

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (vanhemmuusasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (vanhemmuusasetus) (U 105/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Salla Silvola, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Mari Kaipomäki, oikeusministeriö
- käräjätuomari Pekka Päivänsalo, Helsingin käräjäoikeus
- erityisasiantuntija Anne Aho-Eagling, Digi- ja väestötietovirasto
- johtava asiantuntija Heidi Keskinen, Digi- ja väestötietovirasto
- asianajaja Hilkka Salmenkylä, Suomen Asianajajaliitto
- professori (emeritus) Markku Helin

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Lapsiasiavaltuutetun toimisto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 7.12.2022 antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (KOM(2022) 695 lopullinen).

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valioneuvoston kirjelmästä (U 105/2022 vp).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että vanhemmuutta koskeva asetusehdotus on tärkeä ja hyödyllinen väline lapsen oikeuksien täysimääräisessä toteuttamisessa sekä lapsen ja vanhemman välisen suhteen tosiasiallisessa tunnustamisessa rajatylittävissä tilanteissa. On kannatettavaa luoda Euroopan unionissa vanhemmuutta koskeviin asioihin yhtenäiset kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt. Tämä helpottaa jäsenvaltiosta toiseen muuttavien ja liikkuvien kansalaisten asemaa. Asetusehdotus edistää myös osaltaan yhdenvertaisuutta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, joita Suomi pitää tärkeinä tavoitteina.

Asetusehdotuksen soveltamisalaan liittyy seikkoja, joita on neuvottelujen kuluessa selvitettävä. Sääntelyssä, joka koskee myös adoptioita, olisi erityisesti täsmennettävä asetuksessa tarkoitettua jaottelua kansallisiin ja rajatylittäviin tilanteisiin ja selvitettävä esimerkiksi, mikä merkitys henkilön kansalaisuudella on tässä jaotellussa. Sinänsä valtioneuvosto pitää perusteltuna, että asetusehdotus ei vaikuta Haagin adoptioyleissopimukseen.

Neuvottelussa on lisäksi selvitettävä sitä, soveltuisiko asetus vanhemmuuden vahvistamiseen myös syntymättömän lapsen osalta ottaen erityisesti huomioon, että ehdotuksen soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan asetusta ei sovelleta luonnollisten henkilöiden oikeustoimikelpoisuuteen. Suomen oikeusjärjestelmän mukaan syntymätön lapsi ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia.

Koska lähes kaikki vanhemmuutta koskevat ratkaisut ovat Suomessa hallintopäätöksiä, valtioneuvoston pyrkimyksenä on neuvotteluiden kuluessa varmistua siitä, että asetusehdotukseen sisältyvä tuomioistuimen määritelmä kattaa sekä suomalaiset varsinaiset lainkäyttöelimet, että suomalaiset vanhemmuutta koskevia hallintopäätöksiä tekevät hallintoviranomaiset.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomioistuimen toimivaltaa koskevaan säännösehdotukseen siltä osin, kun siinä säädetään kansalaisuutta koskevasta liittymästä. Neuvotteluissa pyritään vaikuttamaan siihen, että toisilleen rinnasteisia toimivaltasäännöksiä karsitaan tai ainakin eri vaihtoehtoja ryhmitellään siten, että kansalaisuutta koskeva liittymä ei olisi rinnasteinen asuinpaikkaa koskevien liittymien kanssa. Useat toisilleen vaihtoehtoiset toimivaltaiset tuomioistuimet ovat omiaan pitkittämään tuomioistuinikäsitteilyä, nostamaan oikeudenkäyntikustannuksia ja mahdollistamaan sen, että kantaja valitsee useista eri vaihtoehtoista asian käsittelypaikaksi sen tuomioistuimen, josta hän ennakoii itselleen suosiollista lopputulosta. Lapsen, vastaajan tai toisen vanhemman kansalaisuuteen perustuva toimivaltasäännös on lisäksi kyseenalainen siksi, että muissa EU:n perheoikeuden alaan kuuluvissa asetuksissa kansalaisuuteen perustuvista liittymistä on pyritty joko kokonaan luopumaan tai tekemään kansalaisuuteen perustuva liittymä toissijaiseksi.

