

U 30/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisten ja yritysten vapaan liikkuvuuden edistämisestä yksinkertaistamalla tiettyjen julkisten asiakirjojen hyväksymistä Euroopan unionissa sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (yleisten asiakirjojen hyväksyminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä huhtikuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin asetukseksi kansalaisten ja yritysten vapaan liikkuvuuden edistä-

misestä yksinkertaistamalla tiettyjen julkisten asiakirjojen hyväksymistä Euroopan unionissa sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2013

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2013/0943

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KANSALAISTEN JA YRITYSTEN VAPAAN LIIKKUVUUDEN EDISTÄMISESTÄ YKSINKERTAISTAMALLA TIETTYJEN JULKISTEN ASIAKIRJOJEN HYVÄKSYMISTÄ EUROOPAN UNIONISSA SEKÄ ASETUKSEN (EU) N:O 1024/2012 MUUTTAMISESTA (YLEISTEN ASIAKIRJOJEN HYVÄKSYMINEN)

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 24 päivänä huhtikuuta 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansalaisten ja yritysten vapaan liikkuvuuden edistämisestä yksinkertaistamalla tiettyjen julkisten asiakirjojen hyväksymistä Euroopan unionissa sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (COM (2013) 228 lopullinen).

Ehdotus perustuu vuonna 2009 hyväksyttyyn Tukholman ohjelmaan ja siihen liittyvään toimintasuunnitelmaan. Tavoitteena on vähentää asiakirjojen hyväksymiseen liittyvien muodollisuuksien aiheuttamaa oikeudellista epävarmuutta, kustannuksia ja pitkäjänteisiä menettelyjä. Lisäksi tavoitteena on tarjota tarvittavat suojatoimet, joilla estetään väärennetyjen asiakirjojen käyttö EU:ssa. Ehdotus ei koske asiakirjojen vaikutusten tunnistamista jäsenvaltioiden välillä.

Komission toimittamassa asetusehdotuksen käännöksessä englanninkielinen termi ”public document” on käännetty ”julkiseksi asiakirjaksi” (official handling). Tässä muistiossa termistä käytetään jatkossa käännöstä ”yleinen asiakirja” (allmän handling), joka kuvaa asiaa paremmin ja vastaa myös asiaa koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa käytettyä terminologiaa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa on kysymys tiettyjen yleisten asiakirjojen hyväksymiseen liittyvien hallinnollisten muodollisuuksien vähentämisestä rajat ylittävissä tilanteissa. Ehdotusta sovelletaan ainoastaan jäsenvaltioiden viranomaisten antamiin asiakirjoihin, joilla on todistusvoima seuraavissa asioissa: syntymä, kuole-

ma, nimi, avioliitto ja rekisteröity parisuhde, vanhemmuus, adoptio, asuinpaikka, kansallisuus ja kansalaisuus, kiinteistöt, yhtiön tai muun yrityksen oikeudellinen muoto ja edustajat, teollis- ja tekijänoikeudet sekä merkin-
nätön rikosrekisteriote.

Ehdotuksen mukaan edellä mainituissa asioissa annettu yleinen asiakirja on hyväksyttävä ilman laillistamista tai vastaavaa muodollisuutta kuten ns. apostille-todistusta, kun se esitetään toisen jäsenvaltion viranomaiselle. Viranomaiset eivät saa myöskään vaatia alkuperäisen asiakirjan ja sen oikeaksi todistetun jäljennöksen esittämistä samanaikaisesti. Lisäksi viranomaisten on pääsääntöisesti hyväksyttävä kyseisten asiakirjojen käännökset, vaikka ne eivät olisi oikeaksi todistettuja. Viranomainen voi vaatia oikeaksi todistettua käännöstä, jos sillä on yksittäisessä tapauksessa perusteltu syy epäillä sille esitetyn käännöksen oikeellisuutta tai laatua.

Jäsenvaltioiden välille ehdotetaan perustettavaksi jäsenvaltioiden nimeämiin keskusviranomaisiin perustuva hallinnollinen yhteistyöjärjestelmä. Keskusviranomaisten tehtävänä olisi antaa apua viranomaisen tekemiin tietopyyntöihin. Tietopyyntö voitaisiin tehdä, kun viranomaisella olisi perusteltu syy epäillä sille esitetyn asiakirjan aitoutta. Tällä järjestelyllä pyritään ehkäisemään asiakirjoihin liittyvät petokset ja väärennökset.

Viranomaisten välinen tietojenvaihto perustuisi sisämarkkinoiden väliseen tietojenvaihtojärjestelmään (IMI), joka on perustettu 25 päivänä lokakuuta 2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1024/2012. Nyt ehdotettu asetus olisi tarkoitus lisätä niiden säännösten luetteloon, jotka pannaan täytäntöön sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän avulla.

Lisäksi ehdotuksessa vahvistettaisiin kaikilla unionin virallisilla kielillä vakiolomakkeet, joilla voitaisiin vahvistaa syntymä, kuolema, avioliitto, rekisteröity parisuhde sekä yhtiön tai muun yrityksen oikeudellinen muoto ja edustajat. Lomakkeita voitaisiin käyttää vapaaehtoisesti kansallisten asiakirjojen kanssa rinnakkain tai niiden vaihtoehtona.

Asetus olisi etusijalla sellaisiin kahden- ja monenvälisiin yleissopimuksiin nähden, joiden sopimuspuolia jäsenvaltiot ovat ja jotka koskevat asetuksen soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä. Suomi on liittynyt ulkomaisten yleisten asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta Haagissa vuonna 1961 tehtyyn yleissopimukseen (SopS 45—46/1985). Lisäksi Suomella on kahdenvälinen sopimus Viron kanssa väestörekisteriasiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta (SopS 37/2012). Jos asetus hyväksytään, näiden sopimusten soveltamista ei voida enää jatkaa jäsenvaltioiden välillä siltä osin kuin ne koskevat asetuksen soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä. Pohjoismaiden välillä on väestön rekisteröintiä koskeva sopimus (SopS 95—96/2006), jonka mukaan sopimusvaltiosta toiseen muuttavan henkilön väestörekisteritiedot välitetään lähtövaltion viranomaiselta sähköisesti suoraan tulovaltion väestörekisteriin. Asetuksella ei olisi vaikutusta pohjoismaisen sopimuksen soveltamiseen.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 21 artiklan 2 kohtaan ja 114 artiklan 1 kohtaan. Niiden mukaisesti ehdotus käsitellään tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Oikeusperusta on valtioneuvoston mielestä asianmukainen.

Valtioneuvosto katsoo, että yleisten asiakirjojen hyväksymisen yksinkertaistaminen ei ole järjestettävissä yksittäisen jäsenvaltion tasolla toteutettavain toimenpitein. Asetusehdotus on siten toissijaisuusperiaatteen kanalta ongelmaton.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Komission arvion mukaan asetusehdotuksen mukaisella yksinkertaistamisella EU:n kansalaisilta ja yrityksiltä säästyisi vuosittain yli 25 miljoonaa euroa apostille-todistuksiin liittyviä kustannuksia ja 2,3—4,6 miljoonaa euroa laillistamiseen liittyviä kustannuksia. Lisäksi jäljennösten oikeaksi todistamisen yksinkertaistamisesta aiheutuisi vuosittain 100—200 miljoonan euron säästöt. Oikeaksi todistettujen käännösten poistamisen ansiosta EU:n kansalaisilta ja yrityksiltä säästettäisiin kustannuksia vuosittain 75—100 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten vuotuisen nettosäästön voidaan arvioida olevan 5—7 miljoonaa euroa apostille-todistusten osalta ja 0,5—1 miljoonaa euroa laillistamisen osalta.

4.2 Vaikutukset Suomessa

Asetuksen voimaantulo merkitsisi sitä, että muussa jäsenvaltiossa annettu asetuksen soveltamisalaan kuuluva asiakirja hyväksyttäisiin Suomessa ilman laillistamista tai muuta vastaavaa muodollisuutta. Samalla tavoin suomalaiset vastaavat asiakirjat hyväksyttäisiin toisissa jäsenvaltioissa sellaisinaan. Tämä vähentäisi etenkin apostille-todistuksia antavien maistraattien työtä. Sitä, miten suuri osuus apostille-todistuksista koskee asetuksen soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja ja esitetään toisen jäsenvaltion viranomaisille, ei ole tilastoitu. Maistraattien työn ja tulokertymän vähenemistä ei tästä syystä ole mahdollista arvioida. Ehdotus helpottaisi kansalaisten ja yritysten toimintaa ja säästäisi kustannuksia komission vaikutusarvioinnissa esitetyllä tavalla.

Asetus edellyttäisi yhden tai useamman keskusviranomaisen nimeämistä Suomessa huolehtimaan asetuksen mukaisista tietopyynnöistä. Tietopyyntöihin liittyvän hallinnollisen työn määrää ja kustannuksia tai vaikutusta asioiden käsittelyn kestoon on vaikea arvioida, koska tietopyyntöjen määrästä ei ole tietoa. Tietopyynnöt työllistäisivät todennäköisesti ainakin jossain määrin Suomeen nimitettäviä keskusviranomaisia, mikä edel-

lyttää jonkin verran lisäresursseja. Toisaalta on oletettavaa, että keskusviranomaisten työmäärä vähenee alkuvaiheen jälkeen, kun jäsenvaltioiden käytännöt yhtenäistyvät ja yleisimmin käytetyt ulkomaiset asiakirjat tulevat tutuiksi.

Asetusehdotus koskee useita erilaisia asiakirjoja ja vaikuttaa siten useiden viranomaisten toimintaan. Vaikutus on eri viranomaisiin nähden erilainen riippuen siitä, kuinka usein asetuksessa tarkoitettuja asiakirjoja kussakin viranomaisessa esiintyy. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetusehdotus ei edellytä muutoksia asiakirjojen hyväksymistä koskeviin kansallisiin säännöksiin, koska asetukset on välittömästi sovellettavaa oikeutta ja ensisijainen kansallinen normistoon nähden. Sen sijaan asetuksen täytäntöönpano saattaa edellyttää täydentävien säännösten antamista mm. keskusviranomaisten nimeämisestä.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asetusehdotuksessa tarkoitettut asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 ja 29 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunto seuraavilta tahoilta: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, maa- ja metsätalousministeriö, sisäasiainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, Helsingin hovioikeus, Helsingin kärjäoikeus, Pirkanmaan kärjäoikeus, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Oikeusrekisterikeskus, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallitus, Verohallinto,

Väestörekisterikeskus, Itä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä toimiva maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, Helsingin maistraatti, Länsi-Suomen maistraatti, Pohjois-Suomen maistraatti, Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkkohallitus, Suomen ortodoksinen kirkollishallitus ja Suomen Kuntaliitto.

U-kirjeluonnos on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (jaosto 35) kirjallisesti.

Asetusehdotuksen käsittely neuvoston työryhmässä ei ole vielä alkanut.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotukseen ja sen tavoitteisiin. Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen luetteloa on jatkossa vielä arvioitava, jotta se olisi tarkoituksenmukainen ja sisällöltään riittävän täsmällinen.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa mahdollisuuksien mukaan myös siihen, että hallinnollisen yhteistyön järjestelmästä tulee sujuva ja että vältetään tarpeettomilta päällekkäisyyksiltä muiden tietojenvaihtojärjestelmien kanssa. Tietojenvaihdossa on huolehdittava siitä, että salassa pidettävät asiakirjat suojataan asianmukaisesti.

Suomen ja Viron välillä sovellettava kahdenvälinen sopimus on soveltamisalaltaan laajempi väestötietojen osalta kuin nyt ehdotettu asetukset. Sopimuksen suhdetta asetusehdotukseen on syytä arvioida neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa.

Asetusehdotuksen suomen- ja ruotsinkielisissä käännöksissä olisi käytettävä englanninkielisestä termistä ”public document” käännöksiä yleinen asiakirja / allmän handling, jotka vastaavat alaa koskevien aiempien sopimusten terminologiaa.