvastuuta (erityisesti ei-perinteiset perhesuhteet),²⁷ haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten asemaa,²⁸ eksekvatuurin poistamisen jatkamista voimassa olevia säädöksiä tarkistettaessa,²⁹ vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ulottumista uusille aloille³⁰ sekä lainvalintasääntelyn harmonisoimista silloin, kun se on kansalaisten näkökulmasta tarpeen.³¹ Toisaalta jäsenvaltioiden kannoissa tuotiin esille myös, että EU:n kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntelykehys on lähes valmis.³² Näissä kannoissa kyse on yksittäisten jäsenvaltioiden näkemyksistä.

Vastaavasti ajatuksia tulevaisuuden mahdollisista aloitteista voidaan saada Euroopan parlamentin Tukholman ohjelman väliarviossa esittämistä näkemyksistä. Tuolloin parlamentti painotti vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvaa yhteistyötä. Se kehotti muun muassa kiinnittämään aineellisen oikeuden sijasta enemmän huomiota prosessioikeuteen, siviilisäätyasiakirjojen³³ vastavuoro-

²⁴ Ibid., s. 29 (Itävalta).

²⁵ Ibid., s. 29 (Itävalta).

²⁶ Ibid., s. 37 (Belgia), s. 59 (Tsekki), s. 209 (Ruotsi).

²⁷ Ibid., s. 127 (Irlanti).

²⁸ Ibid., s. 117 (Ranska).

²⁹ Ibid., s. 171 (Alankomaat), s. 209 (Ruotsi).

³⁰ Ibid., s. 209 (Ruotsi).

³¹ Ibid., s. 209 (Ruotsi).

³² Ibid., s. 182 (Puola).

³³ Suomenkielisessä tekstissä on käytetty siviilisäätyasiakirjaa vastaamaan ranskankielistä des actes d'état civil -ilmaisua. Tukholman ohjelmassa on vastaava termi käännetty suomeksi väestörekisteriasiakirja, ks. tästä luvun 5.3.3 alaviite 69.

seen tunnustamiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön tuomioita koskevan kansainvälisen yleissopimuksen aikaansaamiseksi sekä laatimaan kansainvälisen yksityisoikeuden alan eurooppalaisen säännösten (koodin).³⁴

Ottaen huomioon, että vuoden 2014 strategiset suuntaviivat siirsivät lainvalmistelumenettelyn painopistettä komissiolle konkreettisten säädöshankkeiden määrittämisessä, komission suuntaviivojen valmisteluvaiheessa esittämiä näkemyksiä voidaan pitää merkittävimpinä tulevan työn suuntaa antavina linjauksina.³⁵ Komission suuntaviivojen valmisteluun liittynyt tiedonanto oli luonteeltaan melko yleinen ja poliittinen, mutta siitä on havaittavissa komission ajatuksia eräistä mahdollisista toimista tulevaisuudessa. Komission mukaan täysin toimiva Euroopan oikeuden alue edellyttää edelleen laajaa toimenpidekirjoa: jo hyväksytyn sääntelykehikon vahvistamista, voimassa olevan sääntelyn ja oikeuskäytännön kodifointia mutta myös uusia aloitteita. Valinnaisina keinoina olisivat vastavuoroinen tunnustaminen, lainvalintasääntely, lainsäädäntöjen lähentäminen ja valinnainen aineellisen tai prosessioikeusjärjestelmän yhdenmu-
kaistaminen.³⁶

Komission mukaan tulevat toimet voisivat liittyä yhtäältä siviiliprosessioikeuksien vahvistamiseen, jota komissio piti tärkeänä keskinäisen luottamuksen parantamiseksi, ja toisaalta EU:n siviilioikeussääntelyn mahdollisiin muihin muutoksiin, jotta sääntely olisi ajan tasalla talouskasvun edistämiseksi ja teknologian kehityksen huomioon ottamiseksi. Väestörekisteriotteisiin liittyviin ongelmiin tulisi komission mukaan pyrkiä löytämään ratkaisuja, ja komissio viittasi sukunimiä koskeviin sääntöihin. Yhtenä mahdollisena toime-
na voisi komission mukaan olla voimassa olevien siviili- ja kauppaoikeuden välineiden kodifointi, erityisesti lainvalintasääntelyn alalla. Komissio esitti, että lainsäädännön, käytänteiden ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön kodifointi voisi lisätä lainsäädännön tuntemusta ja käyttöä, edistää keskinäistä luottamusta, parantaa johdonmukaisuutta ja oikeusvarmuutta sekä edistää yksinkertaistamista ja byrokratian vähentämistä. Esillä oli erilaisten kansallisten rekisterien, kuten testamenttirekisterien, yhteenliittäminen. Myös kansainvälinen yhteistyö tuli esille. Yhteistyötä Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssin kanssa olisi tarkoitus tehostaa edelleen. Komission tiedonannos-

³⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarviointista (2013/2024(INI)) 2.4.2014, kohta 35–45. Ks. myös EP:n tilaama tutkimus: Kramer – de Rooij – Vesna – Blauwhoff – Lisette 2012 ja EP:n raportti European Parliament, Cost of Non-Europe Report: A European Code on Private International Law, CONE 3/2013. EP:n tilaamassa tutkimuksessa mainittuja sääntelyaukkojen täyttämishdotuksia ei ollut nostettu parlamentin hyväksymään Tukholman ohjelman väliarviointiin osaksi tulevaisuuden oikeuden alueen toimenpiteitä.

³⁵ Huomioon on tosin otettava myös se, että vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelu tapahtui edellisen komission aikana, toisin kuin suuntaviivojen toimeenpano.

³⁶ COM(2014) 144 final, s. 2–5, 9.

sa nostettiin esille myös muita teemoja, kuten voimassa olevan unionin lainsäädännön tehokas soveltaminen, koulutuksen merkitys, tieto- ja viestintäteknologian hyödyntäminen (sähköinen oikeudenkäyttö), oikeusalan toimijoiden käytännön yhteistyön tehostaminen ja helpottaminen sekä keskinäisen luottamuksen vahvistaminen.³⁷

Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen yleisyys mahdollistaa useimpien, ellei kaikkien, mainittujen aloitteiden toteuttamisen. Aikaisempien monivuotisten ohjelmien, erityisesti Haagin ja Tukholman ohjelmien ennakoitavuus ja tieto tulevista hankkeista eivät toteudu vuoden 2014 suuntaviivoissa. Suuntaviivojen valmisteluvaiheessa ilmaistuja näkemyksiä voidaan pitää vain suuntaa antavia.

Komission tulevasta toiminnasta ja uusista säädösaloitteista on mahdollista saada tietoa komission hyväksymistä vuosittaisista työohjelmista. Komission työohjelmasuunnittelu muodostuu useista asiakirjoista.³⁸ Vuosien 2015 ja 2016 työohjelmien liitteistä selviävät komission aikomukset myös kansainvälisen yksityisoikeuden alalla ja laajemmin Euroopan oikeuden alueella. Esimerkiksi komission vuoden 2016 työohjelman niin sanotusta REFIT-aloitteista³⁹ koskevasta liitteestä ilmeni komission aikomus antaa Bryssel IIa -asetusta koskeva säädös, jonka se antoikin kyseisenä vuonna. Asiakirjasta ei ilmennyt, että kyseessä oli uudelleentarkistettu säädösehdotus, vaan siinä ilmaistiin vain aloite-tyypiksi säädös.⁴⁰

Tiedonsaannin hankaluutta osoittavat myös maksukyvyttömyysmenettelyitä koskevat kirjaukset komission vuoden 2016 työohjelmassa. Vuoden 2016 työohjelman uusia aloitteita koskevassa liitteessä mainittiin sisämarkkinastrategian jatkotoimien yhteydessä tulevana lainsäädäntöaloitteena uusi lähestymistapa liiketoiminnan epäonnistumiseen ja yritysten maksukyvyttömyyteen.⁴¹ Vuoden 2016 työohjelman toisesta liitteestä, joka koski komission listausta kaavailuista aloitteista ilmeni, että tästä aiheesta oli tarkoitus antaa osana sisämarkkinastrategiaa lainsäädäntöehdotus vuoden 2016 loppupuolella. Lainsäädäntöaloitteen oikeusperustaksi oli kirjattu SEUT 114 artikla, mikä tarkoitti toimen olevan muuta kuin SEUT 81 artiklan nojalla annetun kansainvälistä yksityisoikeutta koskevan maksukyvyttömyysasetuksen muuttamista.⁴² Komis-

³⁷ COM(2014) 144 final, s. 6–10.

³⁸ Esimerkiksi vuoden 2016 työohjelma koostui yhteensä kuudesta liitteestä.

³⁹ REFIT:llä tarkoitetaan komission ohjelmaa, jolla pyritään parantamaan EU:n sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta. Se pitää sisällään EU:n lainsäädännön yksinkertaistamista ja sääntelystä aiheutuvien kustannusten vähentämistä. REFIT-ohjelman toimenpiteillä pyritään tukemaan kasvua ja työllisyyttä, ks. http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_fi.htm (20.2.2017). Ks. myös Hyvärinen – Kaila 2015, s. 945–946.

⁴⁰ COM(2015) 610 final, Annex 2, s. 6.

⁴¹ COM(2015) 610 final, Annex 1, s. 4.

⁴² Komissio, List of planned Commission initiatives, state of play 01/09/2016, s. 49.

sio antoikin asiaa koskevan säädösehdotuksen vuoden 2016 lopulla SEUT 53 ja 114 artiklan perusteella.⁴³ Samasta asiakirjasta ilmeni, että komission olisi tar-
koitus antaa saman vuoden loppupuolella raportti Rooma I -asetuksen sovelta-
miseen liittyvistä kysymyksistä.⁴⁴ Komission tulevasta työstä on siten saatavil-
la tietoa, joka koskee lyhyen aikavälin eli tulevan vuoden tai kuluvan vuoden
toimenpiteitä. Kyse ei kuitenkaan ole monivuotisia ohjelmia vastaavalla taval-
la oikeuden alueen kohdennetuista ja pitkän aikavälin tulevan työn suunnitel-
mista. Kansainvälisen yksityisoikeuden alan tulevista toimenpiteistä on siten
hankalampaa saada tietoa kuin aikaisempien monivuotisten ohjelmien aikana.

Toisaalta oikeus- ja sisäasioiden strategisia suuntaviivoja valmisteltaessa jä-
senvaltiot eivät nähneet merkittävää tarvetta uudelle lainsäädännölle, vaan pi-
kemminkin painopisteen tuli olla voimassa olevan sääntelyn parantamisessa,
vakiinnuttamisessa ja konsolidoinnissa. Näin ollen komission työohjelmat hei-
jastelevat tätä näkemystä siten, ettei alaa koskevia uusia aloitteita juurikaan an-
nettaisi. Komission vuoden 2014 suuntaviivojen valmisteluvaiheessa ilmaise-
mat näkemykset tulevista toimista olisivat voineet tarkoittaa suurempaa määrää
lainsäädäntöaloitteita oikeuden alalla. Uusien säädösaloitteiden vähäisyys
on vaikuttanut myös unionin yleisen politiikan suuntaus. Tällä hetkellä unio-
nissa painotetaan lainsäädäntötulvan vähentämistä ja unionin toiminnan kes-
kittymistä sen tavoitteiden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Tämä on näkynyt
komission esittämissä näkemyksissä niin, että on keskitytty ”isoihin asioihin”,
jotka komission määritelmän mukaan ovat koskeneet työllisyyttä ja kasvua.
Komissio on esittänyt pyrkivänsä näin toteuttaman kansalaisten ilmaisemaa nä-
kemystä siitä, että EU:n tulisi puuttua vähemmän asioihin, jotka voidaan hoitaa
paremmin kansallisella ja paikallisella tasolla.⁴⁵

7.4 TOIMIELINTEN VÄLINEN YHTEINEN OHJELMOINTI

Uudenlaista suuntaa unionin tulevan työn suunnittelussa edustaa vuonna 2014
uuden komission ja Euroopan parlamentin valinnan myötä virinnyt keskuste-
lu paremmasta toimielinten välisestä yhteistyöstä unionin työn ohjelmoinnis-
sa. Tämä yhteistyömalli virallistettiin toimielinten välisellä sopimuksella pa-
remmasta lainsäädännöstä keväällä 2016.⁴⁶ Toimintamalli kattaa koko unionin

⁴³ COM(2016) 723 final.

⁴⁴ Komissio, List of planned Commission initiatives, state of play 01/09/2016, s. 52.

⁴⁵ COM(2014) 910 final, s. 2–4; COM(2015) 610 final, s. 2–5; COM(2016) 710 final, s. 2–3.
Unionin toiminnan keskittymisestä isoihin kysymyksiin ks. myös State of the Union 2016, Letter
of intent to President Martin Schulz and to Prime Minister Robert Fico, s. 25.

⁴⁶ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielin-
ten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, s. 1, EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14.

toiminta-alan ja siten myös oikeuden alueen toiminnan. Kysymys on siitä, että komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti tekevät enemmän yhteistyötä tulevan työn ohjelmoinnissa ja että asetetut prioriteetit heijastelevat kaikkien kolmen toimielimen näkemyksiä. Komissio on jo tähänkin asti antanut vuosittain työohjelmansa. Utta on ohjelmoinnin perustuminen toimielinten väliseen yhteistyöhön ja yhteiseen näkemykseen.

Toimielinten välisen sopimuksen tavoitteet ja perustelut ovat hyvin samansuuntaiset kuin oikeus- ja sisäasioiden alan monivuotisissa ohjelmissa. Toimielinten välisellä sopimuksella tavoitellaan parempaa yhteisymmärrystä unionin tulevasta työstä ja prioriteeteista sekä vahvistetaan näin unionin toimintaa.⁴⁷ Oikeus- ja sisäasioiden monivuotisiin ohjelmiin verrattuna toimielinten välinen sopimus kattaa monivuotisen ohjelmasuunnittelun lisäksi vuosittaisen työsuunnittelun. Toimielinten välisessä sopimuksessa monivuotinen ohjelmasuunnittelu on yhdistetty komission toimikauteen eli laaditaan uuden komission aloittaessa sen toimikaudeksi. Vuosittainen ohjelmasuunnittelu liittyy komission työohjelman laadintaan. Toimielinten välisessä sopimuksessa sovittiin, että tämä työ pohjautuu toimielinten väliseen vuoropuheluun. Kyse on kuitenkin edelleen komission laatimista ja hyväksymistä työohjelmista. Työohjelman lisäksi toimielimet hyväksyvät yhteisen vuosittaisen julistuksen. Siinä ne ilmaisevat yhteisen näkemyksensä seuraavan vuoden keskeisimmistä tavoitteista ja prioriteeteista sekä yksilöivät poliittisesti merkittävimmät asiat, jotka tulisi käsitellä lainsäädäntömenettelyssä ensisijaisina. Tällä työllä, kuten oikeus- ja sisäasioiden monivuotisilla ohjelmilla, pyritään paremmin sitouttamaan eri osapuolet määritettyihin tavoitteisiin.⁴⁸ Toimielinten väliseen sopimukseen sisältyvät linjaukset myös täytäntöönpanon seurannasta. Komissio päivittää työohjelmaansa säännöllisesti vuoden aikana ja myös perustelee mahdolliset viivästykset sovittujen ehdotusten antamisissa.⁴⁹

Erona oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien laadintaan toimielinten välisessä sopimuksessa painottuvat keskeisellä tavalla toimielinten välinen yhteistyö ja ensisijaisten toiminta-alojen määrittäminen toimielinten keskinäisen vuoropuhelun pohjalta. Toki vastaavaa painotusta on esitetty myös oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien yhteydessä ja erityisesti Lissabonin sopimuksen aikana,⁵⁰ mutta niiden tähänastinen valmistelumenettely on ollut neuvosto- ja komissiopainotteista. Komission työohjelmien valmistelussa tilanne on neuvoston ja Euroopan parlamentin kannalta ollut toisenlainen. Neuvos-

⁴⁷ E 23/2015 vp, liite, s. 2.

⁴⁸ Euroopan unionin neuvosto, Kirje komission vuotta 2015 koskevan työohjelman ja toimielinten välisen ohjelmasuunnittelun valmistelusta, 15510/14, s. 5.

⁴⁹ Ks. Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten välinen sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14, kohta 4–11.

⁵⁰ Ks. luku 2.5.3, 4.2.6.

tolla on siinä ollut parlamenttia heikompi asema. Euroopan parlamentin osallistuminen komission työohjelman suunnitteluun on järjestetty parlamentin ja komission välisellä puitesopimuksella,⁵¹ joten toimielinten välisellä sopimuksella on neuvoston näkökulmasta tavoiteltu tasavertaista asemaa Euroopan parlamentin kanssa komission vuosittaisen työohjelmien laadinnassa.⁵² Parlamentin asema puolestaan on toimielinten välisessä ohjelmoinnissa parempi kuin tähän mennessä oikeuden alueen monivuotisten ohjelmien laadinnassa. Myös komission asemassa on eroja. Oikeus- ja sisäasioiden monivuotisten ohjelmien laadinnassa komissiolla on ollut keskeinen asema, mutta lopullisen päätöksen monivuotisista ohjelmista on tehnyt Eurooppa-neuvosto ja jäsenvaltiot ovat voineet monivuotisten ohjelmien kautta myös torjua komission aloitteita. Toimielinten välisessä ohjelmoinnissa komissio tekee lopulliset päätökset monivuotisista ja vuosittaisista työohjelmista.