Valtioneuvosto lähtökohtaisesti kannattaa ehdotuksessa esitettyä lainvalintasääntelyä, jonka mukaan keskeisin lainvalintaa ohjaava kriteeri on synnyttäneen henkilön asuinpaikka lapsen syntymähetkellä tai, jos synnyttäneen henkilön asuinpaikkaa lapsen syntymähetkellä ei voida määrittää, lapsen syntymävaltion laki. Neuvotteluiden kuluessa olisi kuitenkin vielä selvennettävä so-

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

vellettävän lain alaa sekä mahdollisuutta ehdotettua tarkkarajaisempaan sääntelyyn sen osalta, miten sovellettavan lain tulisi määräytyä eri tilanteissa. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että säännös johtaisi useimmiten forumvaltion oman lain soveltamiseen, koska vieraan valtion lain soveltaminen vaikeuttaa ja pitkittää asian käsittelyä ja nostaa asian käsittelyyn liittyviä kustannuksia. Toisaalta lain soveltamisalaa koskevissa neuvotteluissa tulisi arvioida sääntelyä kokonaisuutena ottaen erityisesti huomioon neuvottelutulos toimivaltaisten tuomioistuinten osalta ja ehkäistä kantajan mahdollisuutta valita itselleen edullinen tuomioistuin (*forum shopping*).

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että yhdessä jäsenvaltiossa vahvistettu vanhemmuus tunnustettaisiin toisessa jäsenvaltiossa ilman eri menettelyä. Jotta vanhemmuuden tunnustamista koskeva tavoite saavutetaan, tunnustamisesta kieltäytymisen perusteiden tulisi olla tarkoin rajatut. Perusteissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon se, että vanhemmuutta koskevat päätökset ovat oikeusvoimaisia päätöksiä, joten myöhemmin samassa asiassa tehdyn ratkaisun ei tulisi muodostaa perustetta tunnustamisesta kieltäytymiselle. Muutoinkin asetusta koskevissa neuvotteluissa tulisi ottaa huomioon vanhemmuutta koskevien asioiden erityispiirteet verrattuna esimerkiksi vanhempainvastuuta koskeviin asioihin.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta. Sitä koskevissa neuvotteluissa olisi kuitenkin varmistettava, että todistuksesta käy ilmi vanhempien henkilötietojen lisäksi myös vanhemmuutta kuvaava nimike.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että asetuksen täytäntöönpanoa varten tarvittavia toimia varten tulee varata vähintään 24 kuukautta.

Valtioneuvosto pyrkii asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komissio on 7.12.2022 antanut ehdotuksen neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (KOM(2022) 695 lopullinen). Ehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa vanhemmuuteen liittyvät kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt EU:ssa. Ehdotuksen tavoitteena on suojella lasten perusoikeuksia, taata perheille oikeusvarmuus sekä vähentää perheille ja EU-valtioiden hallinto- ja oikeusjärjestelmille aiheutuvia oikeudellisia kustannuksia ja rasitusta.

Ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on, että yhdessä EU-valtiossa vahvistettu vanhemmuus on tunnustettava muissa EU-valtioissa ilman erityistä menettelyä (ks. U 105/2022 vp, s. 2). Rajatylitävissä tilanteissa lapset voivat näin jatkossa hyötyä kansallisen lainsäädännön mukaisista vanhemmuudesta johtuvista oikeuksista esimerkiksi perintöä tai elatusta koskevissa asioissa taikka kun kyse on vanhempien oikeudesta toimia lapsen laillisena edustajana esimerkiksi koulutusta tai terveydenhuoltoa koskevissa asioissa. Ehdotuksella täydennetään muita, esimerkiksi perintöä,

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

elatusta ja vanhempainvastuuta koskevilla asioilla sovellettavia EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä. Sillä ei yhdenmukaisteta aineellista perheoikeutta, joka kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Lakivaliokunta pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että vanhemmuutta koskeva asetusehdotus on tärkeä ja hyödyllinen väline lapsen oikeuksien täysimääräisessä toteuttamisessa sekä lapsen ja vanhemman välisen suhteen tosiasiallisessa tunnustamisessa rajatylittävissä tilanteissa. On kannatettavaa luoda Euroopan unionissa vanhemmuutta koskeviin asioihin yhtenäiset kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt. Tämä helpottaa jäsenvaltiosta toiseen muuttavien ja liikkuvien kansalaisten asemaa.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella kyse on vaativasta ja laajasta lainsäädäntöhankkeesta, jonka neuvottelut ovat vasta alkuvaiheessa. Hankkeen eri osa-alueilla neuvotteluissa omaksuttavilla ratkaisuilla on myös vaikutusta tosiinsa (esim. tuomioistuimen toimivalta ja lainvalintasäännöt). Selvää on, että lukuisat seikat edellyttävät vielä selvittämistä ja tarkentamista neuvotteluiden kuluessa. Edellä todetun vuoksi lakivaliokunta kiinnittää huomiota eräisiin keskeisiin seikkoihin.

