

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2009 vp

Hallituksen esitys lasten suojelua koskevan Haagin yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2009 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen lasten suojelua koskevan Haagin yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 218/2008 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö

- hovioikeudenneuvos Marjatta Möller, Helsingin hovioikeus
- kärjätuomari Pekka Päivänsalo, Helsingin kärjäoikeus
- hallinto-oikeustuomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus
- tarkastaja Maisa Gynther, Espoon maistraatti
- lastensuojelun avopalvelujen palvelupäällikkö Jaana Vilpas, Vantaan kaupunki
- asianajaja Anna Pellosniemi, Suomen Asianajajaliitto
- dosentti, oikeustieteen tohtori Kirsti Kurki-Suonio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Suomen Kuntaliitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Haagissa 19 päivänä lokakuuta 1996 toimivallasta, sovellettavasta laista, toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä vanhempainvastuuseen ja lasten suojeluun liittyvissä asioissa tehdyn yleissopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi lapsen huollosta ja tapaamis-

oikeudesta annettua lakia sekä lastensuojelulakia.

Yleissopimuksen tarkoituksena on määrittää valtio, jonka viranomaiset ovat toimivaltaisia ryhtymään toimenpiteisiin lapsen tai hänen omaisuutensa suojaamiseksi, sekä määrittää laki, jota viranomaisten on tällöin sovellettava. Sopimuksessa määrätään myös vanhempainvastuuseen sovellettavasta laista sekä lasten suojeluun liittyvien toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sopimusvaltioissa. Sopi-

muksessa on lisäksi määräyksiä sopimusvaltioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi.

Sopimuksen ratifiointi kuuluu osittain Euroopan yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan ja osittain jäsenvaltioiden toimivaltaan. Euroopan yhteisössä on päätetty, että jäsenvaltiot ratifioivat sopimuksen tai liittyvät siihen yhteisön puolesta.

Yleissopimuksen voimaan saattamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella ja muut lait valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun yleissopimus tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä tarkoitettun yleissopimuksen, jäljempänä Haagin lastensuojelusopimuksen, tavoitteena on parantaa lasten suojelua kansainvälisiä liittymiä sisältävissä tilanteissa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi yleissopimus sisältää kansainvälisen yksityisoikeuden alaan kuuluvia määräyksiä ensinnäkin siitä, mikä valtio on toimivaltainen ryhtymään toimenpiteisiin lapsen tai hänen omaisuutensa suojelemiseksi. Lisäksi yleissopimus määrää tällaisiin toimenpiteisiin sovellettavasta laista sekä tällaisten toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta muissa sopimusvaltioissa kuin myös sopimusvaltioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Suomen lainsäädännön osalta yleissopimuksessa tarkoitettut toimenpiteet kattavat muun muassa lapsen huollon ja edunvalvonnan sekä lapsen sijoittamisen perhe- tai laitoshoitoon. Lakivaliokunta pitää Suomen sitoutumista Haagin lastensuojelusopimukseen tärkeänä ja ajankohtaisena.

Suomi on osapuolena lukuisissa Haagin lastensuojelusopimuksen alaa koskeissa valtiosopimuksissa. Kyseiset sopimukset ovat kuitenkin sisällölliseltä ja alueelliselta soveltamisalaltaan rajoitetumpia kuin Haagin lastensuojelusopimus, joka näin ollen merkittävästi täydentää edellä mainittuja instrumentteja. Tarve tällaiselle laaja-alaiselle yleismaailmalliselle sopimukselle on sitä suurempi, mitä enemmän kansainvälisiä liittymiä sisältäviä tapauksia ilmenee. Saadun selvityksen mukaan tällaiset tapaukset ovat Suomessa yhä yleisempiä.

Euroopan unionissa on voimassa neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003, jäljempänä Bryssel IIa -asetus, jossa säädetään monipuolisesti vanhempainvastuuta koskevista kysymyksistä. Koska Haagin lastensuojelusopimus on tarkoitus saattaa voimaan EU:n jäsenvaltioiden välillä, vanhempainvastuuseen tullaan soveltamaan molempia instrumentteja. Tätä silmällä pitäen Bryssel IIa -asetuksessa säädetään, missä tapauksissa sovelletaan kyseistä asetusta. Haagin lastensuojelusopimus tulee myös täydentämään yhteisön sääntelyä, sillä kyseinen sopimus sisältää sovellettavaa lakia koskevat määräykset, joita ei ole Bryssel IIa -asetuksesta.

Lausunto lapsen tapaamisoikeutta koskevassa asiassa

Jos lapsen tapaamisoikeutta koskeva asia tulee ratkaistavaksi sopimusosapuolena olevassa vierassa valtiossa, Suomessa asuva lapsen vanhempi voi esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan pyytää sosiaalilautakunnan lausuntoa niistä olosuhteista, jotka ovat merkittäviä tapaamisoikeuden myöntämisen ja käyttämisen kannalta. Lausunnon antaa sen kunnan sosiaalilautakunta, jonka asukas lausuntoa pyytävä on.

Esityksestä ei ilmene, miten lausunnon antamisesta aiheutuneet kustannukset on tarkoitettu kattaa. Valiokunnan saaman arvion mukaan kunnille tehtävästä aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä on vuositasolla yhteensä noin 110 000 euroa, jos lausuntoja laaditaan koko maassa noin 100 kappaletta.

Lausunnon antaminen tapaamisoikeutta koskevassa asiassa merkitsee kuntien sosiaalilautakunnille uutta tehtävää, jonka edellyttämät voimavarat on valiokunnan mielestä tarpeen turvata valtionosuusjärjestelmän kautta. Voimassa olevan sosiaalihuoltolain (710/1982) nojalla ei ole selvää, kuuluuko nyt tarkoitettun lausunnon antaminen sellaisiin sosiaalipalveluihin, joista kunnan on huolehdittava kyseisen lain mukaan ja joihin sen vuoksi sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992). Jotta sääntely on valtionosuusjärjestelmän suhteen mahdollisimman selvä, valiokunta ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 10 §:ään lisätään uusi 3 momentti sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain soveltamisesta pykälässä tarkoitettuun kunnan toimintaan.

Edellä mainitusta tehtävästä aiheutuviin kustannuksiin on tarpeen varautua vuoden 2010 talousarvion yhteydessä, koska yleissopimus voi tulla Suomessa voimaan syksyllä 2010. Näin tapahtuu silloin, jos EU:n jäsenvaltiot tallettavat ratifioimis- tai liittymisasiakirjansa oikeus- ja sisäasiain neuvostossa tehdyn päätöksen mukaisesti samanaikaisesti ennen 5.6.2010. Yleissopimuksen voimaantulon ajankohdan riippuvuus muiden EU:n jäsenvaltioiden toimista perustuu siihen, että yleissopimuksen määräykset kuuluvat osin EU:n ja osin jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Vuoden 2010 alusta lukien uusiin tehtäviin varattava sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallinen valtionosuus on puolet aiheutuneista kustannuksista. Siten, jos yleissopimus tulee Suomessa voimaan syksyllä 2010, lausunnon antamisesta kunnille aiheutuvat kustannukset ovat edellä esitetyn arvion mukaisesti yhteensä enintään 55 000 euroa. Tähän valtionosuus (50 %) olisi 27 500 euroa. Kokovuositasolla vuonna 2011 kunnille aiheutuviin noin 110 000 euron kokonaiskustannuksiin valtionosuus (50 %) olisi 55 000 euroa.

Valiokunta kuitenkin toteaa, että voimavarojen tarkemmassa arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon se, että nyt esitetty kansainvälisiin asioihin annettavaksi tarkoitettu lausunto on

suppeampi kuin lausunto, jonka tuomioistuin pyytää lapsen huoltoa ja tapaamista koskeissa asioissa. Lausunnossa ei edellytetä arviota siitä, onko tapaamisoikeuden myöntäminen lapsen edun mukaista, vaan kysymys on siitä, ovatko tapaavan vanhemman henkilökohtaiset ominaisuudet ja olosuhteet sellaiset, että tapaamisoikeus voidaan niiden puolesta myöntää.

Koulutus ja muu ohjaus

Valiokunta pitää tärkeänä, että lasten asioita hoitavien viranomaisten Haagin lastensuojelusopimukseen liittyvästä koulutuksesta ja perehdytyksestä huolehditaan. Uudistus edistää sitä, että Haagin lastensuojelusopimuksessa tarkoitettuna keskusviranomaisena toimivaan oikeusministeriöön ja ensimmäisenä oikeusasteena toimivaan Helsingin hovioikeuteen kertyy kansainväliseen lastensuojeluun liittyvää asiantuntemusta. Valiokunnan mielestä tätä asiantuntemusta on hyvä pyrkiä hyödyntämään koulutuksessa ja muussa ohjauksessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitettun yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 10 § muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotus

10 §

Lausunto tapaamisoikeutta koskevassa asiassa

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Tämän pykälän nojalla kunnan järjestämään toimintaan sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta an-

nettua lakia (733/1992), jollei lailla toisin säädetä. (Uusi 3 mom.)

Helsingissä 14 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Anna-Maja Henriksson /r
jäs. Esko Ahonen /kesk
Paavo Arhinmäki /vas
Timo Heinonen /kok
Oiva Kaltiokumpu /kesk
Ilkka Kantola /sd
Sampsa Kataja /kok

Jari Larikka /kok
Sanna Lauslahti /kok
Outi Mäkelä /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Markku Pakkanen /kesk
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Tero Rönni /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.