Kun otetaan huomioon, että Euroopan oikeuden alueen vision lisäarvo on muodostunut yhteisesti määritellyistä pitkän aikavälin tavoitteista, toimijoiden sitoutumisesta tavoitteiden toteuttamiseen sekä tulosten seurannasta ja ennakoitavuudesta, voitaisiin toimielinten välisellä ohjelmoinnilla todennäköisesti saavuttaa näiltä osin pitkälti sama lisäarvo. Oikeuden alueen vision laadintaan on sisältänyt kuitenkin eräitä sellaisia nimenomaisesti oikeuden alueen kehittämiseen liittyviä etuja, joita ei todennäköisesti olisi mahdollista saavuttaa koko unionin toiminnan kattavassa työsuunnittelussa. Haasteeksi voisi ensinnäkin muodostua kansalaisten ja oikeuden alan asiantuntijoiden näkemysten huomioon ottaminen. Oikeuden alueen vision laadinnassa keskeisenä vaiheena on ollut kansalaisten kuuleminen. Usein toistettu unionin haaste on etäisyys unionin toimielinten ja kansalaisten välillä. Etäisyyttä ei pitäisi ainakaan kasvattaa vähentämällä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua oikeuden alueen kehittämiseen. Euroopan oikeuden aluetta rakennetaan kansalaisille,⁵³ ja monivuotisten ohjelmien valmistelu on mahdollistanut heille näkemysten esittämisen oikeuden alueen tulevasta suunnasta yksittäisiä säädöksiä kokonaisvaltaisemmin. Oikeuden alan asiantuntijoilla on tähänastisessa oikeuden alueen visioinnissa ollut keskeinen asema. Visiota on valmisteltu oikeusministereiden kesken neuvostokokoonpanossa, minkä lisäksi valmistelussa on käytetty vaihtelevasti alemman tason oikeuden alan työryhmävalmistelua. Vastaavaa valmistelua ei todennäköisesti ole toimielinten välisessä yhteisessä ohjelmoinnissa.

Keskeisimpänä erona on tulevan työn suunnittelun kohdennus ja luonne. Toimielinten välisessä ohjelmasuunnittelussa tavoitteena on koko unionin toiminnan linjaaminen. Tällöin haasteena voi olla ylipäänsä oikeuden alan toimen-

⁵¹ Puitesopimus Euroopan parlamentin ja Euroopan komission välisistä suhteista, EUVL L 304, 20.11.2010, s. 47–62.

⁵² E 23/2015 vp, liite, s. 2.

⁵³ Kramer 2014, s. 82.

piteiden huomioiminen. Sinänsä tarkoituksena on, että komission työohjelma sisältää mahdollisimman tarkasti kaikki seuraavan vuoden keskeiset aloitteet. Varsinainen toimielinten välinen vuoropuhelu ja prioriteettien määrittäminen voivat kuitenkin kohdistua unionin koko toiminnan kannalta keskeisimpiin ja laajoihin hankkeisiin, minkä vuoksi kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstavoitteet voivat jäädä yhteisen ohjelmasuunnittelun ulkopuolelle. Tämä puolestaan tarkoittaisi, että päätävältä kansainvälisen yksityisoikeuden tulevien säädösaloitteiden määrittämisessä siirtyisi jäsenvaltioilta komission suuntaan verrattuna monivuotisilla ohjelmilla toteutettuun tulevien säädösaloitteiden linjaamiseen. Lisäksi lienee melko selvää, että unionin koko toimintaa koskevassa ohjelmoinnissa, jossa painotetaan unionin toiminnan kannalta keskeisimpiä kysymyksiä, ei myöskään ole mahdollista luoda oikeuden alueen politiikka-alalle kokonaisvaltaisempaa visiota monivuotisia ohjelmia vastaavalla tavalla.

Toimielinten välisen ohjelmasuunnittelun toteutustavoista saadaan viitteitä vuoden 2017 työohjelman laatimisesta. Kyse oli ensimmäisestä sovitun menettelyn mukaisesta yhteisestä ohjelmasuunnittelusta, ja siten menettelytavat voivat käytännön kokemusten myötä muokkautua. Menettely alkoi komission aiekirjeellä. Siinä komissio listasi näkemyksensä vuoden 2017 keskeisimmistä aloitteista, joiden joukossa esillä oli myös tavoite keskinäiseen luottamukseen perustuvasta oikeuden ja perusoikeuksien alueesta. Tämän alla ei kuitenkaan mainittu kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstavoitteita. Huomattavaa on, että aiekirjeen listaus oli kuitenkin säädöstasosta tavoitteenasettelua,⁵⁴ joten kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstavoitteet voisivat olla esillä komission ohjelmasuunnittelua koskevassa aiekirjeessä, jos ne ylittäisivät unionin toiminnan kannalta keskeisten aloitteiden kynnyksen. Näin saattaisi olla, jos tavoitteena olisi kokonaan uuden kansainvälisyksityisoikeudellisen säädöksen laatiminen. Alan voimassaolevien säädösten muutostavoitteet eivät välttämättä ylitä tätä kynnystä.

Toimielinten välistä vuoropuhelua tulevasta työohjelmasta käytiin komission aiekirjeen yhteydessä.⁵⁵ Vuoropuhelun pohjalta komissio antoi työohjelman, ja tämän jälkeen toimielimet hyväksyivät ensimmäisen yhteisen julistuksen unionin toiminnan painopisteistä.⁵⁶ Julistus oli tiivis, mutta siinä mainittiin tavoitteita osittain myös säädöstasolla. Julistus ei sisältänyt linjauksia kansain-

⁵⁴ State of the Union 2016, Letter of intent to President Martin Schulz and to Prime Minister Robert Fico, s. 26, 29–30.

⁵⁵ Ks. Council of the European Union, Outcome of the Council meeting, 3484th Council meeting, General Affairs, Brussels, 20 September 2016, 12381/16, s. 6; Euroopan parlamentti, pöytäkirja, istunto keskiviikko 14. syyskuuta 2016, s. 16. Ks. myös E 123/2016 vp, s. 3–4.

⁵⁶ Ks. Council of the European Union, Outcome of the Council meeting, 3511th Council meeting, General Affairs, Brussels, 13 December 2016, 15536/16, s. 31; Euroopan parlamentti, pöytäkirja, istunto tiistai 25. lokakuuta 2016, s. 13.

välisyyksityisoikeudellisista kysymyksistä.⁵⁷ Komission aiekirje ja toimielinten välinen julistus eivät siten sisältäneet alan toimenpiteitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei näitä koskevana työohjelmavuonna toteutettaisi alan toimia, vaan nämä voivat sisältyä komission linjaamaan työohjelmakokonaisuuteen. Kansainvälisen yksityisoikeuden alan toimenpiteet eivät todennäköisesti useinkaan ylitä poliittista kynnystä, jotta niistä tässä menettelyssä keskusteltaisiin neuvostossa tai parlamentissa.

Toimielinten välisen ohjelmoinnin ja Eurooppa-neuvoston hyväksymien monivuotisten ohjelmien suhdetta voidaan pohtia unionin perussopimusten näkökulmasta. Toimielinten välisessä sopimuksessa viitataan ohjelmoinnin osalta SEU 17(1) artiklaan, jonka mukaan komissio tekee aloitteet EU:n vuotuisten ja monivuotisten ohjelmien laatimiseksi pyrkien toimielinten välisiin sopimuksiin.⁵⁸ Euroopan parlamentti vetosi tähän artiklaan vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelussa,⁵⁹ mutta artiklasta ei käyty neuvoston puolella keskustelua. Tämän lisäksi ohjelmointien suhdetta arvioitaessa on otettava huomioon Eurooppa-neuvoston tehtäviä koskevat SEUT 68 ja SEU 15(1) artikla. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on SEU 15(1) artiklan mukaan antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet sekä määritellä yleiset poliittiset suuntaviivat ja painopisteet, kun taas SEUT 68 artiklan mukaan Eurooppa-neuvosto määrittää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle lainsäädännön ja operatiivisen toiminnan eteenpäin viennin strategiset suuntaviivat. SEUT 68 artiklan mukaisesti Eurooppa-neuvoston tehtävää ei ole kyseenalaistettu,⁶⁰ vaikka monivuotisten ohjelmien mukaisen työn ohjauksen tarpeellisuus ja ohjelmien valmistelume-

⁵⁷ Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2017.

⁵⁸ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission välinen toimielinten sopimus paremmasta lainsäädännöstä, EUVL L 123, 12.5.2016, s. 1–14, kohta 4. Craig 2013, s. 36, on esittänyt, että määräys antaa oikeuden ja velvollisuuden komissiolle laatia vuosittaisia ja monivuotisia ohjelmia mutta myös velvoittaa komissiota yhteistyöhön muiden toimielinten kanssa.

⁵⁹ Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan ja perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasoiden valiokunnan mietintöluonnos Tukholman ohjelman väliarvioinnista, 2013/2023(INI), 11.7.2013, kohta 55. Viittausta SEU 17(1) artiklaan ei sisällytetty Euroopan parlamentin täysistunnon hyväksymään lopulliseen päätöslauselmaan 2. huhtikuuta 2014 Tukholman ohjelman väliarvioinnista, vaan siinä todettiin, kohta 115, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva ohjaus tulisi taapahtua Lissabonin sopimuksen hengessä komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin yhteistyönä.

⁶⁰ Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen valmistelussa eri tahot viittasivat SEUT 68 artiklaan: Eurooppa-neuvosto 27. ja 28. kesäkuuta 2013, päätelmät, kohta 21; Euroopan unionin neuvosto, lehdistötiedote, 3279. neuvoston istunto, oikeus- ja sisäasiat Bryssel, 5. ja 6. joulukuuta 2013, 17342/13, s. 20; Council of the European Union, Presidency, Letter from the LT Presidency to the incoming EL Presidency on the future development of the JHA area, 17808/1/13, s. 13 (Itävalta), s. 34 (Belgia), s. 53 (Tsekki), s. 88 (Espanja), s. 96 (Suomi), s. 158 (Latvia), s. 180 (Puola), s. 227–228 (UK), s. 251 (Suomi, Alankomaat, Ruotsi, Viro, Unkari, Slovenia ja UK); COM(2014) 144 final, s. 2; KOM(2014) 154 lopullinen, s. 14.

nettelyiden vastaavuus suhteessa perussopimusten mukaiseen toimielinten väliseen tasapainoon on kyseenalaistettu eräissä puheenvuoroissa.⁶¹ Eurooppa-neuvoston ja komission tehtävissä on näin ollen jonkin verran päällekkäisyyttä, mutta kyse on eri toimielimille unionin perussopimuksissa asetetuista tehtävistä. On oletettavaa, että perussopimusmääräyksille on niitä laadittaessa tarkoitettu oma merkityksensä. Siten SEU 17(1) artiklan nojalla toteutettava toimielinten välinen ohjelmasuunnittelu on tarkoitettu eri menettelyksi kuin SEU 15(1) ja SEUT 68 artiklan menettelyt.⁶² On myös oletettavaa, että kumpikin toimielin tulee käyttämään sille annettua toimivaltaa.⁶³

Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat olivat ensimmäiset alan suuntaviivat, jotka olivat kokonaan valmisteltu ja hyväksytty Lissabonin sopimuksen voimassaoloaikana, ja ne voivat näin luoda ainakin jonkinasteisen ennakkotapauksen nykyisten perussopimusten pohjalta laadittavista alan tulevista linjauksista. Toisaalta monivuotisten ohjelmien vakiintumattomat valmistelumenettelyt ja vuoden 2014 suuntaviivojen yleisyyden taustalla vaikuttaneet useat tekijät huomioon ottaen ei ole selvää, minkälaiset suuntaviivat tulevaisuudessa mahdollisesti hyväksytään. Lisäksi toimielinten välisestä ohjelmasuunnittelusta on sovittu vasta vuoden 2014 suuntaviivojen hyväksymisen jälkeen, minkä vuoksi tässä vaiheessa on epäselvää, minkälaiseksi näiden kahden menettelyn välinen suhde muodostuu. Joitakin huomioita voidaan kuitenkin esittää jo tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella.

Vuoden 2014 suuntaviivojen voidaan arvioida ilmentävän Lissabonin sopimuksen mukaista työnjakoa Eurooppa-neuvoston ja komission välillä oikeus- ja sisäasioiden alan tulevan työn asialistan asettajina, myös edellä mainittujen perussopimusmääräysten valossa. Tämän mukaisesti SEUT 68 artiklan mukainen oikeus- ja sisäasioiden strategisten suuntaviivojen määrittäminen tarkoittaisi yleisluontoisia linjauksia alan tulevasta työstä. Alan yksityiskohtaisempi säädös- ja muu hanketasoinen linjaus tapahtuisi SEU 17(1) artiklan mukaisissa komission vuosittaisissa työohjelmissa. Tämä menettely ottaisi huomioon komission aloitevaltaa ja riippumattomuutta koskevat perussopimusmääräykset (SEU 17(3) artikla). Silti myös SEUT 68 artiklalla on oltava itsenäinen sisällöllinen merkitys ja Eurooppa-neuvostolla sen mukaan unionin toimintaa ohjaava rooli. Artiklan perusteella annettavilla suuntaviivoilla tulee voida linjata oikeuden alueen kehitystä perussopimusmääräyksiä täsmällisemmin ja tuoda niihin nähden lisäarvoa. SEUT 68 artiklan nojalla voidaan toteuttaa kohdennettua oi-

⁶¹ Ks. luku 4.2.8.

⁶² Ks. myös Craig 2013, s. 34–36, 104–108, SEU 15(1) ja SEU 17(1) artiklan suhteesta. On huomionarvoista, että Craig ei ole käsitellyt lainkaan SEU 17(1) artiklan ja SEUT 68 artiklan suhdetta ja niiden välisiä päällekkäisyyksiä, toimielinten välisiä jännitteitä tai vaikutuksia EU:n tulevan lainsäädäntötyön määrityksessä, kuten on tehnyt SEU 15(1) artiklan ja SEU 17(1) artiklan osalta, vaikka on käsitellyt myös SEUT 68 artiklaa, s. 344.

⁶³ Ks. myös Craig 2013, s. 36, SEU 15(1) ja SEU 17(1) artiklan osalta.

keuden alueen tulevan kehityksen pohdintaa, alan visiota. Toimielinten välinen yhteinen ohjelmointi ei tätä korvaisi.

Kiinnostavaksi jatkokysymykseksi jää, millaiseksi muodostuu toimielinten välinen vuosittainen ohjelmasuunnittelu ja seuraavan komission nimittämisen jälkeen tapahtuva monivuotinen ohjelmasuunnittelu sekä miten tämä suhteutuu ja vaikuttaa seuraavien vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen strategiaan suuntaviivoin vuonna 2020.

8 Päätelmät

8.1 MONIVUOTISTEN OHJELMIEN VAIKUTUKSISTA KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN EUROOPPALAISTUMISESSA

Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle on esitettävissä useita selittäviä tekijöitä. Keskeinen niistä on unionille perussopimuksissa luotu toimivalta hyväksyä kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelyä. Alan eurooppalaistumista on tukenut myös unionin tavoite kansalaisten Euroopasta¹ ja perusoikeuksien vahvistunut asema unionissa. Unionia on pyritty kehittämään kansalaisten tarpeisiin vastaten, ja näihin on voitu vastata osaltaan kansainvälisen yksityisoikeuden, ja erityisesti perheoikeuden, lainsäädännöllä.² Alan säädöskehitystä EU:ssa selittää myös alan luonne. Kansainvälisen yksityisoikeuden harmonisointi ei tunkeudu pitkälle kansallisiin järjestelmiin,³ mikä on helpottanut alan toimien hyväksyttävyyttä EU:n integraatiotavoitteiden saavuttamisessa. Alan EU-säädöskehitystä selittää myös se, että alalla on perinteisesti harjoitettu kansainvälistä yhteistyötä jo ennen alan institutionalisoimista EU:n puitteisiin ja siirtämistä EU:n toimivaltaan. Kansainvälinen yhteistyö oli tuttua alan kansallisille toimijoille jo ennen EU-yhteistyötä. Kansainvälistä yhteistyötä on tehty erityisesti Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa, ja sieltä saatuja kokemuksia on voitu hyödyntää EU-säädöstyössä.⁴ Kansainväliseen yksityisoikeuteen kuuluu myös luonteenomaisesti rajat ylittävien tilanteiden käsittely ja alan tavoitteena on oikeusjärjestysten välinen koordinaatio.

Tässä isossa kokonaisuudessa yhtenä vaikutustekijänä kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen ovat olleet Eurooppa-neuvoston hyväksymät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen monivuotiset ohjelmat ja näihin rinnastettavat tai liittyvät suuntaviivat. Monivuotisten ohjelmien vaikutukset kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen perustuvat yhtäältä niiden sisältöön ja toisaalta niiden asemaan EU:n lainvalmistelussa. Nämä linkittyvät läheisesti toisiinsa. Monivuotisten ohjelmien sisältö on vaikuttanut niiden

¹ Kaila 2008, s. 197; Rissanen 2008, s. 662.

² Ks. myös Thurillet-Bersolle 2011, s. 312–313, 321–323.

³ Ks. myös Jänträ-Jareborg 2004, s. 359, joka on todennut, että kansainvälisen yksityisoikeuden välineet ovat voineet toimia kompromissina niiden välillä, jotka ovat kannattaneet toisaalta pidemmälle menevää aineellista yksityisoikeuden harmonisointia ja toisaalta yksityisoikeudellisen yhteistyön jättämistä kokonaan unionin toimivallan ulkopuolelle. Ks. myös Baarsma 2011, s. 283; Liukkunen 2010, s. 751–755; Meeusen 2009, s. 23; Remien 2001, s. 64.

⁴ Ks. myös Rissanen 2008, s. 668.

saamaan asemaan, ja toisaalta niille annettu keskeinen asema unionin säädöstyössä on vaikuttanut siihen, minkälaiseksi niiden sisältö on muokkautunut.

8.1.1 Monivuotisten ohjelmien sisällöstä juontuvista vaikutuksista

Monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet kansainvälisen yksityisoikeuden eu-rooppalaistumiseen konkreettisen sisältönsä vuoksi. Monivuotisilla ohjelmilla on linjattu EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehitystä tarkasti, ja ne ovat sisältäneet yhteistyötä ohjaavia periaatteita, yleisiä tavoitteita ja konkreettisia säädöstavoitteita. Merkittävää tämä on erityisesti siitä näkökulmasta, että kyse on ollut EU:n jäsenvaltioiden päämiesten hyväksymistä suuntaviivoista. Päämiestasoinen unionin tulevan suunnan määrittäminen olisi voitu toteuttaa yleisillä tavoitelinjauksilla, jolloin monivuotisten ohjelmien vaikutus olisi ollut toisenlainen.

Päämiestasoiseen yksityiskohtaiseen ohjaukseen on vaikuttanut taustalla poliittinen tahto varmistaa perussopimuksissa sovitut tavoitteet oikeuden alueen luomisesta. Tätä osoittavat Maastrichtin ja Amsterdamin sopimusneuvotteluihin heijastunut tyytymättömyys siihenastiseen yhteistyön tasoon. Yhteistyötä pyrittiin syventämään ja tehostamaan perussopimusmuutoksilla, ja epävarmuutta tämän jäsenvaltioiden suvereniteettiin läheisesti liittyvän politiikka-alan luomisessa lievennettiin tarkasti määritetyillä ja korkealla poliittisella tasolla asetetuilla tavoitteilla.

Monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykseen sen vuoksi, että niillä on täsmennetty ja konkretisoitu perussopimusmääräyksiä. Perussopimusten ja monivuotisten ohjelmien välistä suhdetta voidaan kuvata Kostakopouloun tapaan siten, että perussopimusuudistusten toteutuminen on ollut riippuvainen monivuotisten ohjelmien toimeenpanosta.⁵ Tavoite Euroopan oikeuden alueen luomisesta ja kehittämisestä perustuu unionin perussopimuksiin, mutta monivuotisilla ohjelmilla on täsmennetty sitä, miten ja minkälaisella sääntelyllä oikeuden alueen tavoite tulisi saavuttaa. Oikeuden alueen linjauksilla on konkretisoitu jäsenvaltioiden yhteisymmärrystä oikeuden alueen lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, määritetty toimien ensisijaisuusjärjestystä ja yhteistä aikataulua.⁶ Monivuotiset ohjelmat ovat antaneet näin selkeää lisäarvoa suhteessa unionin perussopimuksiin. Kansainvälisen yksityisoikeuden osalta tämä on tarkoittanut, että monivuotisilla ohjelmilla on linjattu ne yleiset kansainvälisyksityisoikeudellista yhteistyötä ohjaavat tavoitteet tai periaatteet, joihin oikeuden alueen toteuttamisen on haluttu perustu-

⁵ Kostakopoulou 2010, s. 158, on esittänyt tämän näkemyksen Lissabonin sopimuksen ja Tukholman ohjelman välisestä suhteesta.

⁶ Näin myös Aalto 2000 Tampereen päätelmistä, s. 327, 335.

van ja ohjelmissa on linjattu ne kansainvälisen yksityisoikeuden säädökset, jotka oikeuden alueen luomiseksi on haluttu toteuttaa. Monivuotisilla ohjelmilla on määritetty EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehityssuunta.

Perussopimusmääräysten konkretisoiminen monivuotisissa ohjelmissa on tarkoittanut myös määräysten tulkittamista. Eggermont on arvioinut yleisesti, että Eurooppa-neuvoston poliittisilla linjauksilla on tulkittu perussopimusmääräyksiä.⁷ Näin on ollut Euroopan oikeuden alueen suhteen. Monivuotisissa ohjelmissa on annettu perussopimusmääräyksille sisältöä ja tulkittu niiden merkitystä, mistä selkeä esimerkki on vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Periaate linjattiin ja vakiinnutettiin yhteistyön perustaksi monivuotisilla ohjelmilla ja vasta sittemmin se sisällytettiin unionin perussopimuksiin. Toinen esimerkki perussopimusten tulkinnasta on linjaus perheoikeuden alan kuulumisesta unionin toimivaltaan jo ilman nimenomaista mainintaa perussopimuksissa. Kolmantena esimerkkinä voidaan mainita integraation kannalta vastakkaiseen suuntaan menevä, komissiota rajoitetumpi tulkinta perussopimusmääräyksissä olevasta yhteistyön rajat ylittävyydestä.

Peers puolestaan on esittänyt, että monivuotisilla ohjelmilla olisi vaikutusta EU:n sekundaarilainsäädäntöä tulkittaessa. Näin sen vuoksi, että sekundaarilainsäädäntöön on sisällytetty monivuotisten ohjelmien linjauksia.⁸ EU:n kansainvälisyksityisoikeudelliset säädökset ovat pääsääntöisesti perustuneet monivuotisten ohjelmien linjauksiin, ja alan lainvalmisteluaineistossa ja säädösten esitöiksi luettavissa säädösten johdanto-osissa⁹ viitataan säännönmukaisesti monivuotisiin ohjelmiin. Monivuotisten ohjelmien linjaamat periaatteet ja tavoitteet on esitetty perusteina hyväksyttävillä säädöksillä. Siten monivuotisten ohjelmien sisältö on vaikuttanut EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten hyväksymiseen ja ohjelmilla voisi olla myös vaikutuksia alan säädöksiä tulkittaessa.

Monivuotisten ohjelmien vaikutuksia osoittaa se, että Euroopan oikeuden aluetta on toteutettu nimenomaisesti näitä ohjelmia toimeenpanemalla. Monivuotisissa ohjelmissa linjatut säädöstavoitteet vastaavat unionissa hyväksyttyä kansainvälisen yksityisoikeuden säädöskokonaisuutta. Linjausten ulkopuolista kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelyä on hyväksytty hyvin vähän. Monivuotisten ohjelmien oikeuden alueen linjauksia voidaan pitää tästä näkökulmasta onnistuneina: Monivuotisissa ohjelmissa luotu oikeuden alueen tulevaisuuden kuva on vastannut lainvalmistelussa toteutettua. Jos kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen merkittävyyden tai onnistumisen mittarina pidetään säädösten lukumäärää, voidaan alan eurooppalaistumista pitää merkittävänä, ja monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet tähän merkittävyteen.

⁷ Eggermont 2012, s. 255–262.

⁸ Peers 2011, s. 50–51.

⁹ Ks. Helin 2013, s. 137.

Yksi syy monivuotisten ohjelmien vaikuttavuuteen alan kehityksessä on ollut se, että komission, jäsenvaltioiden tai Eurooppa-neuvoston näkemykset oikeuden alueen linjausten sisällöstä eivät ole suuresti poikenneet toisistaan pitkän aikavälin monivuotisten ohjelmien kokonaisarvioinnissa. Toialta monivuotisilla ohjelmilla säännönmukaisesti laaditut oikeuden alueen kehityksen suuntaviivat ovat edistäneet tämän yhteisen näkemyksen aikaansaamista. Yhteisymmärryksen aikaansaamiseen on osaltaan vaikuttanut monivuotisten ohjelmien linjausten yleisyys. Toimijoiden välillä on monivuotisissa ohjelmissa saavutettu yhteisymmärrys kansainvälisen yksityisoikeuden yleisistä säädöstavoitteista, mutta yksityiskohtaiset säädösten sisältöratkaisut on jätetty lainvalmisteluvaiheeseen. Jos kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen merkittävyyttä arvioidaan alan säädöksillä saavutetun yhteistyön tason näkökulmasta, vastaukset varmasti vaihtelevat säädöksestä ja kommentoijasta riippuen. Hyväksytyt säädökset ovat tunnetusti EU-neuvotteluiden kompromissin tuloksia. Monivuotisilla ohjelmilla on ollut vaikutusta kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten ja niiden soveltamista tukevien oikeudellisten välineiden kokonaisuuteen, mutta monivuotisten ohjelmien yleisyydestä johtuen niiden vaikutukset yksittäisten säädösten sisällöllisiin ratkaisuihin ovat olleet melko vähäiset.

Monivuotisten ohjelmien lainsäädäntötyön säädötasoisesta ohjauksesta nousee esiin myös näkökulma jäsenvaltioiden tahdosta säilyttää määräysvaltaansa oikeus- ja sisäasioiden EU-sääntelyn kehityksessä samalla, kun toimivaltaa näissä kysymyksissä on siirretty unionille. Monivuotisiin ohjelmiin on liitetty hallitustenvälisyyden luonne, koska ne on hyväksytty Eurooppa-neuvostossa. Tämän vastapainoksi on huomattava, että oikeuden alueen visio on ollut kunnianhimoinen ja integraatiota selkeästi edistävä. Näin on ollut erityisesti oikeuden alueen visioinnin alkuvaiheessa. Tämä on merkittävää otettaessa huomioon erityisesti perheoikeuden alaan liittyvät herkkyydet. Vision kunnianhimoisuuteen on vaikuttanut poliittinen tahtotila lähentää unionia kohti kansalaisia, luoda kansalaisten Eurooppa ja kansalaisten jokapäiväistä elämää helpottava oikeuden alue.¹⁰ Kuitenkin myös oikeuden alueen vision laadinnassa ja toimeenpanossa on ilmennyt jännitteitä, jotka johtuvat komission jäsenvaltioita pidemmälle menevistä integraation edistämisyhtymyksistä.¹¹ Kun jäsenvaltiot ovat määrittäneet oikeuden alueen kehityssuuntaa monivuotisilla ohjelmilla, ne ovat siten voineet myös vaikuttaa kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehitykseen hidastavasti.

¹⁰ Ks. Weiler 2012, s. 250, 256–268 EU:n legitiimiyden hakemisesta poliittisilla lupauksilla paremmasta tulevaisuudesta.

¹¹ Ks. tästä Jänterä-Jareborg 2009b, s. 346. Ks. komission laajan ja neuvoston / jäsenvaltioiden suppean tulkinnan välisestä jännitteestä EU:n lainsäädäntötasolla Storskrubb 2015, s. 197–198, 205–209.

8.1.2 Monivuotisten ohjelmien asemasta juontuvista vaikutuksista

Eurooppa-neuvoston hyväksymien monivuotisten ohjelmien poliittisesta luonteesta seuraa, että ohjelmien vaikuttavuuden kannalta on ollut merkitystä sillä, minkälaisen aseman ne ovat saaneet EU:n lainvalmistelussa. Monivuotisten ohjelmien asema Euroopan oikeuden alueen kehittämisessä on institutionaalisesti perustunut Eurooppa-neuvoston toimivaltaan määrittää unionin politiikan suuntaviivat (SEU 15(1) artikla) ja Lissabonin sopimuksen myötä erityisesti vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suuntaviivat (SEUT 68 artikla). Monivuotisten ohjelmien tosiasiallinen merkitys ja asema ovat kuitenkin muodostuneet niille käytännössä jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten antaman painoarvon myötä.

Dowrick on vuonna 1984 ilmestyneessä oikeusteoreettisessa unionin (silloisen yhteisön) oikeusjärjestystä koskeneessa artikkelissaan asettanut unionin tavoitteet keskeiseen asemaan unionin oikeudessa ja maininnut nimenomaisesti Eurooppa-neuvoston määrittämät tavoitteet.¹² Monivuotiset ohjelmat ovat olleet väline juuri unionin tavoitteiden määrittämiseksi, ja ne ovat olleet Eurooppa-neuvoston hyväksymiä. Monivuotisten ohjelmien Eurooppa-neuvostotasoisien hyväksymisen myötä oikeuden alueen rakentaminen on saanut poliittista näkyvyyttä ja vahvistanut unionin tavoitteen toteuttamista. Poliittisen painoarvon ja näkyvyyden merkitystä ei voida sivuuttaa arvioitaessa EU:n sääntelyn kehitystä.¹³ Poliittinen painottaminen ja näkyvyys ovat ilmenneet käytännössä panostamisena alan EU:n lainsäädännön hyväksymiseen¹⁴ ja poliittinen sitoutuminen alan kehittämiseen Eurooppa-neuvostossa on edistänyt sensitiivisen alan kehitystä¹⁵. Ilman Eurooppa-neuvostossa hyväksyttyjä monivuotisia ohjelmia kansainvälisyysitysoikeudelliset toimenpiteet eivät todennäköisesti olisi nousseet vastaavalla tavalla päämiestason poliittiseen keskusteluun ja unionin painopisteesemaan, ja siten panostus tämän alan säädösten hyväksymiseen olisi voinut olla heikompaa kuin se on ollut monivuotisten ohjelmien ansiosta.

Monivuotisten ohjelmien merkitystä ja unionin eri toimijoiden niille antama arvostusta osoittaa jo niiden säännönmukainen hyväksyminen. EU:n perussopimukset eivät suoraan ja sellaisenaan edellytä, että Eurooppa-neuvosto hyväksyy oikeuden alueen monivuotisia ohjelmia tai että se hyväksyisi näitä säännönmukaisesti. Näin ollen olisi voinut olla mahdollista, että oikeuden alueen kehitystä ei olisi ohjattu, seurattu ja varmistettu monivuotisten ohjelmien yksityiskohtaisella tavalla. Ensimmäiset Eurooppa-neuvoston alan suun-

¹² Dowrick 1983, s. 218–219. Dowrickin mukaan unionin tavoitteet ovat ”integral elements in EC law”.

¹³ Weiler 1991, s. 2407; de Búrca 2005, s. 314.

¹⁴ Ks. tästä Södersten 2009, s. 6.

¹⁵ Näin myös Pascouau 2014, s. 7, yleisesti oikeus- ja sisäasioiden alasta.

taviivat 1990-luvun aikana liittyivät unionin uuden politiikka-alan ja perussopimusmuutosten täysimääräiseen toteuttamiseen. Tämän jälkeen vastaavanlaista yhteyttä perussopimusmuutoksiin ei ole ollut, vaan monivuotisia ohjelmia on pidetty itsessään lisäarvoa tuottavina ja tulevan työn suuntaviivat on linjattu säännönmukaisin väliajoin.

Monivuotisten ohjelmien saamaan asemaan lainvalmistelun ohjauksessa on vaikuttanut tuki tämän ohjauksen kohteelta. Peers on katsonut, että Eurooppa-neuvoston hyväksymät suuntaviivat ovat olleet poliittisesti erittäin merkittäviä huolimatta niiden oikeudellisesta sitomattomuudesta nimenomaan, koska lainvalmistelusta vastaavat toimielimet eli komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti ottavat ne huomioon.¹⁶ Tämä Peersin huomio ilmentää myös sitä, että monivuotisten ohjelmien vaikutuksia ei voi pitää itsestään selvänä. Monivuotiset ohjelmat on suunnattu ohjeiksi komissiolle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille, jotka puolestaan ovat tukeneet monivuotisten ohjelmien muodossa tehtyä ohjausta ja sitoutuneet monivuotisten ohjelmien toimeenpanoon. Eggermontin sanoin Eurooppa-neuvosto, jolla ei ole lainsäädäntötoimivaltaa, tarvitsee asettamiensa tavoitteiden toteuttamiseksi unionin lainsäätämisestä vastaavia toimielimiä.¹⁷ Ilman lainsäädäntötoimielinten monivuotisten ohjelmien toimeenpanotoimia visio jäisi sanahelinäksi, vailla toteutusta.

Monivuotisille ohjelmille EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalmistelussa annettu vahva asema on näkynyt siinä, että niiden linjauksia on toimeenpantu hyvin täsmällisesti. Tämä osoittaa EU:n lainvalmistelusta vastaavien toimielinten ja jäsenvaltioiden sitoutumista monivuotisiin ohjelmiin ja niiden ohjelmille antamaa arvostusta. Täsmällinen toimeenpano on vaikuttanut monivuotisten ohjelmien tuomaan lisäarvoon oikeuden alueen ja kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten hyväksymisessä, ja tämä lisäarvo säädös- ja muun yhteistyön rakentamisessa on ollut tosiasiallinen. Monivuotisten ohjelmien toteuttamiseen on sitouduttu ja tuloksia on seurattu. Tätä ovat tehneet kaikki suuntaviivojen laadintaan osallistuneet tahot, niin Eurooppa-neuvosto, neuvosto, komissio kuin Euroopan parlamentti. Monivuotisten ohjelmien vahva asema unionin kansainvälisen yksityisoikeuden lainvalmistelussa on vaikuttanut alan sääntelyyn myös Wagnerin esittämällä tavalla, niin päin että lainsäädäntöhankkeen toteutumisen edellytyksenä on sen sisältyminen monivuotisiin ohjelmiin.¹⁸

Unionin lainvalmistelusta vastaavien toimielinten keskeinen osallistuminen monivuotisten ohjelmien laadintaan on ollut olennainen tekijä siinä, että ne ovat antaneet monivuotisille ohjelmille säädöstyötä ohjaavan aseman ja sitoutuneet niiden toimeenpanoon. Kyse ei siten ole ollut ylhäältä alaspäin toteutetusta

¹⁶ Peers 2011, s. 50; myös Södersten 2009, s. 1.

¹⁷ Eggermont 2012, s. 350.

¹⁸ Wagner 2016, s. 66.

poliittisesta ohjauksesta vaan oikeuden alueen rakentamiseen osallistuvien tahojen yhteistyössä laadituista yhteisistä tavoitteista. Tämä on edistänyt sitä, että oikeuden alueen visiota on toimeenpantu täsmällisesti. Johtamiskirjallisuudessa vision kriittisenä menestystekijänä on pidetty juuri sen perustumista yhteiseen keskusteluun ja dialogiin sekä toimijoiden osallistumista sen laadintaan.¹⁹ Nämä elementit ovat olleet mukana oikeuden alueen vision laadinnassa.

Yhteistyön tasoissa on toki ollut eroja. Tutkimuksessa on selvitetty monivuotisten ohjelmien erilaiset valmistelumenettelyt ja toimijoiden eriävät asemat niissä. Olennaista monivuotisten ohjelmien merkittävyyden kannalta on kuitenkin ollut se, että ne ovat olleet enemmän tai vähemmän jäsenvaltioiden (sekä ministerineuvostossa että Eurooppa-neuvostossa) ja komission yhteistyön tulos. Tämän merkitystä osoittaa myös vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen tähänastinen toteuttaminen. Vuoden 2014 suuntaviivojen valmistelu poikkesi aikaisemmasta yhteistyökeskeisyydestä ja oli selkeästi Eurooppa-neuvostopainotteista. Tähän mennessä saadun kokemuksen mukaan vaikuttaisi siltä, että vuoden 2014 suuntaviivoille annettaisiin aikaisempiin monivuotisiin ohjelmiin verrattuna vähäisempi painoarvo.²⁰

Euroopan parlamentti ei ole tähän mennessä osallistunut suuntaviivojen määrittämiseen neuvostoa vastaavalla tavalla. Suuntaviivojen toimeenpanon kannalta olennaista olisi mahdollisimman laaja-alainen yhteisymmärrys tulevasta säädös- ja muista tavoitteista suuntaviivojen toimeenpanosta vastaavien kesken.²¹ Euroopan parlamentin tasavertaisen lainsäätäjän aseman tulisi näin ollen heijastua oikeuden alueen tulevaa kehitystä koskevaan linjaustyöhön.

Monivuotisille ohjelmille annetusta keskeisestä asemasta seuraa usein se vähemmälle huomiolle jäänyt seikka, että Euroopan oikeuden alueen rakentaminen ja siihen sisältyvät yksittäiset säädöstavoitteet ovat vahvasti komission rinnalla myös jäsenvaltioiden asettamia ja jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvostossa hyväksymiä. Usein käytetty fraasi ”EU:n asettamat tavoitteet” on oikeuden alueen monivuotisten ohjelmien yhteydessä ymmärrettävä tarkoittamaan jäsenvaltioiden yhteisymmärryksessä asettamia tavoitteita ainakin silloin, kun niiden valmistelu on toteutettu Haagin ja Tukholman ohjelmia vastaavasti. Tämän ymmärtämisen myötä EU:n asettamat tavoitteet saavat toisen näköisen konnotaation ja niihin voi tuntea enemmän omistajuutta.

Jääskisen unionioikeuden normin pätevyyden osoittamaa ketjua mukaillen voidaan katsoa, että Euroopan oikeuden alueen tavoitteet perustuvat viime kä-

¹⁹ Miettinen 1998, s. 95.

²⁰ Vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen aikaisempia monivuotisia ohjelmia vähäisempään painoarvoon voivat vaikuttaa myös komission toiminnan muutokset. Komission aikaisempaa vahvempi poliittinen ote voi näkyä myös siinä, minkälaisen painoarvon se antaa muiden toimielinten eli tässä Eurooppa-neuvoston hyväksymille suuntaviivoille.

²¹ Ks. E 119/2013 vp, s. 4.

dessä kansalliseen valtiosääntöön. Monivuotisten ohjelmien hyväksymisessä ei ole kyse unionin oikeudellisista normeista, joiden pätevyyttä Jääskinen arvioi, mutta samanlaista ajatusketjua noudattaen voidaan ymmärtää monivuotisten ohjelmien asemaa. Ensinnäkin Jääskisen mukaan jokaisen unionioikeudellisen normin pätevyys voidaan perustella kansallisella valtiosäännöllä.²² Tätä soveltaen Eurooppa-neuvoston toimivaltaa, kokoonpanoa ja tehtäviä määrittävien määräysten pätevyys perustuu kansalliseen valtiosääntöön. Jokainen jäsenvaltio on kansallisen valtiosääntönsä mukaisesti pätevoittänyt normin, jonka mukaan Eurooppa-neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden valtion- ja hallitusten päämiehistä ja sen tehtävänä on poliittisten suuntaviivojen antaminen. Vastaavasti jokainen jäsenvaltio on kansallisen valtiosääntönsä mukaisesti pätevoittänyt unionin tavoitteeksi oikeuden alueen luomisen ja ylläpitämisen. Kolmanneksi jokainen jäsenvaltio määrittää (perinteisesti) valtiosääntönsä mukaisesti valtion- tai hallitusten päämiesten toimivallat ja mahdollisuudet edustaa valtiotaan sekä sitouttaa edustamansa valtio unionin toimintaan. Monivuotisia ohjelmia arvioitaessa näin oikeusteoreettisen unionioikeuden pätevyyttä käsittelevää kehikkoa mukaillen voidaan ymmärtää suuntaviivojen yhteyks jäsenvaltioihin ja niiden kansallisiin parlamentteihin.²³

Monivuotisten ohjelmien säädöstyötä ohjaavasta asemasta seuraa myös se, ettei kansainvälisen yksityisoikeuden alan säädöskehittäminen ole ollut yksin komission harkinnassa.²⁴ Tämä puolestaan nostaa esiin suhteen, joka monivuotisilla ohjelmilla on unionin perussopimusten määräyksiin komission aloiteoikeudesta, riippumattomasta asemasta ja kiellosta ohjeiden vastaanottamiseen muilta elimiltä ja toimielimiltä. Monivuotisilla ohjelmilla on ollut komission aloitevaltaa rajoittava vaikutus, mutta toisaalta ne ovat tukeneet komission työtä. Komissio on myös itse tukenut alan Eurooppa-neuvostotasoista ohjausta. Komission kansainvälistä yksityisoikeutta koskeva säädöstyö on perustunut Eurooppa-neuvoston ja sitä kautta jäsenvaltioiden yhdessä komission kanssa hyväksymien Euroopan oikeuden alueen suuntaviivojen toimeenpanoon. Komission ehdotuksille on siis ollut poliittinen tuki ennen niiden antamista.

²² Jääskinen 2008, s. 141, on mahdollistanut pätevyysketjun jatkamisen kansallisesta valtiosäännöstä edelleen kansallisen valtiosäännön pätevoittävään perusnormiin tai sen pätevoittävään kansainväliseen oikeuteen ja sen perusnormiin. Jääskinen on katsonut, että unionioikeus on sopimus-pohjainen oikeusjärjestys ja EU:n perussopimusten voimassaolo perustuu siihen, että jäsenvaltiot ovat ne sopimusosapuolena ratifioineet. Ratifiointi on oikeudellisesti määrittyvä teko, jonka olemassaolo voidaan arvioida normatiivisesti sekä kansainvälisen että kansallisen oikeuden kautta kuitenkin niin, että kumpaa tahansa käytettäessä lopulta päädytään kansallisen valtiosäännön kompetenssinormeihin. Näin ollen unionioikeudellisen normin pätevyysketju ulottuu kansalliseen valtiosääntöön, ja tämä voidaan edellä mainituin tavoin ulottaa edelleen perusnormiin tai kansainväliseen oikeuteen ja sen perusnormiin.

²³ Ks. SEU 10(2) artikla.

²⁴ Ks. Hyvärinen 2013, s. 286, 289, komission aloiteoikeuden rajoittumisesta Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja Euroopan parlamentin pyyntöjen tai linjausten kautta.

Suuntaviivojen toteuttamiseen on suhtauduttu lähes velvoittavan ohjeistuksen tapaan, erityisesti suhteessa komissioon, niin että suuntaviivoista poikkeaminen tai toteuttamatta jättäminen on saanut aikaan kritiikkiä. Monivuotisiiin ohjelmiin sitoutuminen ei kuitenkaan ole ollut absoluuttista. Suuntaviivoista on poikettu sekä komissiossa että jäsenvaltioissa. Komissio on voinut aloiteoikeutensa nojalla vaikuttaa suuntaviivojen toimeenpanoon ja säädösten hyväksymiseen kansainvälisen yksityisoikeuden alalla eikä jäsenvaltioilla tai neuvostolla ole mahdollisuutta oikeudellisesti vedota suuntaviivojen toteuttamiseen, mikäli katsottaisiin, ettei komissio toteuta suuntaviivojen sisältöä. Toisaalta myöskään jäsenvaltiot eivät ole pitäneet mahdolltomana poiketa suuntaviivoissa yhteisesti määrittämistään tavoitteista. Poikkeamiset yhteisesti määritellyistä tavoitteista heikentävät monivuotisten ohjelmien tai suuntaviivojen tosiasiallista merkitystä. Poikkeamiset kansainvälisen yksityisoikeuden suuntaviivoista ovat kuitenkin olleet yksittäistapauksia. Ne eivät muodostu niin merkittäviksi, että ne vähentäisivät yleisesti suuntaviivojen vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstyöhön.

Jos poliittiset säädöstavoitteet asetetaan kunnianhimoisiksi ja hyvin ennakkollisesti suhteessa lainvalmisteluun tai jos ulkoisissa olosuhteissa tapahtuu ennakoimattomia muutoksia, on perusteltua jättää mahdollisuuksia poikkeamisille monivuotisissa ohjelmissa sovitusta. Muutosjohtamiskirjallisuudessa visioon on liitetty mahdollisena haitallisena seurauksena tulevaisuuden toiminnan liian vahvaa sitomista yhteen (johdon määrittämään) suuntaan.²⁵ Pitkän aikavälin tavoitteenasettelussa ei välttämättä osata ennakoida ja huomioida kaikkia mahdollisia tilanteita, ja siten on oltava mahdollista myöhemmässä vaiheessa tarkistaa sovittuja tavoitteita. Komission tulisi siten voida reagoida olosuhteiden ennakoimattomiin muutoksiin monivuotisista ohjelmista poiketen. Myöskään jäsenvaltion toimintaa yksittäisissä säädöshankkeissa ei tule pitää ristiriitaisena niissä tapauksissa, joissa yksityiskohtaisissa neuvotteluissa ei ole mahdollista löytää jäsenvaltiolle hyväksyttävää kompromissia ja jäsenvaltio jättyy säädöksen soveltamisen ulkopuolelle tai vastustaa säädöstä huolimatta jäsenvaltion aikaisemmasta poliittisesta sitoutumisesta säädöksen edistämiseen monivuotisissa ohjelmissa.²⁶ Säädösten yksityiskohdat täsmentyvät vasta ehdotuksen antamisen ja neuvotteluiden myötä, ja poliittiset tavoitteet asetetaan usein ennen oikeudellisia arviointeja.

Sen sijaan jos jäsenvaltion kannanotot liittyvät näkemyksiin unionin toimivallan riittämättömyydestä säädösehdotuksessa, josta on sovittu monivuotisissa ohjelmissa, tulisi tähän suhtautua kriittisemmin. Tämänäyppiset näkemykset tulisi ilmaista jo monivuotisia ohjelmia valmisteltaessa. Sinänsä on toki otettava huomioon se, että kysymystä unionin toimivallan riittävyydestä voi olla

²⁵ Mintzberg – Ahlstrand – Lampel 1998, s. 144–145.

²⁶ On syytä huomioida kuitenkin SEU 4(3) artikla vilpittömän yhteistyön periaatteesta.

tapauksesta riippuen mahdollista arvioida vasta konkreettisen säädösehdotuksen antamisen jälkeen. Silti toimivaltaan liittyvät perustavanlaatuiset epäilyt olisi syytä tuoda esille jo poliittisten tavoitteidenasetteluiden yhteydessä. Tavoitteiden uudelleenmäärittämisen osalta ei ole poissuljettua, että Eurooppa-neuvostossa väliarvioinnin yhteydessä tai muutoin tarkistettaisiin aikaisempia tavoitteita. Suuntaviivojen lisäarvo on kuitenkin perustunut ennakoitavuuteen ja vahvaan sitoutumiseen niiden toimeenpanossa ja siksi poikkeamisiin tulisi suhtautua varauksellisesti. Monivuotisten ohjelmien säännönmukaiseen laatimismenettelyyn on sisältynyt jo sellaisenaan mahdollisuus tarkistaa viiden vuoden välein vision sisältöä.

8.1.3 Oikeuden alueen visio

Tutkimuksen poikkileikkaavana kysymyksenä on ollut Eurooppa-neuvoston poliittisluontoisten suuntaviivojen vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden EU-säädöstyössä ja eri toimijoiden sitoutumisessa alan kehitykseen ja näiden kautta kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen. Monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet kansainvälisen yksityisoikeuden EU-säädöstyön koko kaareen siten, että monivuotisilla ohjelmilla on linjattu ne alan säädökset, jotka oikeuden alueen tavoitteiden saavuttamiseksi on toteutettu, säädöstyön toteutumista on varmistettu seuraamalla monivuotisten ohjelmien toimeenpanoa ja monivuotiset ohjelmat ovat sisältäneet linjauksia hyväksytyjen säädösten käytännön soveltamisen parantamisesta eli säädösten tehokkuuden varmistamisesta. Monivuotisilla ohjelmilla on luotu Euroopan oikeuden alueelle ja sitä kautta EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehitykselle visio. Visio on ollut väline kansainvälisen yksityisoikeuden muutosjohtamisessa. Visiossa on ilmaistu yhteinen tahtotila tulevaisuuden kansainvälisyksityisoikeudellisesta sääntelystä ja alan yhteistyön periaatteista.

Hyvän (johtamis)vision ominaisuutena pidetään konkreettisuutta, toteuttamiskelpoisuutta ja selkeyttä.²⁷ Monivuotisilla ohjelmilla luotu oikeuden alueen visio on ollut tällainen. Lisäksi Euroopan oikeuden alueen visio on ollut arvopainotteinen, sillä sen perustavana tavoitteena on ollut EU:n integraation edistäminen ja Euroopan oikeuden alueen luominen. Vision arvopainotteisesta ominaisuudesta puolestaan seuraa, että vision toteutumiseen ja toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden sitoutumiseen on vaikuttanut arvojen yhteneväisyys.²⁸ Se, miten laajasti komissio, Euroopan parlamentti ja jäsenvaltiot neuvoston jäsenenä ovat jakaneet vision näkemykset kansainvälisen yksityisoikeuden integraation suunnasta, on vaikuttanut vision toteutumiseen. Jos visio laaditaan

²⁷ Miettinen 1998, s. 93.

²⁸ Ibid., s. 95.

yhteistyöllä, eri toimijat voivat tuoda siihen omia arvostuksiaan ja näkemyksiään kansainvälisen yksityisoikeuden integraatiosta.

Arvioitaessa Euroopan oikeuden alueen visiota Mintzbergin vision laadintaedellytysten (kyky katsoa eteenpäin, taaksepäin, ylhäältä, alhaalta, sivusta, yli ja läpi) näkökulmasta²⁹ voidaan todeta seuraavaa: Oikeuden alueen visio on perustunut eteenpäin katsomiseen, sillä visiossa on luotu tulevaisuuden kuvaa oikeuden alueesta. Vision laadinnassa on katsottu myös taaksepäin, sillä visiossa on huomioitu yhteistyön historia ja herkkyydet. Tämä on näkynyt visiossa esityksenä edetä askelittain sen sijaan, että kerralla olisi pyritty luomaan soveltamisolaltaan kattava kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntely niin siviili- kuin perheoikeuden alalle. Kuitenkin visio on samalla perustunut laajempaan kuvaan, jossa kokonaisuutta on katsottu ylhäältä käsin. Visiolla on määritetty yleisiä yhteistyötä ohjaavia periaatteita, ylätasoon tavoitteita. Lisäksi askelittaisesta etenemistavasta huolimatta vision jo alkuvaiheessa sisältämät sääntelytavoitteet ovat olleet kattavia, mikä on luonut näin myös säädöstasolla yksittäisiä säädöksiä laajemman kuvan oikeuden alueelle. Visiota on katsottu alhaalta päin hakien linjauksille tukea. Laatimismenettelyssä olennaisena osana ovat olleet toimijoiden, kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kuulemiset, ja vision laatimiseen ovat osallistuneet oikeusministerit ja -ministeriöt. Visiota laadittaessa on katsottu myös sivusta ja yli, mistä osoituksena ovat vision kunnianhimoisuuden ja luovuuden näkyminen muun muassa perheoikeuden varhaisena ja kattavana sisällyttymisenä visioon tilanteessa, jossa unionin perussopimukset eivät vielä maininneet perheoikeutta, ja varhaisena tavoitteena eksekvatuurin poistamisesta koko siviilioikeuden alalla ennen kuin tätä oli vielä toteutettu yhdessäkään säädöksessä. Visiota laadittaessa on katsottu myös sen läpi, millä tarkoitetaan kykyä hahmottaa sitä, mitä vision saavuttaminen edellyttää. Visio on sisältänyt linjauksia keinoista saavuttaa visio.

Monivuotiset ohjelmat ovat olleet myös keino sitouttaa eri toimijat alan kehittämiseen ja ovat toimineet välineenä sitoutumisen ja poliittisen painoarvon osoittamiseen korkealla poliittisella tasolla. Johtamiskirjallisuudessa on esitetty, että eräs vision vaikutus voi olla juuri organisaation jäsenten kannustaminen, motivointi ja sitouttaminen. Muita johtamiskirjallisuudessa tunnistettuja vision vaikutuksia ovat yhteisen suunnan antaminen organisaation jäsenille, päämäärien asettelua tukevan suunnittelun edistäminen ja selkeämmän, uskottavan ja hyväksytyin perustan tarjoaminen seurannalle ja arvioinnille eri tasoilla. Visiolla voidaan myös saavuttaa ohjausvaikutusta, joka tapahtuu organisaation jäsenten tiedonmuodostuksen, oppimisen ja arvotekijöiden kautta.³⁰ Oikeuden alueen visio on toiminut juuri näin. Monivuotiset ohjelmat ovat olleet tehokas

²⁹ Ks. edellä 3.4 luku.

³⁰ Vanhala – Laukkanen – Koskinen 2002, s. 92–99.

väline EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn edistämiseksi.³¹ Monivuotisten ohjelmien keskeisestä kansainvälisen yksityisoikeuden lainsäädäntöä ohjaavasta asemasta seuraa se, että alan oikeustieteellisessä keskustelussa olisi aiheellista kiinnittää suuntaviivoihin enemmän huomiota ennakoivasti,³² ja erityisesti keskustelun tuli antaa oma panoksensa suuntaviivojen valmisteluun.

Monivuotisten ohjelmien vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen voisi ilmaista Bulmeria mukaillen niin, että niillä on määritetty EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden ”talon” arkkitehtuurinen suunnitelma, ja unionin lainsäätäjät, mukaan lukien tässä komissio, on ollut vastuussa talon yksittäisten tiilien kasaamisesta.³³

8.2 VISION VAIKUTUKSIEN RAJALLISUUKSISTA KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN EUROOPPALAISTUMISEEN

Vision vaikutukset kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen ovat rajalliset. Tätä voidaan ilmentää arvioimalla vision vaikutuksia Jääskisen oikeuden nelikenttämallin jaottelussa, jossa oikeus jaetaan juridiikkaan, oikeusjärjestykseen, oikeusjärjestelmään ja oikeuskulttuuriin.³⁴

Juridiikka ja oikeusjärjestys kuuluvat Jääskisen nelikenttämallissa oikeuden konkreettiseen ulottuvuuteen.³⁵ Juridiikka on Jääskisen mukaan ”toimintaa, joka pyrkii tiettyjen oikeuslähteiden ja niiden keskinäistä asemaa koskevien yleisten oletusten pohjalta luomaan kuvan oikeusjärjestyksestä ristiriidattomana normatiivisen merkityksen kenttänä”.³⁶ Juridiikka kuuluu nelikenttämallin toiminnalliseen osaan, ja se ilmenee muun muassa lainkäytössä. Juridiikan eurooppalaistuminen ilmenee perusoletuksena, jossa kansallisesta ja unionioikeudesta peräisin olevat oikeuslähteet sekä näiden keskinäisiä suhteita määrittävät periaatteet muodostavat juridiikan harjoittamisen lähtökohdat.³⁷ Oikeus-

³¹ Ks. myös Pascouau 2014, s. 21.

³² Kansainvälisen yksityisoikeuden alalla on käyty vain vähän keskustelua monivuotisten ohjelmien tavoitteista ja siltä osin kuin keskustelua on käyty, se on kohdistunut pääasiallisesti jo hyväksytyjen monivuotisten ohjelmien kirjauksiin. Ks. esim. Timmer 2013 s. 147; Jänterä-Jaraborg 2001, s. 73, monivuotisten ohjelmien tavoitteiden kritiikistä.

³³ Bulmer 1996, s. 24, on todennut Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välisestä suhteesta seuraavasti: ”over the period since its creation in 1975 the European Council has taken over responsibility for designing the architecture of the EU’s ”house”, while the Council has held major responsibility for its brick-by-brick construction”.

³⁴ Jääskinen 2008, s. 113. Vrt. Tuori 2000, s. 163–216, oikeuden jaottelusta pintatasoon, oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvätasoon.

³⁵ Jääskinen 2008, s. 113.

³⁶ Ibid., s. 154.

³⁷ Ibid., s. 159.

järjestys momentaarisenä oikeusnormien järjestyksenä kuuluu nelikenttämällin propositionaaliseen osaan. Oikeusjärjestyksen eurooppalaistuminen puolestaan tarkoittaa eurooppalaistuneen juridiikan perusoletuksen olettamista juridiikan lähtökohdaksi.³⁸ EU:n jäsenyys on Jääskisen mukaan institutionaalinen fakta, jonka seurauksena oikeusjärjestyksen kuvaaminen edellyttää juridiikan perusoletuksen hyväksymistä juridiikan harjoittamisen lähtökohdaksi.³⁹

Jääskisen käsitteistöä soveltaen voidaan todeta, että monivuotisilla ohjelmilla on ollut vaikutusta siihen, että harjoitettaessa kansainvälisen yksityisoikeuden alalla juridiikkaa, eurooppalaistuneen juridiikan perusoletuksen mukaisesti, ja muodostettaessa sitä kautta oikeusjärjestystä on yhä useammin oikeuslähteenä EU:n oikeudesta peräisin oleva oikeusnormi.⁴⁰ Monivuotiset ohjelmat ovat niiden antaman poliittisen painotuksen ja eri toimijoiden sitoutumisen kautta vaikuttaneet siihen, että unionissa on hyväksytty kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelyä. Oikeusjärjestyksen, voimassa olevan oikeuden, eurooppalaistuneen juridiikan perusolettaman mukainen normiaineisto on yhä useammin eurooppalaista alkuperää. Kyse on monivuotisten ohjelmien välittömästä vaikutuksesta. Monivuotisten ohjelmien toimeenpanon seurauksena on syntynyt kansainvälisen yksityisoikeuden alan eurooppalaista syntyperää olevaa normiaineistoa. Tähän mennessä hyväksytyt monivuotiset ohjelmat ovat myös ohjanneet unionin lainsäätäjän työtä nimenomaan kansainväliseen yksityisoikeuteen aineellisen oikeuden harmonisoinnin sijasta.

Monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet myös siihen, mistä kysymyksistä sääntelyä on hyväksytty. Ohjelmilla on linjattu sitä, mistä kysymyksistä eurooppalaistuneen perusolettaman mukaisesti juridiikkaa harjoitettaessa on oikeusjärjestyksen normiaineisto eurooppalaista alkuperää. Monivuotisilla ohjelmilla on muun muassa vaikutettu siihen, että perheoikeuden alan kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntely on laajasti peräisin unionista. Vastaavasti ohjelmilla on vaikutettu siihen, että unionissa hyväksytty kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntely on kattanut niin tuomioistuimen toimivallan, lainvalinnan kuin päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon.

Monivuotisten ohjelmien eurooppalaistumisen vaikutuksien rajallisuus tässä suhteessa ilmenee siinä, että kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten sisällöstä on päätetty unionin lainvalmistelun ja lainsäädännön tasolla. Monivuotisissa ohjelmissa ei juurikaan ole linjattu säädösten sisältöä. Tämä on tarkoittanut monivuotisten ohjelmien vähäistä vaikutusta kansainvälisen yksityisoikeuden kysymyksiin esimerkiksi kansalaisuuden tai asuinpaikan merkityksestä liittymänä tai osapuolten valinnan mahdollisuuksista, jotka koskevat toimivaltaista tuomioistuinta tai sovellettavaa lakia. Lisäksi ohjelmilla on ollut

³⁸ Ibid., s. 113, 159.

³⁹ Ibid., s. 166–167.

⁴⁰ Vrt. Tuori 2000, s. 171–178, 224–225.

vain vähän vaikutusta keskusteluun kansainvälisen yksityisoikeuden ja Euroopan oikeuden alueen suhteesta unionin muihin tavoitteisiin tai politiikkoihin ja kansainvälisen yksityisoikeuden materialisoitumisesta eurooppaoikeuden vaikutuksesta. Monivuotisissa ohjelmissa on pitäyditty yleisessä tavoitteiden asettamisessa, ja konkreettinen toteutus on tapahtunut lainsäätäjän tasolla. Tämä heijastelee perussopimusten mukaista poliittisen ohjauksen ja lainsäädäntötoimivallan välistä rajaa. EU:n perussopimusten mukaan Eurooppa-neuvostolla ei ole lainsäädäntötoimivaltaa (SEU 15(1) artikla). Monivuotisten ohjelmien vaikutuksien kannalta tämä kuitenkin tarkoittaa, että ohjelmat ovat vaikuttaneet vain vähän kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistuneen oikeusjärjestyksen unionioikeudesta peräisin olevien normien sisältöön.

On huomattava, että kansainvälistä yksityisoikeutta koskeva EU-sääntely olisi kehittynyt myös ilman monivuotisia ohjelmia. Oikeuden eurooppalaistumista koskevien käsitteiden mukaan eurooppalaistuneen perusolettaman mukaisesti harjoitettu juridiikka ja sitä kautta oikeusjärjestys kansainvälisen yksityisoikeuden alalla olisivat eurooppalaistuneet myös ilman monivuotisilla ohjelmilla toteutettua ohjausta. Unionin lainsäätäjällä olisi hyväksynyt alan säädöksiä pyrkiessään toteuttamaan unionin perussopimuksissa asetettuja tavoitteita oikeuden alueen luomisesta ja ylläpitämisestä (SEU 3(2) artikla) ja käyttänyt unionille annetun toimivallan mukaisesti (SEU 5 artikla) kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelyä (SEUT 67, 81 artikla). On mahdotonta arvioida, miten paljon monivuotiset ohjelmat ovat vaikuttaneet kansainvälisyksityisoikeudellisen sääntelyn kehitykseen.⁴¹ Voidaan kuitenkin todeta, että monivuotiset ohjelmat ovat olleet yksi keskeisellä tavalla alan EU-sääntelyä edistävä ja sääntelyn suuntaamäärittävä tekijä, erityisesti sensitiivisellä ja yksimielisyyttä edellyttävällä perheoikeuden alalla.

Kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstavoitteiden lisäksi monivuotisissa ohjelmissa on linjattu muita oikeuden alueen tavoitteita, joilla on vaikutettu juridiikan eurooppalaistumiseen käytännössä. Monivuotisissa ohjelmissa on esitetty useita toimenpiteitä, joilla on pyritty edistämään keskinäiseen luottamukseen perustuvaa yhteistyötä. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa oikeuden alan toimijoiden väliset verkostot, tiedonsaannin ja -vaihdon parantamiseen tähtäävät toimet ja koulutukset. Näillä lainsäädäntöä tukevilla toimilla on pyritty edistämään ja helpottamaan EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten soveltamista ja tätä kautta on vaikutettu juridiikan eurooppalaistumiseen empiirisenä ilmiönä.⁴²

Oikeuden nelikenttämalliin kuuluvat Jääskisellä myös oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri. Nämä muodostavat oikeuden abstraktin ulottuvuuden, jonka

⁴¹ Ks. tekojen kuvaamiseen liittyvästä kontrafaktuaalisen aineksen huomioon ottamisesta, Aarnio 1975, s. 101–102.

⁴² Jääskinen 2008, s. 172.

osana oikeusjärjestelmä on propositionaalinen ja oikeuskulttuuri on toiminnallinen. Oikeusjärjestelmä on Jääskisen käsitteistön mukaan ei-momentaarinen, historiallinen oikeusjärjestys tai oikeuden syvärakenne, jonka elementtejä ovat muun muassa oikeusperiaatteet, käsitteet ja oikeudelliset teoriat. Oikeusjärjestelmä on ensisijaisesti oikeustieteen tuottamaa, mutta myös oikeuskäytännössä voidaan tuottaa oikeusjärjestelmän elementtejä. Oikeusjärjestelmän voimasaolo perustuu sen tehokkuuteen tai poliittismoraaliseen hyväksyttävyyteen.⁴³ Oikeuskulttuurikäsitteen osalta Jääskinen viittaa Tuorin käsitteistöön oikeuden alan ammattialaisten hiljaisesta praktisesta tiedosta, joka tarjoaa heille toiminnan välttämättömän esitiedon.⁴⁴

Monivuotisilla ohjelmilla on vain rajalliset vaikutusmahdollisuudet kansainvälisen yksityisoikeuden alan oikeusjärjestelmän ja oikeuskulttuurin tasolla. Monivuotisilla ohjelmilla on vaikutettu unionin lainvalmisteluun ja lainsäädännön valintoihin, ja ohjelmien toimeenpanon seurauksena on hyväksytty oikeusjärjestystason normeja. Oikeusjärjestelmä- ja oikeuskulttuuritason oikeuden elementeissä on kyse muusta kuin lainsäädäntömenettelyssä hyväksytyistä normeista.

Monivuotisisissa ohjelmissa on kuitenkin tunnistettu oikeuden oikeusjärjestelmä- ja oikeuskulttuuriulottuvuudet. Niissä on käytetty käsitteitä oikeusjärjestys, oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri, mutta ohjelmissa ei ole selvennetty käsitteiden merkityssisältöjä niiden käyttöyhteydessä. Koska käsitteitä on käytetty osin rinnakkain, voidaan tulkita, että käsitteillä on tarkoitettu oikeuden eri ulottuvuuksia.⁴⁵ Monivuotisisissa ohjelmissa on kiinnitetty huomiota eurooppalaisen oikeuskulttuurin kehittämiseen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien eroavaisuuksien vaikutuksiin yksityisoikeuden alan yhteistyössä ja erityisesti keskinäiseen luottamukseen perustuvassa yhteistyössä.⁴⁶ Toisaalta monivuotisisissa ohjelmissa on myös vahvistettu jäsenvaltioiden erilaisten oikeusjärjestelmien ja -perinteiden kunnioittamista.⁴⁷

Kun näitä monivuotisten ohjelmien kirjauksia peilataan Jääskisen oikeuden eri ulottuvuuksiin, voidaan arvioida, että oikeuskulttuuria koskeva kirjaus on tehty tietoisena unionin lainsäätäjän rajallisista vaikutusmahdollisuuksista tavoitteen saavuttamisessa? Jos näin on, onko kirjaus tulkittavissa monivuotisten ohjelmien pyrkimyksenä tavoitella unionin lainsäätäjää laajempaa kohdeyleisöä? Onko yhteisen eurooppalaisen oikeuskulttuurin asteittaista luomista koskevalla tavoitteella suunnattu katsetta kohti oikeustiedettä? Tässä yhteydessä

⁴³ Ibid., s. 113, 179–185.

⁴⁴ Ibid., s. 113. Ks. Tuori 2000, s. 179–181.

⁴⁵ Esim. Tukholman ohjelma, s. 13.

⁴⁶ Haagin ohjelma, s. 11; Tukholman ohjelma, s. 5.

⁴⁷ Haagin ohjelma, s. 2; Tukholman ohjelma, s. 13. Periaate sisällytettiin unionin perussopimukseen Lissabonin sopimuksessa, SEUT 67(1) artikla. Ks. myös SEU 3(3) artiklan 4 alakohta.

esiin nousevat aikaisemmin esitetyt pohdinnat monivuotisten ohjelmien mahdollisista heijastusvaikutuksista. Tällaisia vaikutuksia voi syntyä silloin, kun monivuotisten ohjelmien linjaukset heijastuvat muiden oikeudellisia ainesosia tuottavien toimijoiden toimintaan kuin niiden, joille monivuotiset ohjelmat on nimenomaisesti suunnattu. Näin on esimerkiksi silloin, kun monivuotiset ohjelmat huomioidaan alan oikeustieteellisessä keskustelussa eurooppalaisesta oikeuskulttuurista.⁴⁸

Jääskisen oikeusjärjestelmän eurooppalaistumista koskevia näkemyksiä mukaillen voidaan myös pohtia, olisiko monivuotisilla ohjelmilla välillisiä vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden oikeusjärjestelmäulottuvuuteen. Otetaan huomioon Jääskisen näkemys siitä, että eurooppaoikeuden lähteet sisältävät normiformulaatioihin sisäänrakennettuna oikeusjärjestelmätason elementtejä, kuten oikeudellisia käsitteitä ja periaatteita.⁴⁹ Lisäksi otetaan huomioon Jääskisen näkemys siitä, että oikeusjärjestelmän eurooppalaistumisessa on kysymys kansalliseen oikeusjärjestykseen liitettyjen oikeusjärjestelmän elementtien suhteesta unionioikeuden vastaaviin.⁵⁰ Jos kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppaoikeudellisiin lähteisiin eli monivuotisten ohjelmien mukaisesti hyväksyttyihin kansainvälisen yksityisoikeuden EU-säädöksiin sisältyy oikeusjärjestelmätason elementtejä, kuten käsitteitä, tai niiden soveltamisen kautta oikeuskäytännössä syntyy oikeusperiaatteita, voidaan tämän perusteella esittää, että monivuotisilla ohjelmilla olisi ollut vaikutusta sen eurooppaoikeudellisen aineiston (lähteistön) kehittymiseen, jota sittemmin oikeustieteessä systematisoidaan oikeusjärjestelmäulottuvuuden elementeiksi. Monivuotisten ohjelmien toimeenpanon myötä on hyväksytty eurooppalaista alkuperää olevaa oikeudellista aineistoa, jota sovitetaan kansallisella tasolla yhteen kansallisen oikeusjärjestelmän kanssa ja joka on pohjana eurooppalaisen oikeudellisen diskurssin käymiselle.⁵¹

Tuorin oikeuden tasojaottelua mukaillen ajattelun voi esittää sedimentaatio-prosessina, jossa oikeuden pintatason (tässä monivuotisten ohjelmien vaikutuksesta hyväksyttyjen EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden säädösten) elementtien kerrostumisen kautta voi muodostua pinnanalaisten tasojen ainesosia.⁵² Kyse olisi monivuotisten ohjelmien välillisistä vaikutuksista oikeuden eurooppalaistumiskehityksessä. Monivuotisten ohjelmien välillisten vaikutusten ase-

⁴⁸ Ks. Storskrubb 2008, s. 307, yhteisen oikeuskulttuurin kehittämisen tärkeydestä EU:n siviili-prosessioikeudessa. Rissasen 2008, s. 668, mukaan oikeuden alan toimijoiden verkostoilla ja vaihto-ohjelmilla on suuri merkitys yhteisen oikeuskulttuurin luomisessa ja unionin toimenpiteillä on vaikutettu näiden kehittämiseen.

⁴⁹ Jääskinen 2008, s. 186.

⁵⁰ Ibid., s. 192.

⁵¹ Ibid., s. 193.

⁵² Tuori 2007, s. 135, myös s. 141, on todennut, että ”vallitseva oikeuskulttuuri on tulkittava pintatason puheenvuoroista”; Tuori 2000, s. 220–224.

maa vahvistaa Tuorin näkemys siitä, että kaikki oikeuden pintatason toimet vaikuttavat oikeuden syvemmän tason ainesosiin. Oikeuden pintatasolla tehty ”oikeuden jälki” suodattuu sedimentaation kautta aikaa myöten oikeuden syvemmälle tasolle.⁵³ Tässä yhteydessä on huomionarvoista, että kansainvälistä yksityisoikeutta koskevassa oikeustieteellisessä keskustelussa monivuotisten ohjelmien kansainvälisyksityisoikeudellista säädöstyötä ohjaava asema on usein tunnustettu. Monivuotisten ohjelmien linjaukset eivät sellaisenaan riitä luomaan oikeusjärjestelmätason muutoksia, mutta niiden aseman tunnustaminen oikeustieteessä voi osaltaan vaikuttaa linjausten huomioimiseen oikeuden kehittämisessä. Oikeuden pintatason elementtien suodattuminen sedimentaation kautta on kuitenkin aikaa vievä prosessi.⁵⁴

Yhteenvedona monivuotisten ohjelmien vaikutuksista oikeuden eri ulottuvuuksiin voidaan todeta, että välittömät vaikutukset kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiseen ovat kohdistuneet juridiikan ja oikeusjärjestyksen tasolle. Kyse on oikeuden konkreettisesta aspektista. Abstraktin tason oikeusjärjestelmä ja oikeuskulttuuri muodostuvat muista elementeistä kuin säädännäisestä oikeudesta. Koska monivuotiset ohjelmat ovat olleet unionin kansainvälisyksityisoikeudellista lainsäädäntöä määrittäviä, niiden vaikutukset eivät sellaisenaan ulotu näille tasoille. Kuitenkin monivuotisilla ohjelmilla voi olla heijastus- ja välillisiä vaikutuksia myös oikeusjärjestelmään ja oikeuskulttuuriin. Nämä vaikutukset juontuvat monivuotisten ohjelmien keskeisestä asemasta kansainvälisyksityisoikeudellisen EU-säätelyn kehityksessä.

Monivuotisten ohjelmien vaikutuksien arvioinnin kannalta ei sinänsä ole olennaista se, millä käsitteellisillä oikeuden ulottuvuuksilla vaikutuksia arvioidaan.⁵⁵ Tässä tutkimuksessa sovellettavaksi malliksi oli valittu Jääskisen nelikenttämalli, koska se tarjosi havainnollisen, oikeuden eurooppalaistumista koskevan kehikon monivuotisten ohjelmien vaikutuksien arviointiin eri oikeuden aspekteissa. Oikeuden jaottelussa olisi yhtäläillä ollut mahdollista käyttää jotain toista käsitteistöä. Olennaista on havainto niiden vaikutusten ulottuvuuksista ja rajallisuuksista, joita monivuotisilla ohjelmilla on kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiselle.

⁵³ Tuori 2000, s. 167–168, 215.

⁵⁴ Ibid., s. 220–221, 227.

⁵⁵ Ks. Tuori 2000, s. 171, joka on tuonut esille, että oikeuden tasojaottelu on tiettyyn rajaan asti sopimuksenvaraista eikä olennaista niinkään ole se, kuinka moneen eri tasoon oikeus jaotellaan, vaan olennaista on ymmärtää oikeuden muodostuvan muustakin kuin säädöksistä, tuomioistuin-ratkaisuista ja oikeustieteen lausumista.

8.3 KANSAINVÄLISEN YKSITYISOIKEUDEN VISIO TULEVAISUUDESSA

Monivuotisten ohjelmien pitkän aikavälin tarkastelusta ilmenee useita ja samaan suuntaan osoittavia muutoksia, joilla on vaikutusta EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden tulevaisuuden suuntaviivoihin. Muutoksista osa koskee oikeuden alueen sisällöllisiä ja osa menettelyllisiä kysymyksiä. Yhteistä näille muutoksille on monivuotisten ohjelmien muuttuminen aikaisempaan verrattuna vähemmän merkityksellisiksi.

Sisällölliset muutokset ovat koskeneet sekä kansainvälisen yksityisoikeuden alan että laajemmin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kysymyksiä. Muutossuuntana on ollut alojen vakiintuminen EU-yhteistyössä. Visiossa tämä on näkynyt kansainvälistä yksityisoikeutta koskevien linjausten toistamisella sen sijaan, että niihin olisi sisällytetty uusia suuntaviivoja tai tavoitteita. Vision kehittymisessä voidaan nähdä selkeä alkuvaiheen tarve luoda yhteisymmärrystä jäsenvaltioiden ja komission kesken oikeuden alueen tulevasta suunnasta, laajuudesta ja syvyydestä. Monivuotisissa ohjelmissa sovittiin jäsenvaltioiden yhteisymmärryksessä unionin perussopimustavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavat säädös- ja muut toimenpiteet ja linjattiin alan yhteistyötä ja lainsäädäntöä ohjaavia periaatteita. Alkuvaiheen linjauksien toistamisella myöhemmissä monivuotisissa ohjelmissa on vakiinnutettu yhteistyön periaatteet ja perusta. Toisesta näkökulmasta katsoen voidaan todeta, että monivuotisten ohjelmien alkuvaiheessa luodut suuntaviivat ovat kantaneet tähän päivään saakka. Sovituihin linjauksiin ei ole ollut tarvetta tehdä muutoksia. Huomioon on otettava myös unionin perussopimusten alaa koskevien määräysten samanaikainen kehitys kohti yksityiskohtaisempia määräyksiä Amsterdamin sopimuksesta Lissabonin sopimukseen ja siten Tampereen päätelmistä vuoden 2014 strategisiin suuntaviivoihin. Tämä on tarkoittanut monivuotisissa ohjelmissa tehtävien linjausten tarpeen vähenemistä. Kysymyksistä, joista alkuvaiheessa linjattiin vain monivuotisissa ohjelmissa, on sittemmin määräykset unionin perussopimuksissa.

Samanaikaisesti muutosta vakiintumisen suuntaan on tapahtunut laajemmin koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Muutos on liittynyt perussopimuksissa aluetta koskevan sääntelyn sisällyttämiseen unionin toimivaltaan, ja muutos on tapahtunut asteittain siten, että lopullinen pilarijaon purkaminen toteutettiin Lissabonin sopimuksella. Tämän muutoksen seurauksena vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue on nähty osana tavanomaista unionin politiikkaa, mikä puolestaan on herättänyt komissiossa näkemyksiä siitä, että aikaisemman tyyppinen Eurooppa-neuvoston säädöstyön ohjaus ei olisi enää tarpeellista.⁵⁶

⁵⁶ Ks. edellä luvun 4.2.8 alaviite 138.

Huomioon on otettava vielä unionin toiminnan laajempi konteksti. EU:n toiminta on viime aikoina ollut erilaisten kriisien, kuten talous- ja finanssi-, maahanmuutto- ja EU:n tulevaisuuskriisien, hoitamista. Tämä on tarkoittanut Eurooppa-neuvoston toiminnan painottumista pitkälti näiden kysymysten käsittelyyn. Lisäksi lisääntynyt kriittisyys EU:ta kohtaan ja unionin toiminnan kohdistaminen niin sanotusti isoihin asioihin on johtanut yleisesti säädösaloitteiden vähenemiseen.⁵⁷ Tämä unionin toiminnan laajempi konteksti yhdistettynä alan vakiinnuttamisen vaiheeseen uusien lainsäädäntöaloitteiden sijasta on tarkoittanut, että kansainvälisen yksityisoikeuden tulevaisuuden visio ei ole näyttäytynyt tässä kokonaisuudessa poliittisesti kovin merkittävänä. Yleinen kriittisyys uusia aloitteita kohtaan voi heijastua myös kansainvälisen yksityisoikeuden alan EU-sääntelyn kehittämiseen.

Muutokset herättävät kysymään, mitä ne ilmentävät kansainvälisen yksityisoikeuden kehityksen kannalta. Tarkoittaako vähäinen uusien aloitteiden lisääminen visioon Euroopan oikeuden alueen kehityksen rajojen saavuttamista? Onko unionitasolla nyt hyväksytty tai vireillä ne säädökset ja säädösaloitteet ja vakiinnutettu ne yhteistyön yleiset (vision tasoiset) periaatteet, joista Euroopan oikeuden alueen halutaan muodostuvan? Oikeuden alueen vision kehittymistä tai pikemminkin kehityksen hidastumista voisi tulkita integraation rajojen vastaan tulemisena.

Vision ja säädöstyön tasojen välillä voidaan havaita eroavaisuutta oikeuden alueen rakentamisessa. Tarkasteltaessa unionin kansainvälisyksityisoikeudellista säädöstyötä eli hyväksyttyjä ja vireillä olevia säädöksiä syntyy vaikutelma unionin säädösten jatkuvasta lisääntymisestä ja kehittymisestä. Vision tasolla kyse on kuitenkin lähestulkoon pysähtyneisyydestä. Säädöstavoitteita on sisällytetty visioon hyvin vähän vuosien 1998 ja 2000 välillä hyväksyttyjen Wienin toimintasuunnitelman, Tampereen päätelmien ja vastavuoroisen tunnustamisen toimenpideohjelman jälkeen. Tähän on osaltaan vaikuttanut se, että niissä linjatut säädöstavoitteet on osittain saavutettu vasta vähän aikaa sitten ja osittain tavoitteet ovat edelleen saavuttamatta. Esimerkiksi aviovarallisuuskysymyksiä koskeva kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntely määritettiin tavoitteeksi jo vuonna 2000 mutta saavutettiin vasta vuonna 2016. Tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon yksinkertaistaminen eksekvatuurimenettelyn poistamisen avulla on edelleen tekeillä ja odottaa hyväksyttyjen säädösten soveltamiskokemuksen kautta tapahtuvaa keskinäisen luottamuksen vahvistumista.

Kyse tuskin on integraation rajojen vastaan tulemisesta, mistä osoituksena on oikeuden alueen visioinnin jatkuminen säännönmukaisena. Vuonna 2014 hyväksyttyjen strategisten suuntaviivojen mukaan Euroopan oikeuden alue edellyttää edelleen lisätoimenpiteitä sen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi.

⁵⁷ COM(2016) 615 final, s. 2–3, 8–9.

miseksi.⁵⁸ Ei koeta, että alue olisi valmis. Vision kunnianhimoisuuden taso ei kuitenkaan ole sama kuin alkusysäyksen aikana. Monivuotisissa ohjelmissa tavoitteeksi määritetyt säädökset on lähes kaikki saavutettu, ja tästä näkökulmasta visiossa olisi niin sanotusti tilaa uusille tavoitteille. Jos kunnianhimoisuuden määrässä pyrittäisiin vastaavaan kuin suuntaviivojen alkuvaiheessa, niissä voitaisiin asettaa tavoitteeksi esimerkiksi sääntely unionin kansainvälisen yksityisoikeuden sääntelyaukoksi tunnistetuista kysymyksistä.⁵⁹

Aikaisempaa vähäisempi kunnianhimo liittyy tällä hetkellä vallalla olevaan oikeuden alueen vision painotukseen jo hyväksyttyjen oikeudellisten välineiden vakiinnuttamisesta ja laadun parantamisesta.⁶⁰ Kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumisen kannalta tämä tarkoittaa uusien säädösten sijasta jo hyväksyttyjen säädösten parempaa jalkauttamista käytäntöön, niiden soveltamisen seuraamista ja tulkintojen yhtenäistämistä EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä, ja eurooppalaistumiskehityksen edistämistä tätä kautta. Toisaalta visiossa voidaan arvioida heijastuvan myös käytännön neuvotteluissa ilmenneet vaikeudet ja kasvanut varauksellisuus uusien säädöstoimia kohtaan.⁶¹

Menettelyllisinä muutoksina tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota kahteen seikkaan, jotka vaikuttavat EU:n tulevan toiminnan määrittämiseen. Näillä voi olla vaikutusta siihen, miten kansainvälisen yksityisoikeuden tulevaa lainsäädäntötyötä linjataan, ja siten myös siihen, minkälaiseksi oikeuden alueen visio muodostuu tulevaisuudessa. Ensimmäinen näistä liittyy Eurooppa-neuvoston toiminnan muutoksiin. Jo vuoden 2014 strategiset suuntaviivat ilmensivät näitä muutoksia. Suuntaviivat olivat aikaisempiin monivuotisiin ohjelmiin verrattuna kansainvälisen yksityisoikeuden osalta selkeästi tiiviimmät, ja tutkimuksessa on kyseenalaistettu niiden tuoma lisäarvo suhteessa unionin perussopimusmää-

⁵⁸ Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 11.

⁵⁹ Ks. Kramer – de Rooij – Vesna – Blauwhoff – Lisette 2012, s. 48–52, jotka ovat tunnistaneet EU:n kansainvälisyksityisoikeudellisissa sääntelyssä aukkoja (lainvalinta tai myös päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano), jotka koskevat omaisuutta, yhtiöoikeutta, luonnollisen henkilön oikeusasemaa, avioliittoa sekä rekisteröityjen parisuhteiden tai vastaavien, sukunimien, adoptioiden, vanhemmuuden ja aikuisten suojelua. Lisäksi sääntelyaukkoja on tunnistettu voimassa olevan sääntelyn, esim. Bryssel I -asetuksen, soveltamisalojen rajoituksista johtuen, sekä (s. 68–69) voimassa olevaan sääntelyyn liittyvien yhteisten määritelmien puuttumisesta. Ks. myös Kohler 2013/2014, s. 28–29. Sääntelyaukoksi on käsitettävä myös keskustelu alan yhteisten yleisten oppien puuttumisesta, ks. luku 3.7. Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat ovat tulkinnanvaraisia tulevan työn suhteen. Ne mahdollistavat vastavuoroisen tunnustamisen edelleen parantamisen, minkä voidaan tulkita tarkoittavan periaatteen laajentamista uusille aloille ja säädösaukkojen täydentämistä tällä tavoin. Toisaalta vastavuoroisen tunnustamisen parantamisen voi tulkita tarkoittavan voimassa olevien säädösten edelleen kehittämistä. Lisäksi ”vastavuoroisen tunnustaminen” -termin kattavuus ei ole selvä lainvalintasääntelyn sisällyttämisestä. Jos tulkintana pidetään tässä tutkimuksessa esitettyä laajaa merkitystä, lainvalintasääntelyn edelleen parantaminen on osa oikeuden alueen visiota myös vuoden 2014 suuntaviivoissa.

⁶⁰ Painotuksen muuttuminen koskee yleisesti koko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, ks. vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 3.

⁶¹ Kramer 2014, s. 97–98.

räyksiin. Toinen kansainvälisen yksityisoikeuden eurooppalaistumiskehityksen ohjaukseen mahdollisesti vaikuttava menettelyllinen muutos on vuonna 2016 sovittu toimielinten välinen ohjelmointi. Yhteisen ohjelmoinnin tavoitteet vastaavat osittain monivuotisilla ohjelmilla toteutettua unionin tulevan toiminnan suunnanmäärittämistä.

Menettelyllisiin muutoksiin vaikuttaa myös se, että komissio on muuttunut poliittisempaan suuntaan puheenjohtaja Junckerin myötä. Komissio vaikuttaisi pyrkivän vahvempaan asemaan unionin toiminnan määrittämisessä. Toisaalta Eurooppa-neuvoston unionin lainsäädäntötyötä ohjaava asema on samanaikaisesti kasvanut, mihin ovat vaikuttaneet edellä mainitut unionin kohtaamat erilaiset kriisit ja niiden hallinta unionissa. Eurooppa-neuvosto on aktiivisesti ja täsmällisesti linjannut EU:n toimenpiteitä, joilla kriiseihin vastataan. Kansainvälisen yksityisoikeuden tulevan suunnan määrittäminen voidaan nähdä näin osana laajempaa institutionaalista kysymystä EU:n toiminnan suunnan määrittämisestä.

Näiden muutosten vaikutuksia kansainvälisen yksityisoikeuden tulevaisuuden visioon voidaan arvioida peilaamalla niitä tässä tutkimuksessa havaittuihin monivuotisten ohjelmien vaikutuksiin alan eurooppalaistumisessa. Monivuotisten ohjelmien keskeisenä eurooppalaistumista edistävänä tekijänä ovat olleet yhteisesti sovitut konkreettiset linjaukset alan tulevasta suunnasta. Tähänastisessa oikeuden alueen visiossa on saavutettu integraatiota syventävä ja osittain varsin kunnianhimoinenkin yhteisymmärrys kansainvälisen yksityisoikeuden kehittämisestä unionissa, mutta yhteisymmärrys voisi tarkoittaa myös integraatiota vähemmän edistävää visiota, mikäli jäsenvaltioiden yhteinen poliittinen tahtotila tätä osoittaisi. Kyse olisi kuitenkin yhteisymmärryksestä, yhteisestä näkemyksestä EU:n tulevasta suunnasta kansainvälisen yksityisoikeuden alalla. Jos vision laadinta toteutetaan yhteistyössä, edustaa yhteisymmärrys laajasti unionin lainvalmisteluun osallistuvien tahojen näkemyksiä. Jos oikeuden alueen linjaukset muuttuvat vuoden 2014 suuntaviivojen mukaisesti yleisiksi ilman säädöstason ohjausta, heikkenee tulevaa työtä koskeva yhteisymmärrys. Tämä tarkoittaa myös, että osa oikeuden alueen visiossa tähän mennessä tehdystä työstä siirtyy komissiolle, joka aloiteoikeutensa nojalla tekee parhaaksi katsomansa kansainvälisyksityisoikeudelliset säädösehdotukset. Eurooppalaistumiskehityksen kannalta kansainvälisyksityisoikeudellisen EU-sääntelyn suunnanmäärittämisen painopiste siirtyy näin ollen jäsenvaltioilta komission suuntaan.

Suunnanmäärittämisestä erillinen mutta siihen läheisesti liittyvä kysymys on varsinainen säädösten hyväksyminen. Voidaan pohtia, minkälainen vaikutus kansainvälisen yksityisoikeuden tulevien säädösten hyväksymiseen on sillä, ettei säädöksistä ole ennakoon sovittu yhteisymmärryksessä jäsenvaltioiden kesken aikaisempien monivuotisten ohjelmien tapaan. Onko uusien kansainvä-

lisyksityisoikeudellisten säädösten hyväksyminen vaikeampaa sen vuoksi, että niistä ei ole sovittu ennakkollisesti poliittisella tasolla? Unionin kansainvälisyksityisoikeudellisten säädösten hyväksymistä, erityisesti perheoikeuden alalla, on edistänyt ja siihen on vaikuttanut se, että niistä on sovittu monivuotisissa ohjelmissa, sovituista tavoitteista on pidetty kiinni ja että monivuotisille ohjelmille on annettu keskeinen asema unionin säädöstyötä ohjaavina välineinä. Suuntaviivojen muuttuminen yleisiksi voi heikentää säädösaloitteiden asemaa verrattuna siihen ennakkolliseen poliittiseen tukeen, jota jäsenvaltiot aiemmilla monivuotisilla ohjelmilla ovat antaneet. Kyse ei ole enää aikaisempia monivuotisia ohjelmia vastaavalla tavalla jäsenvaltioiden linjaamista säädöstavoitteista.

Toisaalta suunnanmäärittämisen painopisteen siirtymistä jäsenvaltioilta komissiolle ja säädösten ennakkollisen poliittisen tuen heikkenemistä voi tasapainottaa toimielinten välinen yhteinen ohjelmointi. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen yhteinen ohjelmointi voi osittain korvata monivuotisten ohjelmien tehtävän säädöstavoitteita koskevasta yhteisymmärryksestä. Yhteisessä ohjelmoinnissa voidaan sopia yksittäisistä toteutettavista kansainvälisen yksityisoikeuden säädöstavoitteista. Yhteisessä ohjelmoinnissa voidaan siten myös saavuttaa tulevien toimenpiteiden ennakoitavuuteen liittyvää vastaavanlaista hyötyä kuin on ollut monivuotisilla ohjelmilla. Vuotuisessa ohjelmoinnissa kyse on kuitenkin lyhyemmän aikavälin ennakoitavuudesta kuin viiden vuoden monivuotisilla ohjelmilla.

Toimielinten väliseen ohjelmointiin liittyy muitakin tekijöitä, jotka voivat heikentää niiden merkittävyyttä kansainvälisen yksityisoikeuden alan näkökulmasta verrattuna monivuotisten ohjelmien ohjaustapaan. Koko unionin toiminnan kattavassa yhteisessä ohjelmoinnissa kansainvälisyksityisoikeudelliset toimet jäänevät pieneen osaan tai mahdollisesti jopa kokonaan ulkopuolelle. Yhteisen ohjelmoinnin neuvottelut eivät mahdollista oikeuden alueen kehittämiseen keskittyviä keskusteluja tai edes säädöstavoitteita koskevia keskusteluja. Tämä johtuu yhteisen ohjelmoinnin kattavuudesta. Sillä tavoitellaan koko unionin toiminnan linjauksia, ja neuvottelut käydään lyhyessä ajassa yleisten asioiden neuvostokokoonpanossa. Yhteinen ohjelmointi tullee olemaan pitkälti pelkkä säädöstavoitteiden luettelo ilman poliittista visiointia, eikä mahdollinen poliittinen visiointi todennäköisesti ulottuisi oikeuden alueeseen vaan keskittyisi unionin kokonaisuuden kannalta merkittävimpiin kysymyksiin. Yhteisellä ohjelmoinnilla ei voida näin ollen korvata Euroopan oikeuden alueen ja siihen kuuluvan kansainvälisen yksityisoikeuden visiota tulevaisuuden suunnasta. Yhteisen ohjelmoinnin ja monivuotisten ohjelmien eroavaisuudet korostuvat, kun otetaan vielä huomioon Euroopan oikeuden alueen vision valmistelu niin jäsenvaltioiden osalta neuvoston puitteissa kuin komission osalta sen järjestämine kansalaisten kuulemisineen, tiedonantoinen ja vision neuvotteluun osallistumisineen.

Toisaalta on pidettävä mielessä se, että unionin oikeuden aluetta ei rakenneta enää tyhjän päälle, kuten pitkälti tapahtui monivuotisten ohjelmien alkuvaiheessa. Yhteistyön säädöstyötä ohjaavia periaatteita on vakiinnutettu, mihin oikeuden alueen visiolla on osaltaan vaikuttettu. Jatkotyössä voidaan nojata aikaisempaan kokemukseen. EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden tulevaisuuden visioinnille ei ole vastaavanlaista tarvetta kuin oli yhteistyön alkuvaiheessa.⁶²

Tässä vaiheessa ei ole selvää, minkälaiseksi tulevaisuudessa muodostuu kansainvälistä yksityisoikeutta koskevan EU-sääntelyn kehityksen poliittinen ohjaus ja minkälaiset vaikutukset mahdollisilla muutoksilla on alan eurooppalaistumiskehitykselle. Tutkimuksen kirjoittamisen aikaan on liian varhaista arvioida kattavasti vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen ohjaustavan muutoksien vaikutuksia. Suuntaviivojen hyväksymisestä on kulunut vasta vähän aikaa ja uusia kansainvälisyksityisoikeudellisia säädösalotteita on annettu vasta vähän. Uusien aloitteiden vähäisyys vastaa sinänsä suuntaviivojen painotuksen muutosta uusista säädöksistä jo hyväksytyjen vakiinnuttamiseen, mutta vaikuttaisi siltä, että vuoden 2014 suuntaviivojen merkitys jäisi vähäisemmäksi kuin aikaisempien monivuotisten ohjelmien.⁶³ Vastaavasti toimielinten välinen yhteinen ohjelmointi parempaa sääntelyä koskevan sopimuksen mukaisena menettelynä on myös uusi. Vuonna 2017 on tarkoitus laatia Eurooppa-neuvostossa vuoden 2014 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen suuntaviivoista väliarviointi,⁶⁴ ja vuonna 2020 ajankohtaistuu seuraavien suuntaviivojen hyväksyminen.

Unionin perussopimuksissa Eurooppa-neuvoston erityiseksi tehtäväksi on määrätty vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen strategisten suuntaviivojen määrittäminen (SEUT 68 artikla), ja on oletettavaa, että Eurooppa-neuvosto tulee jatkossakin käyttämään sille annettua toimivaltaa. Tätä tehtävää tulisi hyödyntää käymällä perusteellisia keskusteluja oikeuden alueen rakentamisesta ja EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden kehittämisestä,⁶⁵ ja lisäksi tulisi pyrkiä luomaan edelleen oikeuden alueen pitkän aikavälin visiota, eri toimijoiden välisen dialogin kautta luotua tulevaisuuden kuvaa kansainvälisen yksityisoikeuden kehityksestä ja Euroopan oikeuden alueesta. Vision luomisella voidaan edistää yhteisymmärrystä EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden yksittäisistä säädöksistä mutta myös laajemmasta yksityisoikeudellisen yhteistyön suunnasta ja kokonaiskuvasta, ja näin edistää säädösten hyväksymistä. Tämä kuitenkin edel-

⁶² Ks. Carrera – Guild 2012, s. 14–16, vastaavasti yleisemmin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueesta.

⁶³ Ks. 5.7 luku Bryssel IIa -asetuksen osalta, joka on ainoa vuoden 2017 alkupuoleen mennessä vuoden 2014 strategisten suuntaviivojen voimassaolon aikana annettu kansainvälisen yksityisoikeuden lainsäädäntöaloite.

⁶⁴ Ks. vuoden 2014 strategiset suuntaviivat, kohta 13. Ks. myös E 123/2016 vp, s. 6.

⁶⁵ Ks. Meeusen 2007a, s. 305; Kramer 2008, s. 16.

PÄÄTELMÄT

lyttää vision laadintaa niin, että eri toimielimet antavat myös jatkossa Eurooppa-neuvoston linjauksille painoarvoa ja sitoutuvat linjausten toteuttamiseen ja että linjauksilla tuodaan lisäarvoa suhteessa unionin perussopimukseen.

Abstract

Tia Möller

EUROPEANIZATION OF PRIVATE INTERNATIONAL LAW

The Europeanization of private international law is a well-recognized fact. The European Union has adopted a number of legal instruments in the field of private international law (PIL) in order to create a European area of justice, the objective defined by the EU Treaties. The main influences on the legislative process in EU PIL are commonly considered to be the Treaty provisions on the objectives and basis for the judicial cooperation in civil matters, including the PIL (the Treaty on the European Union (TEU) Article 3(2), the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) Article 81) and the EU legislature (the Commission, the European Parliament and the Council). However, there is also a third element: multiannual programmes for the Area of Freedom, Security and Justice. These multiannual programmes have been adopted successively since 1998 (Vienna Action Plan 1998, Tampere Conclusions 1999, Hague Programme 2004, Stockholm Programme 2009, Strategic Guidelines 2014), and they have been adopted by the European Council (TEU Article 15(1), TFEU Article 68), and thus by the Member States together with the Commission, and since the Lisbon Treaty, with the president of the European Council. Nevertheless, despite their importance, the impact of the multiannual programmes on the Europeanization of private international law has yet to be thoroughly examined. This study attempts to fill a significant gap in the literature by addressing this issue.

The cross-cutting issue in this study is the impact of the multiannual programmes on the EU legislative process in the field of PIL and thus the impact of the multiannual programmes on the Europeanization of PIL. This is discussed from various angles: the programmes' relationship to the relevant EU Treaty provisions, concrete guidelines in the programmes for PIL (thus defining the vision of EU PIL) and the programmes' influence on the EU legislative process. The latter aspect is analysed by examining all the EU PIL legislative acts adopted thus far (on the basis of TFEU Article 81). Moreover, possible future changes to the content and adoption procedure of multiannual programmes and their impact on future Europeanization of PIL are discussed.

As the multiannual programmes are political in nature, and thus are not le-

gally binding, their impact on the legislative process is dependent on the commitment of different actors to their implementation. Consequently, this commitment is also examined in order to reveal the factors affecting the role of the multiannual programmes in the EU legislative process.

Different legal methodological approaches are used in the study. The study is based on the paradigms of legal dogmatics, i.e. legal positivism and the theory of the sources of law. While the multiannual programmes have a legal basis in the EU Treaties, their status as political statements is nevertheless acknowledged when examining their impact. The study uses methods from both law and politics and legal history. The study examines the role of the multiannual programmes in legislative planning in the EU and investigates all the multiannual programmes adopted so far in the Area of Freedom, Security and Justice, their impact on the Europeanization of PIL and their relationship to the relevant EU Treaty provisions in force at the time of their adoption. The study also considers the impact of the programmes on the Europeanization of PIL on different aspects of law: the legal order, judicial practices, the legal system and legal culture.

The study proposes that the vision of a European area of justice created by the multiannual programmes has played a central role not only in defining the direction of the Europeanization of PIL but also in its actual Europeanization, i.e. in the adoption of EU PIL instruments. In particular, in the area of family law, which varies widely between different legal traditions and legal cultures, the vision of a European area of justice has fostered a common understanding of the legislative work required, thereby furthering the Europeanization of PIL. The multiannual programmes have both determined the PIL issues to be addressed by various legislative acts and also defined the general principles on which PIL cooperation should be based in the EU. The vision of a European area of justice has been forward-looking and brought real value to the EU Treaty provisions. The reason for adopting the vision for EU PIL in the form of multiannual programmes, thus defining the EU's legislative objectives for PIL at the highest political level, has been the will to ensure the creation of an area of justice within the greater whole of Freedom, Security and Justice.

The study shows that EU legislative work in the field of PIL has been agreed in the multiannual programmes prior to formal EU legislative procedures. As thus far the vision of the area of justice has been primarily forward-looking, this has furthered the Europeanization of PIL; nevertheless, the multiannual programmes can be also used to hinder Europeanization, as the programmes have played such a strong guiding role in the EU's legislative work. The strong impact of the multiannual programmes on the Europeanization of PIL is due to the Member States having jointly, and in cooperation with the Commission, determined the legislative objectives in the vision; therefore, the EU legislature has

been committed to its implementation. The study also reveals the tensions between the European Council and the Council in implementing the multiannual programmes; however, this study argues that these tensions have also strengthened the role of the multiannual programmes in the Europeanization of PIL, since the positions of the Member States have been more conservative at the level of the Council than at the level of the European Council. The multiannual programmes have been used as a tool to take the objectives jointly defined therein further despite of the sometimes divergent views expressed at the Council level. Nevertheless, these tensions are essentially conflicting because of the central role of the Member States in defining the guidelines of the multiannual programmes.

A detailed vision for legislative acts is problematic in relation to the Commission's right of initiative in the proposal of laws (TEU Article 17(2)) and the role of the European Parliament as the co-legislator in the field of PIL. However, the Commission has benefited from the political mandate provided by the multiannual programmes, and until recently the Commission itself has proactively encouraged their adoption, as has the European Parliament.

However, the study also shows that several factors have caused changes in the guiding role of the multiannual programmes. Partly, such changes relate to the creation of the foundation for the area of the justice, compared to the time when the multiannual programmes were first adopted and the area of justice was simply a novel idea. The multiannual programmes have played a central role in creating this foundation, but the need for legislative guidance is no longer the same. In addition, these changes relate partly to more general discussions on the direction of EU politics and the role of the European Council versus the Commission, the Council and the European Parliament therein. Here, the framework of the newly adopted inter-institutional agreement on legislative planning is a particularly salient example. If the multiannual programmes are abandoned, the benefits they have produced, especially wide mutual understanding in directing legislative work, a common vision for EU PIL and predictability, will also be lost.

The impact of the multiannual programmes on the Europeanization of PIL is limited in several ways. These limitations are partly due to the guidelines themselves, i.e. their general nature. The details of legislative acts are determined not in the multiannual programmes but in legislative procedures. Partly, these limitations stem from the shortcomings of the EU legislature and legislation in general in the process of the Europeanization of law. This, in turn, relates to the issue of the impact of the multiannual programmes on the different aspects of law.

Oikeustapaushakemisto

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

- Asia C-29/69 Erich Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt, ECLI:EU:C:1969:57.
- Asia C-22/70 Euroopan yhteisöjen komissio v. Euroopan yhteisöjen neuvosto, ECLI:EU:C:1971:32.
- Asia C-4/73 J. Nold, Kohlen und Baustoffgroßhandlung v. Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:1974:51.
- Asia C-120/78 Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ECLI:EU:C:1979:42.
- Asia C-148/02 Carlos Garcia Avello v. Belgian valtio, ECLI:EU:C:2003:539.
- Asia C-353/06 Stefan Grunkin ja Dorothee Regina Paul, ECLI:EU:C:2008:559.
- Asia C-491/10 PPU, Joseba Andoni Aguirre Zarraga v. Simone Pelz, ECLI:EU:C:2010:828.
- Asia C-620/10 Migrationsverket v. Nuriye Kastrati, Valdrina Kastrati ja Valdrin Kastrati, ECLI:EU:C:2012:265.
- Asia C-42/11 Joao Pedro Lopes Da Silva Jorge, ECLI:EU:C:2012:517.
- Asia C-245/11 K v. Bundesasylamt, ECLI:EU:C:2012:685.
- Asia C-83/12 Minh Khoa Vo, ECLI:EU:C:2012:202.
- Asia C-394/12 Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt, ECLI:EU:C:2013:813.
- Asia C-604/12 H. N. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform ym., ECLI:EU:C:2014:302.
- Asia C-443/14 Kreis Warendorf v. Ibrahim Alo, ECLI:EU:C:2016:127.

Euroopan unionin tuomioistuimen lausunnot

- Lausunto 1/03 Yhteisön toimivalta tehdä uusi Luganon yleissopimus tuomioistuimen toimivaltaasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla. ECLI:EU:C:2006:81.
- Lausunto 1/13 SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto – Yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus kansainvälisestä lapsikaappauksesta – Kolmansien valtioiden liittyminen – Asetus (EY) N:o 2201/2003 – Euroopan unionin yksinomainen ulkoinen toimivalta – Riski siitä, että unionin sääntöjen yhtenäiseen ja johdonmukaiseen soveltamiseen ja niillä käyttöön otetun järjestelmän moitteettomaan toimintaan vaikutetaan haitallisesti. ECLI:EU:C:2014:2303.
- Lausunto 2/13 SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu lausunto – Kansainvälistä sopimusta koskeva luonnos – Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen – Mainitun luonnoksen yhteensopivuus EU- ja EUT-sopimuksen kanssa. ECLI:EU:C:2014:2454.

Euroopan unionin tuomioistuimen julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset

- Asia C-105/03 Julkisasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotus, rikosoikeudenkäynti Maria Pupinoa vastaan, ECLI:EU:C:2004:712.
- Asia C-317/04 Julkisasiamies Philippe Légerin ratkaisuehdotus, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:2005:710.
- Asia C-1/05 Julkisasiamies L. A. Geelhoedin ratkaisuehdotus, Yunying Jia v. Migrationsverket, ECLI:EU:C:2006:258.
- Yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06
Julkisasiamies Dámaso Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus, Rhiannon Morgan v. Bezirksregierung Köln ja Iris Bucher v. Landrat des Kreises Düren, ECLI:EU:C:2007:174.
- Yhdistetyt asiat C-57/09 ja C-101/09
Julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus, Saksan liittotasavalta v. B (C-57/09) ja D (C-101/09), ECLI:EU:C:2010:302.
- Asia C-137/09 Julkisasiamies Yves Borin ratkaisuehdotus, Marc Michel Josemans v. Burge-meester van Maastricht, ECLI:EU:C:2010:433.
- Asia C-391/09 Julkisasiamies Niilo Jääskisen ratkaisuehdotus, Malgożata Runevič-Vardyn ja Łukasz Paweł Wardyn v. Vilniaus miesto savivaldybės administracija ym., ECLI:EU:C:2010:784.
- Asia C-411/10 Julkisasiamies Verica Trstenjakin ratkaisuehdotus, N. S. v. Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2011:611.
- Asia C-493/10 Julkisasiamies Verica Trstenjakin ratkaisuehdotus, M. E., A. S. M., M. T., K. P., E. H. v. Refugee Applications Commissioner ja Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2011:610.
- Asia C-179/11 Julkisasiamies Eleanor Sharpstonin ratkaisuehdotus, CIMADE ja Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) v. Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, ECLI:EU:C:2012:298.
- Asia C-325/11 Julkisasiamies Yves Botin ratkaisuehdotus, Krystyna Alder ja Ewald Alder v. Sabina Orłowska ja Czesław Orłowski, ECLI:EU:C:2012:583.
- Asia C-648/11 Julkisasiamies Pedro Cruz Villalón ratkaisuehdotus, MA, BT ja DA v. Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2013:93.
- Asia C-658/11 Julkisasiamies Yves Botin ratkaisuehdotus, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:2014:41.
- Asia C-43/12 Julkisasiamies Yves Botin ratkaisuehdotus, Euroopan komissio v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto, ECLI:EU:C:2013:534.
- Asia C-60/12 Julkisasiamies Eleanor Sharpstonin ratkaisuehdotus, Marián Baláž, ECLI:EU:C:2013:485.
- Asia C-84/12 Julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus, Rahmanian Koushkaki v. Saksan liittotasavalta, ECLI:EU:C:2013:232.
- Asia C-144/12 Julkisasiamies Yves Botin ratkaisuehdotus, Goldbet Sportwetten GmbH v. Massimo Sperindeo, ECLI:EU:C:2013:136.
- Asia C-285/12 Julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus, Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, ECLI:EU:C:2013:500.
- Asia C-579/13 Julkisasiamies Maciej Szpunarin ratkaisuehdotus, P ja S v. Commissie Sociale Zekerheid Breda ja College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen, ECLI:EU:C:2015:39.

- Asia C-443/14 Julkisasiamies Pedro Cruz Villalón ratkaisuehdotus, Kreis Warendorf v. Ibrahim Alo, ECLI:EU:C:2015:665.
- Asia C-560/14 Julkisasiamies Paolo Mengozzin ratkaisuehdotus, M v. Minister for Justice and Equality Ireland ja Attorney General, ECLI:EU:C:2016:320.

Asiahakemisto

III-pilari 11, 32, 46–49, 56–58, 62–65, 159, 246, 247, 280

A

Aineellinen harmonisointi 77, 88, 92, 93–97, 127, 130–131, 170, 253, 263, 275
 Aloite monivuotisten ohjelmien laatimiselle Haagin ohjelma 136–137
 Tampereen päätelmät 134–135
 Tukholma ohjelma 138
 Vuoden 2014 strategiset suuntaviivat 141
 Amsterdamin sopimus 26, 34, 36, 40–52, 56–58, 66, 68, 72–73, 82, 93, 95, 103, 114, 128–130, 134, 136, 155, 167, 194, 247, 264, 280
 määräysehdotus monivuotisista ohjelmista 41–42
 perheoikeus 52, 75–76
 siirtymäkausi 45–46, 52
 Asuinpaikkaliittymä 100, 103, 105–106, 217, 275
 Avioparit, aviovarallisuus 1, 15, 106, 179, 193, 195, 196, 199, 210–212, 213–214, 217, 219, 220, 228, 230, 237, 238, 281
 Avoparit, varallisuusoikeudelliset kysymykset 179, 199–200, 210–212, 213

B

Bryssel I -asetus 103, 128, 179, 184–186, 187, 189, 199, 209, 218, 220, 223, 228, 230, 282
 Bryssel II -asetus 94, 101–102, 111, 128, 169, 179, 199, 201–204
 Bryssel IIa -asetus 89, 169, 171, 201–204, 205, 216, 217, 219, 221, 228, 252, 254
 Brysselin vuoden 1968 yleissopimus 76, 84, 182, 184, 201, 204, 208

C

COSAC 156–158

D

Demokraattinen hyväksyttävyys 11–12, 109, 151–153, 157–158

E

Ehdottomuusperiaate 103, 116, 120–121
 Eksekvatuuri
 hyväksytyissä säädöksissä 184–187, 203–206, 209, 212, 227–228
 oikeuden alueen visiossa 51, 88, 96, 135, 177–184, 199, 202, 204, 208, 210–211, 227, 238, 250, 252, 273
 Elatusapuasetus, elatusvelvoitteet 95, 101, 102, 106, 111, 171, 196–197, 199, 203, 204–206, 219, 220, 224, 228
 Ennakoitavuus, EU:n tulevan lainsäädännön 74–75, 103, 176, 229–231, 243–244, 249–250, 252, 257–258, 284
 Ennakkovaikuttaminen 139–130, 244
 Esityöt 17, 218–220, 265
 EU:n kansalaisuus 38, 104, 105, 107–109, 120–121, 129
 Euroopan ihmisoikeussopimus 89, 121, 183, 250
 Euroopan parlamentti
 osallistuminen monivuotisten ohjelmien laadintaan 37, 45–46, 53–54, 63–66, 67, 149–151, 252–253, 256–257, 269
 sitoutuminen monivuotisiin ohjelmiin 144–145, 150–151, 243
 toimivalta 37, 45, 52, 57
 Euroopan perusoikeuskirja 82, 104, 106–107, 121, 183
 Eurooppalainen maksamismääräysmenettely 85, 95, 97, 180, 186–188, 216, 219, 228, 230
 Eurooppalainen täytäntöönpanoperuste 186–188, 216, 219, 220, 228
 Eurooppa-neuvosto
 kielto toimia lainsäätäjänä 5, 13, 60, 103, 243, 276
 puheenjohtaja 60, 64, 135, 236, 246
 SEU 15(1) artikla 1, 5, 12–14, 18, 60, 103, 133, 191–192, 232, 241–243, 259–260, 267, 276
 SEUT 68 artikla 1, 7, 9, 12–14, 18, 30, 31, 60–62, 64–66, 67, 68, 133, 140, 141, 167,

176, 191–192, 233, 249, 259–260, 267, 285
toimivalta 33, 41, 59–62, ks. SEU 15(1) artikla, SEUT 68 artikla

F

Fragmentoituminen 33, 97–99, 130

G

Globaali yhteistyö, ks. kansainvälinen yhteistyö

H

Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssi 100–102, 115, 205, 223–224, 226, 253, 263

Hallitustenvälisyys 1, 11, 32–40, 47–48, 50, 58–61, 75, 151, 159, 193, 266

Henkilöiden vapaa liikkuvuus 48, 49, 56, 109–113, 129–130

I

Instrumentalisoituminen 10, 71, 104, 129

Integraation rajat 281–282

J

Joustavuus, poliittisten suuntaviivojen 188, 231, 251

Juridiikka, oikeuden ulottuvuutena 14, 24, 123, 274–276, 279

Juridiikan perusoletus 274–276

Jännite

Eurooppa-neuvoston ja komission välillä 12–13, 234–236, 239–240

Eurooppa-neuvoston ja neuvoston välillä 12–13, 236–240

Jäsenvaltiot

kaksoisrooli 236–239

keskinäinen luottamus 80–81, 89–92, 94, 120, 127–128, 131, 137, 185–186, 192, 196, 215–217, 253–254, 258, 276–277, 281

osallistuminen monivuotisten ohjelmien laadintaan 134–148, 175–176, 236–240, 241–243, 266, 269–270

K

Kansainvälinen toimivalta 222

Kansainvälinen yhteistyö 99–102, 121, 130, 222–226, 253

yksityisoikeuden alan strategia 223, 226
ks. Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssi

Kansalaisuusliittymä 103, 105–106, 216, 275

Kansalliset parlamentit 11–12, 57, 59,

151–158, 270

epäsuora vaikuttaminen 11–12, 154–155, 158

suora vaikuttaminen 11–12, 154–156, 158

Keskinäisriippuvuus, toimielinten välinen 243

Kodifiointi 90, 98–99, 115–123, 253

Kollektiivipäätöksenteko 158, 243

Komissio

aloiteoikeus 3, 9, 13, 36–37, 43, 45, 52, 58–59, 65–66, 146–148, 176, 234, 245, 270–271, 283

aloitevallan kaventuminen 146–147, 162, 235–236, 241–242

kannanmuutos monivuotisiin ohjelmiin 59, 143, 161–162, 165–166, 246, 280

tuki monivuotisille ohjelmille 135–137, 146–147, 161–162, 241, 270

työohjelma 256–260

Konsolidointi 98–99, 216–217

Koodi, kansainvälisen yksityisoikeuden koodi 115–123, 231, 253

Koulutus, oikeuden alan toimijoiden 55–56, 142, 172, 215–216, 248, 254, 276

L

Lainsäädännön johdonmukaisuus 97–99, 115, 118, 121–123, 130, 148, 216–217, 223, 248

Lainvalintasäännöt

oikeuden alueen visiossa 192–198, 206–215, 248, 253, 282

osana vastavuoroista tunnustamista 84–88, 196–197, 282

toissijainen asema 177, 192–197, 221

Lissabonin sopimus

III pilarin purkamisen 56–58, 62–65, 159, 249–247, 280

Eurooppa-neuvoston tehtävä strategisten suuntaviivojen määrittäjänä, ks. Eurooppa-

neuvosto, SEUT 68 artikla
perheoikeus 15, 57, 79, 276
siirtymäkausi 58, 64, 159, 246
yhteisöllistäminen, ks. III pilarin purkamien

M

Maastrichtin sopimus 32–40, 50
institutionalisointi 33–38
Maksukyvyttömyysmenettely 128, 175,
188–189, 254
Materialisoituminen, kansainvälisen yksityis-
oikeuden 10, 71, 100, 104–115, 121,
128–129, 276
Muutosjohtaminen 4, 271, 272

N

Nizzan sopimus 52–54
perheoikeus 52
siirtymäkausi 52

O

Oikeuden alueen yhteys
EU:n kansalaisuuteen 104–105, 107–109,
128–129
henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen
104–105, 109–113, 128–130
perusoikeuksiin 104–105, 106–107,
128–129
sisämarkkinoihin 104–105, 114–115,
128–130
syrjintäkieltoon 104–106, 128–129
Oikeuden eri tasot 123–127, 274–279
Oikeuden eri ulottuvuudet 123–127, 274–279
Oikeuden nelikenttämalli 14, 24, 123, 125,
229, 274–279
Oikeusjärjestelmä
oikeuden alueen visiossa 89, 92, 125–126,
127, 229, 277
oikeuden yhtenä ulottuvuutena 14, 24,
122, 123–126, 229, 274, 276–279
Oikeuskulttuuri
oikeuden alueen visiossa 91–92, 93, 125,
127, 250, 277
oikeuden yhtenä ulottuvuutena 14, 24, 92,
122, 123–126, 215, 229, 274, 276–279
Oikeussuojan saatavuus 17, 43, 55–56,
80–83, 85, 88, 103, 106, 112, 127, 131,

171, 172, 174, 180, 188, 189, 193, 215,
229, 230, 247

Oikeusvaltioperiaate 216, 235, 250
Ordre public, ks. ehdottomuusperiaate

P

Perheoikeus
Eurooppa-neuvoston linjauksissa muutoin
kuin oikeuden alueen visiossa 169–171,
174
oikeuden alueen visiossa 15, 39, 75–79,
102, 127–128, 179, 181, 193, 194, 197,
198–215, 226–227, 237, 240, 244, 263,
265, 273, 275–276, 284
perussopimuksissa 52, 57, 76
päättökseenkomenettely 4, 13, 57
Perintöasetus 14, 106, 111, 209, 217, 219,
228
Perintökysymykset 171, 195–196, 199,
208–210
Perusoikeudet 104–108, 121, 129, 183, 247,
258, 263
Poliittinen luonne, monivuotisten ohjelmien
2, 5–6, 7, 11, 16–18, 20, 97, 126, 164 196,
241–242, 267
Poliittinen näkyvyys 43–45, 51, 74, 77, 164,
173, 194–195, 267
Poliittinen painoarvo 5–6, 7, 9, 11–12, 77,
133–146, 161, 218–220, 267–269, 273,
286
Puolisoiden varallisuussuhteet 210–212

R

Rajat ylittävyys -edellytys 50, 77, 80, 88,
95–97, 99, 110, 113, 127, 130–131, 180,
215, 235, 247, 265
Rekisteröidyt parisuhteet, varallisuusoukeu-
delliset kysymykset 1, 15, 106, 111, 148,
171, 200, 210–212, 213, 217, 219–220,
228, 230, 234, 238, 282
Renvoi, ks. viittauseriaate
Rooma 0 -asetus 116–122
Rooma I -asetus 171, 192–198, 221, 255
Rooma II -asetus 119, 192–198, 221
Rooma III -asetus 15, 94, 100, 106, 110–111,
171, 199–200, 206–208, 213–214, 220,
237, 239–240
Rooman vuoden 1980 yleissopimus 76, 117,
192–193, 197–198

S

Saatavien siirto 198

Savigny 100, 105, 120

Sedimentaatio 122–125, 278–279

Seuranta 11, 45, 133, 164–173, 256, 247,
273–274

ks. myös tulostaulu

Sisämarkkinat 75–76, 84–85, 95–96,
110–111, 114–115, 129–130, 182, 187,
192

Sisämarkkinaedellytys 50, 56–58, 110, 203

Sitoutuminen visioon

Euroopan parlamentti 145–146, 149–151,
161–163, 176, 230, 268–269

Eurooppa-neuvosto 44–45, 134–137, 140,
141, 161–163, 167–176, 237

jäsenvaltiot 134, 138–139, 141, 161–163,
176, 237–238, 242–243, 268–270

komissio 135–137, 140, 143–144,
161–163, 176, 230, 241–244, 268–269

merkitys vision toteutumiselle 8, 11–13,
43, 133, 146, 161–163, 164, 175–176,
241–244, 267–272

neuvosto 135, 137–140, 141–142,
161–163, 176, 230, 242–244, 268–269

Siviiliprosessioikeus 17, 80, 99, 148,
216–217, 253, 278

Sopimus paremmasta lainsäädännöstä, ks.
toimielinten välinen sopimus paremmasta
lainsäädännöstä

Suhteellisuusperiaate 95, 137, 153, 157, 240

Suojelutoimenpiteiden vastavuoroinen
tunnustaminen 1, 189, 228

Syrjintäkielto 104–106, 120–121, 129

Sähköinen oikeus 215–216, 254

Säädöstason ohjaus 9, 74, 102–103, 146–148,
177, 184–221, 283

merkitys lainsäädäntötyön ennakoitavuus-
delle 102–103, 177, 131, 226–231,
247–255, 257, 261, 283

yleisyyden seurauksena yksityiskohtaisten
ratkaisuiden tekeminen lainsäädäntöme-
nettelyssä 102–103, 182–183, 131,
226–229, 266, 275–276

T

Testamentti 148, 171, 199, 208–210, 253

Tiiviimpi yhteistyö 1, 15, 94, 118, 171,

207–208, 212, 213–214, 219–220, 227,
238, 240, 243

Tilivarojen turvaamismenettely 1, 186–187,
219, 220, 228, 230

Toimielimet, ks. Eurooppa-neuvosto,
Euroopan parlamentti, komissio
sopimus paremmasta lainsäädännöstä 7,
255, 259
yhteinen ohjelmointi 7, 13–14, 255–261,
283–285

vastuunjakaminen säädösaloitteista
241–242

välinen jännite, ks. jännite

Toimintasuunnitelma, monivuotisten
ohjelmien 3, 146–148, 149

Haagin ohjelman 101, 181, 185, 186, 197,
205, 207, 209, 220, 223

Tukholman ohjelman 166, 181, 185, 187,
198, 200, 202, 210, 217, 223

Toissijaisuusperiaate 59, 95, 137, 153, 154,
157–158, 224

Tulevaisuusryhmät 138–140

Tulkintaristiriidat 250–252

Tulkintavaikutus, monivuotisten ohjelmien
121, 265

Tulostaulu, monivuotisten ohjelmien
161–162, 164–165, 189, 239

V

Vakiintumattomat valmistelumenettelyt 155,
160–161, 233, 260

Vakuudet 195, 226–227

Valtuutuslupamenettelyt 224–225

Vakuutussopimukset 195, 198, 226–227

Varallisuus oikeudelliset kysymykset
ks. avioparit, avopari, rekisteröidyt
parisuhteet

Vastavuoroinen tunnustaminen
käsitteen kehittyminen visiossa 51, 53, 55,
68, 84–89, 194–197, 247–249
käsitteen sisältö 178–182, 194–197,
248–249, 282

perussopimuksissa 51, 53–55, 68, 247

Verkostot, oikeuden alan toimijoiden 89, 215,
276, 278

Vieraan valtion lain soveltaminen 116–123

Viittausperiaate 103, 116, 118, 120

Visio

alataso 71–72, 79, 81, 131

- dynaaminen luonne 131
 heijastusvaikutukset 125–127, 277–279
 kansalaiset oikeuden alueen vision
 keskiössä 107–108, 129
 merkitys, käsitteenä 5
 oikeuden alueen 71–131, 177–231,
 272–274, 280–286
 oikeuden alue itsenäisenä tavoitteena
 72–75, 130
 oikeuden alueen vision toimeenpano
 177–231
 painotuksen muuttuminen 75, 90–91, 131,
 229, 282, 285
 perusta 128, 131, 168, 182, 199, 228–230
 sisällön yleisyys 73–75, 116, 183–184,
 226, 245–255, 266
 vaikutuksien rajallisuudet 14, 122,
 125–127, 128–130, 183, 229, 274–279
 vakiintuminen 128, 131, 172–173, 176,
 280
 välilliset vaikutukset 125–127, 278–279
 välittömät vaikutukset 123–127, 275, 279
 ylätaso 79–103, 127, 131, 172, 174, 178,
 196–197, 229–210, 246–247, 273
 Väestörekisteriasiakirjat 123, 189–192, 229,
 231, 252, 253
 Vähäisiä vaatimuksia koskeva menettely 135,
 180, 186–188, 220, 228
 Väliarviointi, monivuotisten ohjelmien 162,
 164–166, 285
- Y**
 Yhteisöllistäminen, yksityisoikeudellisen
 yhteistyön 46–49
 komission aloite 46–47
 Suomen aloite 48
 Yhtiöoikeus 180, 195, 198, 226–227, 229,
 251, 285
 Yleiset opit, ks. myös kodifiointi, koodi
 yhtenäistäminen 10, 115–119, 125–126,
 282
 visiossa 119–123, 130–131

EU:n oikeus- ja sisäasioiden monivuotisia ohjelmia ja muita oikeus- ja sisäasioiden työtä ohjaavia suuntaviivoja on hyväksytty Maastrichtin sopimuksesta (1992) lähtien. Huomattavimpina voidaan mainita Wienin toimintasuunnitelma (1998), Tampereen päätelmät (1999), Haagin ohjelma (2004), Tukholman ohjelma (2009) ja vuoden 2014 strategiset suuntaviivat. Näillä kaikilla on rakennettu Euroopan oikeuden aluetta ja linjattu myös EU:n kansainvälisyksityisoikeudellista sääntelyä, mutta ohjelmien vaikutuksia alan eurooppalaistumiseen ei ole tähän mennessä tutkittu.

Teoksessa selvitetään, minkälaiselle visiolle EU:n kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntely on monivuotisten ohjelmien mukaan perustunut, miten visio on vaikuttanut EU:n lainvalmisteluun ja mitkä tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että poliittisluontoisilla monivuotisilla ohjelmilla on ollut säädöstyötä ohjaava asema. Esiin nousee muun muassa perheoikeuteen, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja lainvalintasääntelyyn liittyviä kysymyksiä. Samalla pohditaan niin vision vaikutuksien rajallisuuksia kuin sen vaikutuksia oikeuden eri ulottuvuuksissa. Lisäksi sivutaan myös vision suhdetta kansainvälisen yksityisoikeuden materialisoitumiseen ja yleisten oppien yhtenäistämiseen.

Tarkastelun kohteena ovat myös monivuotisten ohjelmien ja EU:n perussopimusmääräysten väliset suhteet. Miten monivuotiset ohjelmat suhteutuvat esimerkiksi perussopimusten määräyksiin, jotka koskevat kansainvälisyksityisoikeudellista yhteistyötä, EU:n tulevan työn suuntaviivojen määrittämistä oikeus- ja sisäasioissa tai EU:n politiikassa ja unionin toimielinten tehtäviä, kuten komissio aloiteoikeutta?

Teos on hyödyllinen kansainvälisestä yksityisoikeudesta, EU:n oikeus- ja sisäasioiden suunnanmäärittämisestä sekä Eurooppa-neuvoston poliittisesta ohjauksesta kiinnostuneille.