Soveltamisala

Valtioneuvoston kanssa todetuin tavoin asetusehdotuksen soveltamisalaan liittyy seikkoja, joita on neuvottelujen kuluessa selvitettävä.

Soveltamisalaan liittyvien seikkojen osalta valtioneuvoston kannan mukaan neuvottelussa on selvitettävä sitä, soveltuisiko asetus vanhemmuuden vahvistamiseen myös syntymättömän lapsen osalta ottaen erityisesti huomioon, että ehdotuksen soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan asetusta ei sovelleta luonnollisten henkilöiden oikeustoimikelpoisuuteen. Suomen oikeusjärjestelmän mukaan syntymätön lapsi ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia.

Oikeusministeröltä saadun selvityksen mukaan asiaa koskeva kysymys on esitetty komissiolle neuvotteluiden yhteydessä, mutta asiaan ei ole saatu vielä vastausta. Edellä todetun mukaisesti Suomen oikeusjärjestyksen mukaan syntymätön lapsi ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia. Tästä johtuu, että syntymättömän lapsen tai kuolleena syntyneen lapsen vanhemmuutta ei voida vahvistaa, koska Suomen oikeusjärjestyksen mukaan ei ole olemassa yksilöä, jota vanhemmuuden vahvistamista koskeva päätös koskee. Suomessakin voidaan antaa tunnustamislausuma lapsesta ennen hänen syntymäänsä, mutta vanhemmuus voidaan vahvistaa vasta lapsen syntymän jälkeen. Tällainen ennen lapsen syntymää annettu tunnustamislausuma pysyy voimassa ja vanhemmuus voidaan vahvistaa, vaikka sen antaja menehtyisi ennen lapsen syntymää. Jos ennakkoon tunnustettu lapsi kuolee kohtuun ennen syntymäänsä, tunnustamislausuma raukeaa.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan tiedossa ei ole sellaista Suomen ratifioimaa kansainvälistä asiakirjaa, jolla olisi aiemmin ulotettu lapsia koskevat oikeudet koskemaan myös syntymättömiä lapsia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut ratkaisussaan Vo v. Ranska (2004), että Euroopassa ei ole yhteistä näkemystä siitä, mikä oikeudellinen asema

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

alkiolla tai sikiöllä on. Tästä syystä tuomioistuinin katsoi, että ei ole toivottavaa tai edes mahdollista vastata kysymykseen, kattaako Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään) soveltamisala alkioita tai sikiöitä. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamisesta biologian ja lääketieteen alalla annetun yleissopimuksen (SopS 24/2010) selosteosassa todetaan, että yhteisen näkemyksen puuttuessa siitä, mitä termillä "jokainen" tarkoitetaan, asiaa koskeva arviointi on jätetty kansallisen arvion varaan. Myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yhteydessä kysymys syntymättömän lapsen asemasta on jätetty jäsenvaltioiden itsensä ratkaistavaksi.

Edellä todettu huomioon ottaen lakivaliokunta pitää hyvin arveluttavana, että komission asetusehdotuksen myötä vanhemmuuden vahvistamista koskevien ratkaisujen oikeusvaikutukset voisivat ulottua myös syntymättömiin lapsiin tai kuolleina syntyneisiin lapsiin. Kuten valtioneuvoston kannassa on todettu, Suomen oikeusjärjestelmän mukaan syntymätön lapsi ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia. Valiokunta katsoo, että jatkoneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetusehdotuksesta käy selkeästi ilmi se, että syntymättömät ja kuolleina syntyneet lapset eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan.

Soveltamisalaan liittyvien kysymysten osalta valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asetusehdotuksen artiklaosasta ei yksiselitteisesti selviä, koskeeko asetus sijaissynnytyjärjestelyihin liittyviä vanhemmuuskysymyksiä. Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 3) kuitenkin tuodaan esiin, että asetusehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleesta 18 on pääteltävissä, että asetus kattaa myös sijaissynnytyjärjestelyn avulla syntyneet lapset. Kirjelmässä myös arvioidaan asetuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön myös siltä varalta, että sijaissynnytyjärjestelyt kuuluisivat asetusehdotuksen soveltamisalaan (s. 11). Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa on jo yli 10 vuotta sitten aloitettu pohjatyo vanhemmuutta ja sijaissynnytystä koskevan yleissopimuksen tekemisestä, joka sisältäisi erityissääntelyä aiheesta. Asiaa valmistellut asiantuntijatyöryhmä on sittemmin ehdottanut, että valmistelutyö jaettaisiin kahteen erilliseen instrumenttiin, joista toinen koskee vanhemmuutta ja toinen sijaissynnytyksiä. Päätöstä neuvottelujen aloittamisesta ei kuitenkaan ole vielä tehty.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotuksesta käydyissä neuvotteluissa on sittemmin käynyt selväksi, että myös sijaissynnytystä koskevat asiat on tarkoitettu kuuluviksi asetuksen soveltamisalaan. Tästä syystä on perusteltua, että kantaa täydennetään sijaissynnytyjärjestelyiden osalta.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan asiaa koskevissa keskusteluissa komissio on korostanut sitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa siten, että siinä edellytetään kaikkien sen toimivaltaan kuuluvien valtioiden tunnustavan ulkomailla vahvistetun vanhemman ja lapsen välisen oikeudellisen suhteen, kun kyseessä on sijaissynnytyksellä syntynyt lapsi ja aiottu biologinen vanhempi, ja säätämään järjestelyistä, jolla vanhemman ja lapsen välinen suhde voidaan tunnustaa laillisesti ei-biologisen aiotun vanhemman osalta (mm. *Mennesson v. Ranska* (2014) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen neuvoa-antava lausunto (2019)). Komissio on korostanut myös sitä, että asetusehdotuksen 24 artiklan mukaan päätösten tunnustamista koskeva sääntely koskee vain Euroopan unionin jäsenvaltioissa annettua vanhemmuutta koskevaa päätöstä, ei Euroopan unionin ulkopuolella ns. kol-

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

mannessa valtiossa annettua päätöstä. Tästä huolimatta osa jäsenvaltioista on jo nyt ilmoittanut, että he eivät tule hyväksymään sitä, että sijaissynnytysjärjestelyt tulisivat osaksi asetusehdotuksen soveltamisalaa. Asia on sikäli merkityksellinen, että asetuksen hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan hedelmöityshoitojen avulla toteutetut sijaissynnytysjärjestelyt ovat Suomessa kansallisesti kiellettyjä, eikä asetusehdotus vaikuta kansalliseen toimivaltaan päättää asiasta itsenäisesti jatkossakin. Ulkomailla toteutettuja sijaissynnytysjärjestelyitä tunnustetaan kansallisen lain mukaan jo nyt, mutta aiotun äidin osalta vain niiltä osin kuin päätös, jolla joku on vahvistettu äidiksi lapsen synnyttäneen äidin sijasta, on 1) annettu valtiossa, jossa sillä, joka on vahvistettu äidiksi, on lapsen syntymän aikaan asuinpaikka ja jossa hän on asunut keskeytyksettä vähintään vuoden välittömästi ennen lapsen syntymää; tai 2) tunnustetaan siinä valtiossa, jossa sillä, joka on vahvistettu äidiksi, on lapsen syntymän aikaan asuinpaikka ja jossa hän on asunut keskeytyksettä vähintään vuoden välittömästi ennen lapsen syntymää (Vanhemmuslaki 775/2022, 59 § 3 mom.). Lapsen suhde biologiseen isäänsä tunnustetaan useimmiten ilman eri vahvistusta, mutta sijaissynnytystilanteissa vieraassa valtiossa annettu päätös osoitetaan lähtökohtaisesti vahvistettavaksi Helsingin käräjäoikeudessa, jolloin asiaa käsiteltäessä käräjäoikeuden on varattava lapselle, isälle, äidille ja muulle henkilölle tilaisuus tulla kuulluksi, jos kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi ja kuultavan olinpaikka on vaikeuksista selvitettävissä (Vanhemmuslaki, 60 §). Jos lapsen ja aiotun äidin välistä suhdetta ei ole voitu tunnustaa suoraan ulkomaisen päätöksen perusteella, aiotun äidin äitiys voidaan kuitenkin vahvistaa myöhemmin perheen sisäisen adoption avulla, jos adoptiota koskevat kansallisen adoptiolain edellytykset täyttyvät. Tärkein yksittäinen peruste adoptiolain mukaisessa arvioinnissa on lapsen edun kokonaisvaltainen arviointi. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan Suomen voimassa oleva lainsäädäntö täyttää jo sinällään Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat velvoitteet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaisesti.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan asetusehdotuksen mukainen tunnustamisvelvoite kuitenkin vahvistaisi entisestään lapsen oikeutta molempiin tosiasiallisiin vanhempiinsa. Se, että tunnustettavan vanhemmuutta koskevan päätöksen tulee olla tehty Euroopan unionin jäsenvaltiossa, vähentää olennaisesti riskiä siitä, että Suomessa tulisi asetuksen myötä tunnustettavaksi sijaissynnytysjärjestelyitä, joihin liittyy merkittäviä asian eri osapuoliin, kuten sijaissynnyttäjään kohdistuvia oikeudenloukkauksia tai lapsikauppaan tai muuhun ihmiskauppaan ja hyväksikäyttöön liittyviä järjestelyitä. Vaikka Haagin yksityisoikeuden konferenssin yhteydessä tehtävä työ sijaissynnytysjärjestelyiden osalta on erittäin tärkeää ja sen yhteydessä on mahdollista ottaa asetusehdotusta paremmin huomioon järjestelyihin liittyvät erityispiirteet ja osapuolten asemaa turvaava sääntely globalilla tasolla, tulee kestämään vielä useita vuosia ennen kuin Haagin konferenssin yhteydessä tehtävä työ on valmis. Lapsen etu puoltaa sitä, että Euroopan tasolla pyritään saavuttamaan ratkaisuja asiassa jo tätä ennen. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan hankkeiden koordinointi Haagin konferenssin ja Euroopan unionin välillä onkin jo aloitettu.

Saamaansa selvitystä arvioituaan sekä edellä todettu kansainvälinen ihmisoikeuslainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen lakivaliokunta suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että yhdessä jäsenvaltiossa annettu päätös tunnustetaan asetusehdotuksen nojalla toisessa jäsenvaltiossa myös sijaissynnytysjärjestelyiden osalta. Valiokunta kuitenkin katsoo, että mikäli yhteisymmärryksen saavuttaminen asiassa muodostuu haasteelliseksi, Suomen ei tule vastus-

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

taa sijaissynnytyjärjestelyn avulla muodostetun vanhemmuuden sulkemista asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Soveltamisalaan liittyen valtioneuvoston kannassa tuodaan esiin, että asetusehdotuksen sääntelyssä, joka koskee myös adoptioita, on erityisesti täsmennettävä asetuksessa tarkoitettua jaottelea kansallisiin ja rajatylittäviin tilanteisiin. Valtioneuvosto toteaa kantanaan pitävänsä sinänsä perusteltuna, että asetusehdotus ei vaikuta Haagin adoptioyleissopimukseen. Saamansa selvityksen valossa valiokunta pitää valtioneuvoston edellä selostettua kantaa perusteltuna. Adoption vahvistaminen on asiaryhmä, jossa on omat erityispiirteensä ja joka edellyttää siksi erityissääntelyä. Sääntelyä jatkonuotteluissa kehitettäessä tulee valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin pyrkiä paitsi välttämään päällekkäisyys Haagin adoptioyleissopimuksen kanssa myös varmistamaan se, ettei erityisesti kansainvälisten adoptioiden osalta muodostu sellaisia katvealueita, jotka eivät saa suojaa Haagin adoptioyleissopimuksen eivätkä asetusehdotuksen nojalla.

Toimivaltaiset tuomioistuimet

Ehdotuksessa määritetään ne EU-valtioiden tuomioistuimet, joilla on toimivalta vanhemmuutta koskevissa rajatylittävissä tilanteissa. Ehdotuksessa on monta vaihtoehtoista toimivaltaperustetta. Ensimmäisenä toimivaltaperusteena on luettelossa mainittu lapsen asuinpaikka, ja muina vaihtoehtoisina toimivaltaperusteina on lueteltu lapsen kansalaisuus, vastaajan asuinpaikka, jommankumman vanhemman asuinpaikka tai kansalaisuus taikka lapsen syntymäpaikka. Jos mikään edellä mainituista toimivaltaperusteista ei ole mahdollinen, lapsen vanhemmuutta koskeva asia voidaan ehdotuksen mukaan käsitellä sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa lapsi on.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota ehdotettujen toimivaltaperusteiden määrään ja erityisesti kansalaisuutta koskevan toimivaltaperusteen ongelmiin.

Saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti tuomioistuimen toimivaltaa koskevaan säännösehdotukseen erityisesti siltä osin kuin siinä säädetään kansalaisuutta koskevasta liittymästä. Neuvotteluissa on valtioneuvoston kannasta ilmenevin tavoin pyrittävä vaikuttamaan siihen, että toisilleen rinnasteisia toimivaltasäännöksiä karsitaan tai ainakin eri vaihtoehtoja ryhmitellään siten, että kansalaisuutta koskeva liittymä ei ole rinnasteinen asuinpaikkaa koskevien liittymien kanssa. Useat toisilleen vaihtoehtoiset toimivaltaiset tuomioistuimet ovat omiaan pitkittämään tuomioistuinkäsittelyitä, nostamaan oikeudenkäyntikustannuksia ja mahdollistamaan sen, että kantaja valitsee useista eri vaihtoehtoista asian käsittelypaikaksi sen tuomioistuimen, josta hän ennakoi itselleen suosiollista lopputulosta. Lapsen, vastaajan tai toisen vanhemman kansalaisuuteen perustuva toimivaltasäännös on lisäksi kyseenalainen siksi, että muissa EU:n perheoikeuden alaan kuuluvissa asetuksissa kansalaisuuteen perustuvista liittymistä on pyritty joko kokonaan luopumaan tai tekemään kansalaisuuteen perustuva liittymä toissijaiseksi.

Sovellettava laki

Sovellettavan lain osalta ehdotuksen pääsääntönä on, että vanhemmuuden vahvistamiseen on sovellettava sen valtion lakia, jossa synnyttäneen henkilön asuinpaikka oli lapsen syntymähetkellä tai, jos asuinpaikkaa ei voida määrittää, sen valtion lakia, jossa lapsi syntyi. Jos tämä johtaisi van-

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

hemmuuden vahvistamiseen vain toisen vanhemman osalta, vaihtoehtoisilla säännöksillä varmistetaan, että vanhemmuus voidaan vahvistaa kummankin vanhemman osalta. Toisen vanhemman osalta voidaan vanhemmuuden vahvistamiseen soveltaa tällöin sen valtion lakia, jonka kansalainen jompikumpi vanhemmista on, tai lapsen syntymävaltion lakia.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että asetusehdotusehdotuksessa kaikkiin vanhemmuuden vahvistamiseen liittyviin kysymyksiin (kuten toteaminen, tunnustamisen vahvistaminen ja asian ratkaiseminen) käytetään samaa sovellettavaa lakia koskevaa sääntöä, ja katsottu, että lainvalintasääntelyn eriyttämistä tältä osin olisi syytä harkita. Samoin on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotusta olisi syytä täydentää siten, että sovellettavaksi laiksi tulisi useimmiten tuomioistuinvaltion laki tilanteissa, joissa lapsella ei ole syntymämaahan enää mitään liittymää. Huomiota on kiinnitetty myös ongelmiin, jotka johtuisivat siitä, jos vanhemmuuden vahvistamiseen on sovellettava vieraan valtion lakia, sitä olisi sovellettava myös menettelyihin. Selvää on, että vieraan valtion lain sisällön selvittäminen ja soveltaminen on haastavaa. Lakivaliokunta suhtautuu erityisen torjuvasti vieraan valtion lain menettelysäännösten soveltamiseen. Tältä osin merkityksellistä on se, että vaikka asetusehdotus sisältää niin sanotun *ordre public* -kieltäytymisperusteen, ei valiokunnan saaman selvityksen perusteella vieraan valtion lain menettelysäännösten soveltamisesta voida *ordre public* -periaatteeseen vedoten kieltäytyä vain siksi, että niiden soveltaminen olisi hyvin hankalaa ja veisi aikaa sekä resursseja.

Muun muassa edellä todetun valossa lakivaliokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan neuvotteluiden kuluessa on vielä selvennettävä sovellettavan lain alaa sekä mahdollisuutta ehdotettua tarkkarajaisempaan sääntelyyn sen osalta, miten sovellettavan lain tulisi määräytyä eri tilanteissa. Valiokunta yhtyy myös valtioneuvoston kantaan siitä, että neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että säännös johtaisi useimmiten forumvaltion oman lain soveltamiseen, koska vieraan valtion lain soveltaminen vaikeuttaa ja pitkittää asian käsittelyä ja nostaa asian käsittelyyn liittyviä kustannuksia. Toisaalta, valtioneuvoston kannassa todetuin tavoin, lain soveltamisalaa koskevissa neuvotteluissa tulee arvioida sääntelyä kokonaisuutena ottaen erityisesti huomioon neuvottelutulos toimivaltaisten tuomioistuinten osalta ja ehkäistä kantajan mahdollisuutta valita itselleen edullinen tuomioistuin (*forum shopping*).

Tunnustaminen

Asetusehdotuksessa säädetään tuomioistuimen päätösten ja oikeudellisesti sitovien virallisten asiakirjojen tunnustamisesta sekä sellaisten virallisten asiakirjojen hyväksymisestä, joilla on todistusvoima mutta ei sitovaa oikeusvaikutusta. Yhdessä EU-valtiossa vahvistettu vanhemmuus tai todistusvoimainen virallinen asiakirja on pääsääntöisesti tunnustettava tai hyväksyttävä kaikissa muissa EU-valtioissa ilman erityistä menettelyä.

Lakivaliokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin sitä, että yhdessä jäsenvaltiossa vahvistettu vanhemmuus tunnustetaan toisessa jäsenvaltiossa ilman eri menettelyä. Jotta vanhemmuuden tunnustamista koskeva tavoite saavutetaan, tunnustamisesta kieltäytymisen perusteiden tulee olla tarkoin rajatut. Valtioneuvoston kannassa todetuin tavoin perusteissa tulee kuitenkin ottaa huomioon se, että vanhemmuutta koskevat päätökset ovat oikeusvoimaisia päätöksiä, joten myöhemmin samassa asiassa tehdyn ratkaisun ei tule muodostaa perustetta tunnustamisesta kieltäytymis-

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

selle. Muutoinkin asetusta koskevissa neuvotteluissa tulee ottaa huomioon vanhemmuutta koskevien asioiden erityispiirteet verrattuna esimerkiksi vanhempainvastuuta koskeviin asioihin.

Vanhemmuustodistus

Ehdotuksessa esitetään eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönottoa. Ehdotuksen mukaan lapset (tai heidän lailliset edustajansa) voivat pyytää eurooppalaista vanhemmuustodistusta EU-valtiolta, joka vahvisti vanhemmuuden, ja käyttää todistusta vanhemmuuden todistamiseen kaikissa muissa EU-valtioissa. Komissio ehdottaa yhdenmukaistettua mallia käytettäväksi EU-alueella. Todistuksen käyttö on perheille vapaaehtoista, mutta heillä olisi oikeus pyytää sitä ja saada se hyväksytyksi kaikkialla EU:ssa.

Lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin myönteisesti ehdotukseen eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta. Valtioneuvoston kannassa todetuin tavoin, sitä koskevissa neuvotteluissa on kuitenkin varmistettava, että todistuksesta käy ilmi vanhempien henkilötietojen lisäksi myös vanhemmuutta kuvaava nimike. Neuvotteluissa on lisäksi syytä täsmentää, voidaanko todistus antaa ainoastaan silloin, kun vanhemmuuskysymys on oikeusvoimaisesti ratkaisu vai myös silloin, kun vanhemmuus perustuu suoraan lakiin.

Muita huomioita

Koska lähes kaikki vanhemmuutta koskevat ratkaisut ovat Suomessa hallintopäätöksiä, lakivaliokunta pitää tärkeänä valtioneuvoston kannassa ilmaistua pyrkimystä neuvotteluiden kuluessa varmistua siitä, että asetusehdotukseen sisältyvä tuomioistuimen määritelmä kattaa sekä suomalaiset varsinaiset lainkäyttöelimet että suomalaiset vanhemmuutta koskevia hallintopäätöksiä tekevät hallintoviranomaiset.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 36/2022 vp

Helsingissä 17.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Jari Kinnunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto