

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 23/2002 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (avioliitto ja lapsen huolto)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 3 päivänä syyskuuta 2002 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (avioliitto ja lapsen huolto) (U 31/2002 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tuomo Antila, oikeusministeriö
- dosentti Kirsti Kurki-Suonio.

Viitetiedot

Asetusehdotuksen taustalla on kaksi aikaisempaa asetusehdotusta, joita on käsitelty eduskunnassa seuraavien asiakirjojen pohjalta:

1) valtioneuvoston kirjelmä U 74/2000 vp Ranskan aloitteesta neuvoston asetukseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroista täytäntöönpanoa koskevaksi sääntelyksi ja lakivaliokunnan siitä antama lausunto LaVL 2/2001 vp sekä

2) valtioneuvoston kirjelmä U 83/2001 vp komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (lapsen huolto) ja lakivaliokunnan siitä antama lausunto LaVL 4/2002 vp.

Komissio on peruuttanut kirjelmässä U 83/2001 vp selostetun asetusehdotuksen kesäkuussa 2002.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus neuvoston asetukseksi

Ehdotuksen tausta

Komission ehdotus (KOM(2002)222 lopullinen) liittyy työhön, jota Euroopan yhteisössä on tehty ns. todellisen oikeusalueen luomiseksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa. Työ perustuu Tampereella lokakuussa

1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmien 34 kohtaan.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta Ranska teki 3.7.2000 soveltamisalaltaan suppean aloitteen neuvoston asetuksen antamiseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta (U 74/2000 vp).

Oikeus- ja sisäasiainneuvosto hyväksyi 30.11.2000 ohjelman eksekvatuurimenettelyn poistamiseksi ja katsoi, että tätä voidaan tapaamisoikeusasioissa parhaiten edistää laajentamalla Ranskan aloitteen soveltamisalaa. Tämän johdosta komissio teki 6.9.2001 ehdotuksen neuvoston asetuksen antamiseksi tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevissa asioissa (U 83/2001 vp).

Kirjelmässä U 83/2001 vp selostetusta asetus ehdotuksesta ei päästy yksimielisyyteen, joten komissio esitti 3.5.2002 uuden laaja-alaisen asetusehdotuksen. Kesäkuussa 2002 komissio peruutti edellisen asetusehdotuksen.

Uusin asetusehdotus

Komissio ehdottaa nyt, että Bryssel II -asetus korvataan uudella asetuksella, joka sisältäisi, paitsi Bryssel II -asetuksessa nykyisin olevat säännökset avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevista asioista, myös säännökset lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta sekä lapsikaappauksesta. Bryssel II -asetus ehdotetaan siten kumottavaksi ja Bryssel I -asetusta ehdotetaan muutettavaksi elatus-apua koskevien asioiden osalta.

Asetusehdotus sisältää säännöksiä

- 1) jäsenvaltioiden tuomioistuinten kansainvälisestä toimivallasta avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa;
- 2) lapsen palauttamisesta jäsenvaltiosta toiseen lapsikaappauksen jälkeen;
- 3) jäsenvaltioissa annettujen avioeroa ym. sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta muissa jäsenvaltioissa;
- 4) lapsen tapaamisoikeutta ja lapsen palauttamista lapsikaappauksen jälkeen koskevien tuomioiden täytäntöönpanosta muissa jäsenvaltioissa ilman tuomion täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevaa menettelyä (eksekvatuuria); sekä
- 5) jäsenvaltioiden keskusviranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Ehdotukset poikkeavat huomattavasti siitä, mitä komissio oli ehdottanut edellisessä aloitteessaan. Aikaisempi aloite perustui Haagin lapsikaappaus sopimuksella luotuun lapsen palauttamismenettelyyn sillä poikkeuksella, ettei Haagin lapsikaappaus sopimuksessa olevia kieltäytymisperusteita olisi voitu soveltaa. Tässä aloitteessa ehdotetaan sitä vastoin Haagin sopimuksesta olennaisesti poikkeavaa menettelyä. Sen mukaan keskusviranomaisen olisi palautettava lapsi, jollei turvaamistointa koskevaa hakemusta ole tehty.

Asetusehdotus kaventaisi Suomen tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa. Muutokset koskisivat kuitenkin lähinnä säännösten yksityiskohtia eivätkä keskeisiä periaatteita.

Ulkomaisten päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon osalta tapahtuisi huomattava muutos sikäli, että Euroopan unionin jäsenvaltioissa vastaisuudessa annettavat lapsen huoltoa koskevat päätökset tunnustettaisiin ja julistettaisiin toisessa jäsenvaltiossa täytäntöönpanokelpoisiksi ehdotetun asetuksen nojalla. Poikkeuksena olisivat pohjoismaisen avioliittokonvention nojalla Ruotsissa annetut päätökset, jotka voitaisiin tunnustaa nykyiseen tapaan pohjoismaisen avioliittokonvention nojalla. Muutos merkitsisi päätösten tunnustettavuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden parantumista.

Lapsen tapaamisoikeutta koskevien vieraassa valtiossa annettujen päätösten täytäntöönpano nopeutuisi.

Ehdotettu asetus toisi merkittävän muutoksen lapsikaappaustilanteiden käsittelyyn, koska ehdotukset eivät kaikilta osiltaan noudata Haagissa vuonna 1980 tehdyn lapsikaappaus sopimuksen määräyksiä. Säännösehdoitusten osittainen epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus ei myöskään parantaisi tilannetta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää alustavassa kannassaan tärkeänä tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanokelpoisuuden kehittämistä Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Asetusehdotus edistää osaltaan tätä tavoitetta.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena myös Bryssel I -asetuksen 5 artiklan muuttamista siten, että elatusapua koskeva asia voidaan käsitellä lapsen huoltoa koskevan asian yhteydessä.

Lapsikaappaussäännösten osalta valtioneuvosto katsoo, ettei asetukseen tulisi ottaa säännöksiä, jotka ovat periaatteiltaan Haagin sopimuksen vastaisia tai aiheuttavat tarpeettomia ja oikeusjärjestyksen yleiskatsauksellisuutta heikentäviä eroja näiden järjestelyjen välille. Valtioneuvosto ei pidä hyväksyttävänä sitä, että Haagissa 1980 tehty lapsikaappaussopimus korvattaisiin osittain asetusehdotukseen sisältyvillä säännöksillä, jotka koskevat lapsen palauttamista lapsikaappauksen tapahduttua.

Valtioneuvosto ei myöskään pidä asetusehdotuksen teknisiä ratkaisuja, esim. keskusviranomaisille ehdotettua toimivaltaa, hyväksyttävänä.

Valtioneuvosto katsoo, että Haagin sopimuksen soveltamisen tulisi vastaisuudessa olla mahdollista koko soveltamisalallaan. Jos tämä turvataan, valtioneuvosto ei näe estettä sille, että asetukseen otetaan säännöksiä, jotka koskevat huolto- tai tapaamisoikeuspäätöksen tehostettua täytäntöönpanoa erityisesti niissä tilanteissa, joissa lapsi on tapaamisoikeuden käytön yhteydessä viety luvattomasti pois tai jätetty luvattomasti palauttamatta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotuksen käsittely työryhmässä on ollut takkuista. Neuvottelut ovat juuttuneet erimielisyyteen lapsikaappausta koskevan sääntelyn lähtökohdista. Keskeisin erimielisyys koskee sitä, sovelletaanko jäsenvaltioiden välisiin lapsikaappauksiin edelleen Haagin lapsikaappaussopimusta vai otetaanko asetukseen niitä koskeva itsenäinen yhteisöoikeudellinen sääntely.

Puheenjohtajavaltion tarkoituksena on saada lukkiutunut neuvottelutilanne ratkaistuksi viemällä asia käsiteltäväksi oikeus- ja sisäasiain neuvoston kokoukseen 28.—29.11.2002, jotta lapsikaappausta koskevan sääntelyn lähtökohdista saavutettaisiin poliittinen yhteisymmärrys. Tätä varten puheenjohtaja on tehnyt kompromissiehdotuksen.

Puheenjohtajan kompromissiehdotus

Kompromissiehdotuksessa tarkastellaan viittä lapsikaappaussääntelyn lähtökohtia koskevaa avointa kysymystä. Puheenjohtajavaltion ehdottamat ratkaisut näihin kysymyksiin muodostavat yhdessä ehdotuksen kokonaiskompromissiksi.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden välisiin lapsikaappauksiin sovellettaisiin edelleen Haagin lapsikaappaussopimusta. Asetukseen otettaisiin kuitenkin eräitä lapsikaappaussopimusta täydentäviä säännöksiä, joiden keskeisenä tarkoituksena olisi turvata se, että kaapatun lapsen vakinaisen asuinpaikkavaltion tuomioistuimilla on lopullinen päätösvalta sen suhteen, onko lapsi palautettava vai ei.

Asetukseen ehdotetaan otettavaksi säännös, joka koskee tuomioistuinten toimivallan siirtymistä lapsikaappaustapauksissa. Säännöksessä asetettaisiin tiukat edellytykset sille, että toimivalta käsitellä lapsen huoltoa koskeva asia lapsikaappauksen seurauksena siirtyisi kaapatun lapsen vakinaisesta asuinpaikkavaltiosta siihen valtioon, johon hänet on kaapattu.

Neuvotteluissa on ollut erimielisyyttä siitä, tulisiko silloin, kun Haagin lapsikaappaussopimuksen mukainen hakemus lapsen palauttamisesta on hylätty, olla pakollista panna vireille lapsen huoltoa koskeva uusi oikeudenkäynti. Puheenjohtajavaltio ehdottaa sääntelyä, jonka mukaan uusi huolto-oikeudenkäynti ei olisi pakollinen.

Ehdotuksen mukaan sellainen lapsen huoltoa koskeva päätös, joka on annettu lapsikaappauksen jälkeen ja joka edellyttää lapsen palauttamis-

ta vakinaiseen asuinpaikkavaltioonsa, voitaisiin palauttamismääräyksen osalta panna täytäntöön ilman erillistä täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevaa menettelyä (eksekvatuuri).

Puheenjohtajavaltio ehdottaa asetukseen säännöstä, jonka mukaan kaapatun lapsen palauttamista koskevaa asiaa käsittelevän tuomioistuimen olisi annettava ratkaisunsa viipymättä ja, jos mahdollista, viimeistään kuuden viikon kuluttua asian vireillepanosta.

Valtioneuvoston kanta kompromissiehdotukseen

Valtioneuvosto katsoo, että lapsikaappauksia koskevan sääntelyn lähtökohtana tulee olla se, että Haagin lapsikaappaus sopimusta edelleen sovelletaan myös jäsenvaltioiden välisiin lapsikaappauksiin. Tätä on pidetty neuvotteluissa Suomen keskeisimpänä tavoitteena.

Valtioneuvosto ei näe estettä sille, että asetukseen otetaan säännöksiä, joilla jäsenvaltioiden keskinäisissä suhteissa erältä osin täsmennetään lapsikaappaus sopimuksen mukaista palauttamismenettelyä. Lapsikaappaus sopimuksen 36 artikla sallii sen, että sopimuksen osapuolina olevat valtiot sopivat keskenään tietynlaisista poikkeamisista sopimuksen määräyksistä. Neuvottelutilanne huomioon ottaen on ilmeistä, että kompromissin syntyminen edellyttää tällaista täsmentävää sääntelyä. Ehdotus täsmentäväksi sääntelyksi ei sisällä Suomen kannalta ongelmallisia säännöksiä. Asetukseen otettava täsmentävä sääntely ei myöskään vaikuttaisi lapsikaappaus sopimuksen soveltamiseen Suomen ja muiden kuin EU-maiden välisissä suhteissa.

Lapsikaappauksia pyritään toisinaan käyttämään keinona, jolla lapsen kaappaja saisi lapsen huoltoa koskevan riidan siirretyksi itselleen mieluiseseen valtioon. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaappaajaa estetään tällä tavoin hyötymästä menettelystään. Sen vuoksi valtioneuvosto pitää perusteltuna ottaa asetukseen säännös, joka rajoittaa toimivallan siirtymistä lapsen uuteen asuinpaikkavaltioon.

Puheenjohtajavaltion ehdottama sääntely, jonka mukaan uusi huolto-oikeudenkäynti ei olisi pakollinen tapauksissa, joissa Haagin lapsi-

kaappaus sopimuksen mukainen hakemus lapsen palauttamisesta on hylätty, vastaa Suomen nykyistä lainsäädäntöä.

Eksekvatuurin poistaminen sellaiselta lapsen huoltoa koskevalta päätökseltä, joka on annettu lapsikaappauksen jälkeen ja joka edellyttää lapsen palauttamista vakinaiseen asuinpaikkavaltioonsa, edistäisi osaltaan sitä, että kaapattu lapsi saadaan palautetuksi vakinaiseen asuinpaikkavaltioonsa mahdollisimman pian.

Kaapatun lapsen etu edellyttää palauttamista koskevan asian käsittelemistä tuomioistuimessa mahdollisimman pikaisesti. Asetukseen on sen vuoksi perusteltua ottaa säännös, jolla pyritään kiirehtimään lapsikaappaus asioiden käsittelemistä tuomioistuimessa.

Valtioneuvosto katsoo, että puheenjohtajan kompromissiehdotus lapsikaappausta koskevan sääntelyn lähtökohdista on hyväksyttävissä.

Lakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot

LaVL 2/2001 vp. Lakivaliokunta on lausunnossaan kannattanut lähtökohtaisesti vieraassa valtiossa annettujen tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon yksinkertaistamista ja tehostamista Euroopan unionissa. Asetusehdotusta lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta ei valiokunnan mielestä kuitenkaan voitaisi hyväksyä ilman olennaisia muutoksia. Todettuaan, että valtioneuvoston esittämät kannanotot ja niiden perustelut olivat aiheellisia ja kannatettavia, valiokunta ilmoitti yhtyvnsä asiassa valtioneuvoston kantaan.

LaVL 4/2002 vp. Lakivaliokunnan lausunnossa on todettu valtioneuvoston silloisista kannanotoista mm. seuraavaa:

— Valtioneuvosto piti tärkeänä tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanokelpoisuuden kehittämistä Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Asetusehdotus edistäisi osaltaan tätä tavoitetta. Valtioneuvoston yleinen suhtautuminen asiaan oli siten myönteinen.

— Valtioneuvoston suhtautuminen lapsikaappausta koskeviin säännöksiin oli varauksellinen, jopa kielteinen. Valtioneuvosto

katsoi, ettei asetukseen tullut ottaa säännöksiä, jotka olivat periaatteiltaan Haagin lapsikaappausopimuksen vastaisia tai aiheuttaisivat tarpeettomia ja oikeusjärjestyksen yleiskatsauksellisuutta heikentäviä eroja näiden järjestelyjen välille. Jatkoneuvotteluissa tuli kiinnittää erityistä huomiota siihen, että asetusehdotuksella luotava alueellinen sääntely ja Haagin 1996 lastensuojelusopimuksessa oleva yleismaailmallinen sääntely voisivat kitkatta toimia yhdessä.

— Valtioneuvosto piti tarpeellisena, että komission asetusehdotus ja Ranskan edellä mainittu tapaamisoikeutta koskeva aloite sulautettaisiin toisiinsa, jotta vältettäisiin kovin kapealaisten ja sääntelyä pirstaloivien asetusten antaminen.

— Valtioneuvosto ei pitänyt hyväksyttävänä asetusehdotukseen sisältyviä säännöksiä, jotka koskivat lapsen palauttamista lapsikaappauksen tapahtuttua.

— Valtioneuvoston mielestä ensisijaisesti oli pyrittävä siihen, ettei asetusehdotukseen otettaisi säännöksiä, jotka koskisivat lapsen palauttamista lapsen luvattoman poisviemisen tai palauttamatta jättämisen jälkeen. Tällöin Haagin 1980 lapsikaappausopimuksella luotu yleismaailmallinen järjestelmä säilyisi koskemattomana. Toissijaisesti, jos tähän ei päästäisi, oli huolehdittava siitä, ettei asetukseen otettaisi säännöksiä, jotka saattaisivat tosiasiallisesti merkitä lapsen palauttamisen hidastumista nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Lakivaliokunta puolestaan totesi, ettei Haagin yleissopimuksen yhteisöllistäminen ollut tarkoituksenmukaista. Yhteisen perheoikeuden alalla ei tarvita tällaisia toimivaltuuksia. Valiokunta katsoi, ettei ollut syytä laatia lainsäädäntöä alueella, jossa on olemassa kattavaa kansainvälistä lainsäädäntöä. Lapsikaappausta koskevan sääntelyn yhteisöllistämällä ei valiokunnan käsityksen mukaan ollut ainakaan nykytilanteessa saavutettavissa mitään etuja.

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoitti yhtyvänsä asiassa valtioneuvoston ensisijaiseen kantaan, jonka mukaan asetukseen ei tulisi sisällyttää säännöksiä, jotka koskivat lapsen palauttamista lapsen luvattoman poisviemisen tai palaut-

tamatta jättämisen jälkeen. Valiokunta ei hyväksynyt valtioneuvoston varsin avonaista toissijaista kantaa.

Lakivaliokunnan kanta uusimpaan ehdotukseen

Saamaansa selvitykseen viitaten lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen siitä, että tulosten saavuttamiseksi on pyrittävä sovitteluratkaisuun.

Valiokunnalle esitettyyn puheenjohtajan kompromissiehdotukseen sisältyvät asiakohdat — kysymykset Haagin lapsikaappausopimuksen vai yhteisösääntelyn käyttämisestä, toimivallan siirtymisestä valtiosta toiseen, uudesta huoltopäätöksestä, eksekvatuurin poistamisesta ja lapsikaappausasian käsittelyn määräajasta — ovat Suomen kannalta tärkeitä asiakohdia. Niiden ratkaisuksi ehdotetut lähtökohdat vastaavat suomalaisia perusnäkemystyksiä. Lakivaliokunta, edellistä kantaansa osittain tarkistaen, puoltaa valtioneuvoston kantaa kompromissiehdotuksesta.

Siltä varalta, että asian etenemiselle löydetään poliittinen ratkaisu, valiokunta ilmoittaa yhtyvänsä valtioneuvoston kantaan käsittelyn pohjana olevasta asetusuonnoksesta. Asetusehdotus muodostaa lainsäädännöllisen kokonaisuuden, joka on käytännössä selkeämpi kuin useat sirpaleiset säännökset. Myönteistä on, että asetusehdotus on sopusoinnussa lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa, että lapsen huoltoa koskevan ratkaisun yhteyttä avioeroa koskevaan päätökseen ei tarvitse arvioida ja että lapsen elästä koskevan vaatimuksen voi esittää lapsen huoltoa koskevan vaatimuksen yhteydessä. Asetusehdotuksen yksityiskohdissa on kuitenkin ongelmallisia ja epäselviä ehdotuksia, jotka eivät ole hyväksyttävissä. Jatkoneuvotteluissa tällaisten kohtien selkeyttäminen on välttämätöntä.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

LaVL 23/2002 vp — U 31/2002 vp

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Veijo Puhjo /vas
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Tero Rönni /sd
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Mauri Salo /kesk
	Erkki Kanerva /sd	Petri Salo /kok
	Seppo Lahtela /kesk	Timo Seppälä /kok
	Annika Lapintie /vas	Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo.