

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2002 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (lapsen huolto)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 4 päivänä joulukuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevissa asioissa (U 83/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö.

Viitetieto

Lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroista täytäntöönpanoa koskeva sääntely on aikaisemmin ollut eduskunnassa käsiteltävänä valtioneuvoston kirjelmän U 74/2000 vp johdosta. Kirjelmä perustui Ranskan vuonna 2000 tekemään suppea-alaiseen aloitteeseen neuvoston asetuksen antamiseksi. Lakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon LaVL 2/2001 vp.

Oikeus- ja sisäasiain neuvosto hyväksyi marraskuussa 2000 ohjelman eksekvaturimenettelyn poistamiseksi ja katsoi, että tätä voidaan tapaamisoikeusasioissa parhaiten viedä eteenpäin Ranskan aloitteen soveltamisalaa laajentamalla.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus neuvoston asetukseksi

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Sääntelyn tausta. Komission syyskuussa 2001 tekemän aloitteen taustalla ovat Tampereella 15. ja 16.10.1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmät. Päätelmäkohdassa 34 Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota tekemään ehdotuksen siitä, kuinka voitaisiin edelleen vähentää välivaiheita, jotka ovat tarpeen päätösten ja tuomioiden tunnustamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi pyynnön vastaanottavassa valtiossa. Päätelmäkohdan mukaan ensi vaiheessa olisi poistettava

välivaiheen menettelyt muun muassa tiettyjen perheoikeudellisissa riita-asioissa (esim. tapaamisoikeusasioissa) annettujen tuomioiden täytäntöönpanossa.

Asetuksen tarkoitus ja tavoitteet. Asetusehdotuksella pyritään siihen, että jäsenvaltioilla olisi lapsen huoltoa koskevissa asioissa yhteiset säännökset kansainvälisestä toimivallasta sekä toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpantavuudesta. Tämä tekisi mahdolliseksi eksekvaturimenettelyn poistamisen laajemmin kuin Ranskan aloitteessa ehdotettiin.

Asetuksen soveltamisala. Asetusta sovellettaisiin kaikkiin lapsen huoltoa koskeviin yksityisoikeudellisiin oikeudenkäynteihin. Ehdotuksessa on katkaistu Bryssel II -asetukseen liittyvä yhteys avioliiton purkamista koskeviin menettelyihin, joten se koskee lapsen perhetilanteesta riippumatta kaikkia lapsen huoltoa koskevia yksityisoikeudellisia päätöksiä. Soveltamisalan osalta lapsen huollon katsotaan sisältävän tapaamisoikeuden, mutta ei elatusvelvollisuutta, joka sisältyy asetukseen (EY) N:o 44/2001. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät Tanskassa annetut huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat tuomiot.

Toimivaltaperusteiden määräytyminen. Asetusehdotuksen keskeisimmän osan muodostaa toimivaltaperusteiden määräytymistä koskeva sääntely. Ehdotuksen taustalla on Haagissa vuonna 1996 tehty yleissopimus toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tunnustamisesta, täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä lasten huoltoa ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevissa asioissa (Haagin 1996 lastensuojelusopimus)¹.

Ehdotus poikkeaa useissa kohdin yleissopimuksesta. Kansainvälinen toimivalta kuuluisi asetusehdotuksen mukaan ensisijaisesti lapsen asuinpaikkavaltion tuomioistuimille (3 artikla). Eräissä tapauksissa toimivalta kuitenkin säilyisi määräajan jäsenvaltiolla, jossa viimeisin lapsen huoltoa koskeva tuomio on annettu (4 artikla). Tilanteissa, joissa lapsi on luvattomasti viety toiseen valtioon tai jätetty luvattomasti sieltä palauttamatta, toimivalta säilyisi tietyin edellytyksin sillä jäsenvaltiolla, jossa lapsella oli asuinpaikka välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä (5 artikla). Tällä pyritään estämään se, että kansainvälinen toimivalta saa-

taisiin lapsikaappauksen avulla siirtymään toiseen valtioon.

Asetusehdotuksen 5 artiklan 3 kappale koskee lapsen palauttamista tapauksissa, joissa lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä on artiklan 4 kappaleen mukaan pidettävä luvattomana. Lapsi on tällöin määrättävä välittömästi palautettavaksi, eikä Haagissa vuonna 1980 kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehdystä yksityisoikeuden alaa koskevassa yleissopimuksessa (Haagin 1980 lapsikaappausopimus) olevia kieltäytymisperusteita saada soveltaa.

Tuomioistuin, joka päättää lapsen palauttamisesta, voisi kuitenkin toteuttaa asetusehdotuksen 9 artiklassa tarkoitettuja väliaikaisia toimenpiteitä lapsen suojelemiseksi. Toimenpiteet raukeaisivat, jollei "pääasiaa" ole lapsen oleskeluvaltion tuomioistuimen asettamassa määräajassa pantu vireille siinä valtiossa, jolla on toimivalta asian ratkaisemiseen.

Asetusehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Nykytilanne Suomessa. Suomen tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta lapsen huoltoa koskevissa asioissa määräytyy nykyisin kolmen eri säännösten perusteella, nimittäin 1) lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983), 2) Pohjoismaisen avioliittokonvention (SopS 20/1931) tai 3) Bryssel II -asetuksen nojalla.

Muutokset Suomen lainsäädäntöön. Asetusehdotus muuttaisi tuomioistuimen kansainvälistä toimivaltaa koskevien kansallisten säännösten soveltamisalaa, ulkomaisten päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa sekä lapsikaappaustilanteiden käsittelyä.

Tuomioistuimen kansainvälistä toimivaltaa koskevien kansallisten säännösten soveltamisala kaventuisi merkittävästi. Muutokset koskisivat lähinnä säännösten yksityiskohtia. Keskeisin toimivaltaperuste, lapsen asuinpaikka, pysyisi kuitenkin ennallaan.

Ulkomaisten päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon osalta muutos merkitsisi päätösten tunnustettavuuden ja täytäntöönpanokelpoi-

¹ Haagin 1996 lastensuojelusopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.1.2002. Useiden muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden tavoin Suomi on pitänyt tärkeänä sitä, että jäsenvaltiot ratifioivat tämän sopimuksen, jonka voidaan ennakoida muodostuvan yleismaailmalliseksi viitekehykseksi lastensuojelua koskevissa asioissa. Koska asia kuuluu osittain yhteisön toimivaltaan, komissio on 20.11.2001 tehnyt asiasta ehdotuksen neuvostolle (KOM (2001) 680).

suuden parantumista, sillä perusteet, joiden nojalla päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä, ovat vähäisemmät kuin nykyisin.

Lapsikaappaustilanteiden käsittelyssä muutos olisi huomattava. Suomi on vuodesta 1994 alkaen ollut osapuolena Haagin 1980 lapsikaappaus­sopimuksessa. Sopimuksessa on tällä hetkellä osapuolena 69 valtiota, joiden joukossa ovat kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot. Lapsi, joka on luvattomasti viety maasta pois tai jätetty luvattomasti palauttamatta, on Haagin sopimuksen mukaan määrättävä välittömästi palauttettavaksi. Sopimuksen tehokkuustavoitteen ja lapsen suojaamisen tavoitteen välillä on kuitenkin pyritty löytämään tasapaino. Tämän vuoksi lapsen palauttamisesta voidaan kieltäytyä, jos

- lapsen huoltoa koskevien oikeuksien haltija on suostunut lapsen pois viemiseen tai palauttamatta jättämiseen tai on sen jälkeenpäin hyväksynyt;

- on vakava vaara, että palauttaminen saat­taa lapsen alttiiksi ruumiillisille tai henkisille vaurioille tai että lapsi muutoin joutuu sietämätömiin olosuhteisiin;

- lapsi, joka on saavuttanut sellaisen iän ja kypsyiden, että hänen tahtonsa voidaan kiinnittää huomiota, vastustaa palauttamista.

Asetusehdotuksen mukaan em. kieltäytymispe­rusteita ei voitaisi soveltaa, jos lapsi, jolla on asuinpaikka jäsenvaltiossa, on luvattomasti viety pois tai jätetty luvattomasti palauttamatta. Jäsenvaltio, jossa lapsi on, voisi kuitenkin toteut­taa 9 artiklassa tarkoitettuja väliaikaisia toimen­piteitä lapsen suojelemiseksi. Tällä perusteella lapsi voitaisiin ilmeisesti toistaiseksi jättää pa­lauttamatta ehdolla, että lapsen asuinpaikkaval­tiossa pannaan vireille lapsen huoltoa koskeva asia oleskeluvaltion osoittamassa määräajassa. Jos määräaikaa on noudatettu, väliaikainen suo­jelutoimenpide voitaisiin ilmeisesti pitää voi­massa siihen asti, kunnes lapsen asuinpaikkaval­tiossa on annettu lapsen huoltoa koskeva ratkai­su.

Haagin 1980 lapsikaappaus­sopimus ja asetus­ehdotus perustuvat siten toisilleen lähes vastak­kaisesti peruslähtökohtiin. Haagin sopimuksessa

lähtökohtana on lapsen mahdollisimman nopea palauttaminen asuinpaikkavaltioonsa, jotta lap­sen huoltoa koskeva oikeudenkäynti voitaisiin käydä siellä. Palauttamisesta voidaan Haagin so­pimuksen mukaan kieltäytyä tarkasti osoitetuin perustein. Asetusehdotuksessa on sitä vastoin lähtökohtana, että palauttamisvelvollisuus on ehdoton ja lapsen mielipiteestä riippumaton, mutta palauttamista voidaan lapsen suojelemi­seksi lykätä, kunnes lapsen huoltoa koskeva asia on lapsen asuinpaikkavaltiossa ratkaistu.

Lisäksi asetusehdotus ja Haagin 1980 lapsi­kaappaus­sopimus poikkeavat toisistaan eräiltä yksityiskohdiltaan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä tuomioiden tun­nustamisen ja täytäntöönpanokelpoisuuden ke­hittämistä Tampereen Eurooppa-neuvoston pää­telmien mukaisesti. Asetusehdotus edistää osal­taan tätä tavoitetta. Valtioneuvoston yleinen suhtautuminen asiaan on siten myönteinen.

Sen sijaan valtioneuvoston suhtautuminen lapsikaappausta koskeviin säännöksiin on va­rauksellinen, jopa kielteinen. Valtioneuvosto katsoo, ettei asetukseen tulisi ottaa säännöksiä, jotka ovat periaatteiltaan Haagin lapsikaappaus­opimuksen vastaisia tai aiheuttavat tarpeetto­mia ja oikeusjärjestyksen yleiskatsauksellisuut­ta heikentäviä eroja näiden järjestelyjen välille. Jatkoneuvotteluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että asetusehdotuksella luota­va alueellinen sääntely ja Haagin 1996 lasten­suojelusopimuksessa oleva yleismaailmallinen sääntely voisivat kitkatta toimia yhdessä.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että ko­mission asetusehdotus ja Ranskan edellä mainit­tu tapaamisoikeutta koskeva aloite sulautetaan toisiinsa. Näin voidaan välttää kovin kapea­alaisten ja sääntelyä pirstaloivien asetusten anta­mista.

Valtioneuvosto ei pidä hyväksyttävänä asetus­ehdotukseen sisältyviä säännöksiä, jotka koske­vat lapsen palauttamista lapsikaappauksen ta­pahduttua. Haagin 1980 lapsikaappaus­sopimus on saavuttanut huomattavan levinneisyyden, ja sopimuksen on todettu toimivan hyvin. Sen

vuoksi Euroopan unionin puitteissa on vältettävä toimenpiteitä, jotka saattavat antaa kolmansille maille sen kuvan, että lapsikaappausseppä olisi riittämätön väline tarkoitukseensa. Palauttamisen lykkääminen siihen asti, kunnes pääasia on ratkaistu, voi johtaa siihen, että lapsi sopeutuu uuteen asuinympäristöönsä. Lapsen palauttaminen tämän jälkeen voisi olla hänen etujensa vastaista.

Valtioneuvoston mielestä ensisijaisesti on pyrittävä siihen, ettei asetusehdotukseen otettaisi säännöksiä, jotka koskevat lapsen palauttamista lapsen luvattoman poiskuljetuksen tai palauttamat-

ta jättämisen jälkeen. Tällöin Haagin 1980 lapsikaappausseppämuksella luotu yleismaailmallinen järjestelmä säilyisi koskemattomana. Toissijaisesti, jos tähän ei päästä, on huolehdittava siitä, ettei asetukseen oteta säännöksiä, jotka saattavat tosiasiallisesti merkitä lapsen palauttamisen hidastumista nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Lisäksi on pyrittävä turvaamaan se, ettei lapsen turvallisuutta palauttamisen yhteydessä vaaranneta ja että varttuneen lapsen mielipiteelle annetaan palauttamisesta päätettäessä asianmukainen paino YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) edellyttämällä tavalla.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiaa on nyttemmin käsitelty sekä OSA-neuvoston epävirallisessa kokouksessa että työryhmäkokouksessa. Pöydällä on neljä eri ratkaisumallia. Ranskan, komission ja edellisen puheenjohtajamaan ehdotukset lähtevät kaikki siitä, että lapsen palauttamisvelvollisuudesta lapsikaappausseppämuksissa annetaan yhteisösäännöksiä. Saksan ehdotuksen mukaan lapsikaappausseppämuksien esiintyminen otetaan huomioon asetuksen toimivaltasäännöksissä, mutta palauttamisvelvollisuuden sääntely jää Haagin lapsikaappausseppämuksien varaan.

Komissio esittää uuden ehdotuksen huhtikuussa 2002, jossa yhteen instrumenttiin sisällytetään Haagin määräyksiä, komission aloite ja Bryssel II -määräyksiä.

Suomi on neuvotteluissa johdonmukaisesti katsonut, että kysymys lapsen palauttamisesta lapsikaappausseppämuksissa olisi ratkaistava Haagin lapsikaappausseppämuksien nojalla. Yhteisösääntely ei asiassa ole tarpeellista, koska Haagin lapsikaappausseppämuksien toimii asian vaikean luonteen huomioon ottaen hyvin. Suomi on myös katsonut, ettei kieltäytymisperusteita voida poistaa, jos yhteisö antaa asiaa koskevia säännöksiä. Haagin sopimuksessa on löydetty oikea tasapaino palauttamisen tehokkuuden ja lapsen suojaamistavoitteen välillä. Suomi on hyväksy-

nyt sen, että lapsikaappausseppämuksien esiintyminen otetaan huomioon asetuksen toimivaltasäännöksissä. Haagin 1996 lastensuojelusopimuksen 7 artikla tarjoaa käyttökelpoisen mallin tällaiselle sääntelylle.

Haagin 1980 lapsikaappausseppämuksien toimii sangen hyvin, kun otetaan huomioon niiden asioiden vaikeus, joita sopimus koskee. Sen vuoksi olisi vältettävä EU-maiden kesken sellaisia toimenpiteitä, jotka saattavat antaa kolmansille maille sen vaikutelman, että olemme tyytymättömiä Haagin lapsikaappausseppämuksien.

Lapsikaappausseppämuksien sääntelyssä on löydettävä oikea tasapaino lapsen suojaamisen ja palauttamisen tehokkuuden välillä. Kieltäytymisperusteita tarvitaan tasapainon löytämiseksi. Voidaan jopa kysyä, olisiko sellainen sääntely, joka ei anna mitään merkitystä riittävän kypsäksi katsottavan lapsen mielipiteelle, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen vastainen.

Asetusehdotuksen tavoite, tunnustamisen ja täytäntöönpanokelpoisuuden kehittäminen, ei vaadi lapsikaappausseppämuksien yhteisöllistämistä. Oikeusjärjestyksen selkeyden kannalta on haitallista, jos luovutaan lapsikaappausseppämuksien universaalisesta sääntelystä. EY:n tuomioistuimen toimivallan takaaminen ei ole riittävä syy yhteisöllistämiseen. Lapsikaappausseppämuksien mukaan mieluiten kuudessa viikossa

asian vireilletulosta. Tämä ei anna mahdollisuutta odottaa EY:n tuomioistuimen linjauksia.

Haagin yleissopimuksen yhteisöllistäminen ei ole lakivaliokunnan mielestä tarkoituksenmukaista. Silloin otettaisiin käyttöön toimivaltuuksia, joita ei tarvita yhteisen perheoikeuden alalla. Valiokunta katsoo, ettei ole syytä laatia lainsäädäntöä alueella, jossa on olemassa kattavaa kansainvälistä lainsäädäntöä. Lapsikaappausta koskevan sääntelyn yhteisöllistämällä ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ainakaan nykytilanteessa saavutettavissa mitään etuja. Sen sijaan pitäisi tarkastella sitä, onko Haagin sopimusjärjestelmässä epäkohtia ja puuttua niihin, jotta päästäisiin nopeisiin täytäntöönpanotilanteisiin. Tämän vuoksi valiokunta pitää perustel-

tuna valtioneuvoston ensisijaista kantaa, mutta ei hyväksy toissijaista kantaa.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston ensisijaiseen kantaan, jonka mukaan asetukseen ei tule sisällyttää säännöksiä, jotka koskevat lapsen palauttamista lapsen luvattoman poisviemisen tai palauttamatta jättämisen jälkeen, ja

että valiokunta ei hyväksy valtioneuvoston toissijaista kantaa.

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Paula Lehtomäki /kesk

Kari Myllyniemi /kesk
Kirsi Ojansuu /vihr
Veijo Puhjo /vas
Tero Rönkä /sd
Mauri Salo /kesk
Timo Seppälä /kok
Lasse Virén /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Vuorisalo.