

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 7 päivänä joulukuuta 2022 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 26.1.2023

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Salla Silvola

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI TOIMIVALLASTA, SOVELLETTAVASTA LAISTA, PÄÄTÖSTEN TUNNUSTAMISESTA JA VIRALLISTEN ASIAKIRJOJEN HYVÄKSYMISESTÄ VANHEMMUUSASIOISSA SEKÄ EUROOPPALAISEN VANHEMMUUSTODISTUKSEN KÄYTTÖÖNOTOSTA**1 Tausta ja tavoite**

Komissio antoi 7.12.2022 ehdotuksen neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönnotosta (KOM(2022) 695 lopullinen). Ehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa vanhemmuuteen liittyvät kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt EU:ssa. Määräyksen tavoitteena on kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia perheoikeudelliset toimenpiteet mukaan lukien.

Ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on, että yhdessä EU-valtiossa vahvistettu vanhemmuus olisi tunnustettava muissa EU-valtioissa ilman erityistä menettelyä. Rajatylittävissä tilanteissa lapset voisivat näin jatkossa hyötyä kansallisen lainsäädännön mukaisista vanhemmuudesta johdetuista oikeuksista esimerkiksi perintöä tai elatusta koskevissa asioissa taikka kun kyse on vanhempien oikeudesta toimia lapsen laillisenä edustajana esimerkiksi koulutusta tai terveydenhuoltoa koskevissa asioissa. Ehdotuksella täydennetään muita, esimerkiksi perintöä, elatusta ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa sovellettavia EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä.

Ehdotus liittyy keskeisesti EU:n lasten oikeuksia koskevan strategian (KOM(2021) 142 lopullinen, E 56/2021 vp) ja EU:n HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevan strategian (KOM(2020) 698 lopullinen, E 18/2021 vp) toteuttamiseen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Kohde, soveltamisala ja määritelmät (1-5 artikla)**

Ehdotuksen mukaan asetuksella luodaan toimivaltaa ja sovellettavaa lakia koskeva yhteinen sääntely vanhemmuutta koskevissa rajatylittävissä tilanteissa. Asetuksella annetaan myös tuomioistuinten päätösten tunnustamista ja virallisten asiakirjojen tunnustamista tai tapauksen mukaan hyväksymistä koskeva yhteinen sääntely sekä luodaan eurooppalainen vanhemmuustodistus. (1 artikla) Asetus ei vaikuta lapsella unionin oikeuden perusteella oleviin oikeuksiin eikä etenkään oikeuksiin, jotka lapsella on vapaata liikkuvuutta koskevan unionin oikeuden, mukaan lukien Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, perusteella. Asetus ei etenkään vaikuta rajoituksiin, jotka koskevat oikeusjärjestyksen perusteiden käyttöä perusteena vanhemmuussuhteen tunnustamisesta kieltäytymiselle, jos jäsenvaltioiden on vapaata liikkuvuutta koskevan unionin oikeuden mukaan tunnustettava toisen jäsenvaltion viranomaisten antama vanhemman ja lapsen suhteen vahvistava asiakirja sovellettaessa unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia. Asetus ei myöskään vaikuta Euroopan parlamentin ja

neuvoston asetukseen (EU) 2016/1191 kansalaisten vapaan liikkuvuuden edistämisestä yksinkertaistamalla tiettyjen yleisten asiakirjojen esittämistä Euroopan unionissa koskevia vaatimuksia etenkin siinä määriteltujen syntymää, vanhemmuutta ja adoptiota koskevien yleisten asiakirjojen osalta. (2 artikla)

Ehdotuksen johdanto-osan mukaan asetuksen soveltamisala kattaa kaikkien lasten jäsenvaltiossa vahvistettujen vanhemmuussuhteiden tunnustamisen rajatylittävissä tilanteissa riippumatta siitä, miten lapsi on saanut alkunsa tai syntynyt, ja riippumatta lapsen perhetyyppistä tai perheenjäsenten kansalaisuudesta. Johdanto-osassa on erikseen todettu, että jollei asetuksen sovellettavaa lakia koskevista säännöistä muuta johdu, asetus kattaa myös tapaukset, joissa lapsella on samaa sukupuolta olevat vanhemmat tai joissa lapsi on kuollut tai hän ei ole vielä syntynyt. (Johdanto-osan perustelukappaleet 21 ja 24) Asetuksen soveltamisala kattaa myös kansalliset adoptiot. Kansallisella adoptiolla tarkoitetaan johdanto-osan mukaan adoptiota, jossa lapsen ja adoptiovanhemman tai adoptiovanhempien asuinpaikka on samassa jäsenvaltiossa ja adoptio luo pysyvän vanhemman ja lapsen välisen suhteen (johdanto-osan perustelukappale 26). Johdanto-osan perustelukappaleesta 18 on edelleen pääteltävissä, että asetus kattaa myös sijaissynnytyjärjestelyn avulla syntyneet lapset.

Asetusta sovelletaan vanhemmuuteen liittyviin yksityisoikeudellisiin asioihin rajatylittävissä tilanteissa. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta esimerkiksi avioliiton tai avioliiton kaltaisten suhteiden, kuten rekisteröityjen parisuhteiden olemassaoloon, pätevyys- tai tunnustamiseen, vanhempainvastuuseen, luonnollisten henkilöiden oikeustoimikelpoisuuteen, vajaavaltaisuudesta vapauttamiseen, elatukseen, perintöön, kansalaisuuteen, kansainväliseen adoptioon eikä vanhemmuuden rekisteröinnin edellytyksiin tai vanhemmuuden kirjaamisesta tai kirjaamatta jättämisestä aiheutuviin vaikutuksiin. Asetusta ei sovelleta myöskään sellaisten tuomioistuimen päätösten tunnustamiseen tai virallisten asiakirjojen tunnustamiseen tai hyväksymiseen, jotka on annettu tai laadittu kolmannessa valtiossa EU:n ulkopuolella. (3 artikla)

Ehdotuksen 4 artiklan mukaan 'vanhemmuudella' ja 'vanhemmuussuhteella' tarkoitetaan laissa vahvistettua vanhemman ja lapsen välistä suhdetta. Siihen sisältyy oikeudellinen asema tietyn vanhemman tai tiettyjen vanhempien lapsena. Ehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleen 24 mukaan asetuksessa tarkoitettu vanhemmuus voi olla biologinen tai geneettinen tai saatu adoption tai lain perusteella. Lisäksi vanhemmuudella olisi tarkoitettava laissa vahvistettua vanhemman ja lapsen välistä suhdetta, ja sen olisi katettava oikeudellinen asema tietyn vanhemman tai tiettyjen vanhempien lapsena. Saman artiklan mukaan lapsen iällä ei ole asetuksen soveltamisen kannalta merkitystä, jos kyse on lapsen ja vanhemman välisestä oikeudellisesta suhteesta, joten lapsella voidaan tarkoittaa myös täysi-ikäistä henkilöä (2 kohta). Tuomioistuimella tarkoitetaan jäsenvaltion viranomaista, joka hoitaa vanhemmuusasioihin liittyviä oikeudellisia tehtäviä (4 kohta). Asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaan käsitellä vanhemmuusasioita (5 artikla).

2.2 Toimivalta (6-15 artikla)

Tuomioistuimen yleistä toimivaltaa koskevassa säännöksessä (6 artikla) on monta vaihtoehtoista toimivaltaperustetta. Lähes kaikki vaihtoehdot on ajallisesti sidottu asian vireillepanohetkeen. Ensimmäisenä luettelossa on mainittu lapsen asuinpaikan tuomioistuin jäsenvaltiossa, mutta muina vaihtoehtoisina tuomioistuimina on lueteltu myös lapsen kansalaisuuteen, vastaan asuinpaikkaan, jommankumman vanhemman asuinpaikkaan tai kansalaisuuteen taikka lapsen syntymään liittyvät jäsenvaltion tuomioistuimet. Jos mikään 6 artiklassa luetelluista toimivaltaperusteista ei ole mahdollinen, lapsen vanhemmuutta koskeva asia voidaan ehdotuksen

mukaan käsitellä sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa lapsi on (7 artikla). Toimivaltaa koskevaa sääntelyä täydentävät toissijaista toimivaltaa, varatoimivaltaa (forum necessitatis) ja liitännäiskysymyksiä koskevat toimivaltasäännökset (8-10 artikla).

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten tulee tarjota alle 18 vuoden ikäisille lapsille, joiden suhteen vanhemmuus on vahvistettava ja jotka pystyvät muodostamaan oman näkemyksensä asiassa, aito ja tosiasiallinen mahdollisuus ilmaista näkemyksensä joko suoraan tai heitä edustavan tahon välityksellä. Tämä näkemys tulee lisäksi ottaa asianmukaisesti huomioon heidän ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. (15 artikla)

2.3 Sovellettava laki (16-23 artikla)

Ehdotuksen 16 artiklan mukaan sovellettavaksi voi tulla minkä tahansa valtion laki riippumatta siitä, onko se jonkin jäsenvaltion laki. Lähtökohtaisesti vanhemmuuden vahvistamiseen sovellettaisiin sen valtion lakia, jossa lapsen synnyttäneellä henkilöllä oli asuinpaikka lapsen syntymähetkellä, tai, jos asuinpaikkaa ei voida määrittää, sen valtion lakia, jossa lapsi syntyi. Jos edellä mainitun valtion lain mukaan lapselle ei voitaisi vahvistaa kuin yksi vanhempi, lapsen toisen vanhemman vanhemmuuden vahvistamiseen voisi soveltaa joko synnyttäneen henkilön tai toisen mahdollisen vanhemman kansalaisuusvaltion lakia tai sen valtion lakia, jossa lapsi on syntynyt (17 artikla).

Sovellettavan lain alaan kuuluvat ehdotuksen mukaan erityisesti vanhemmuuden vahvistamista tai riitauttamista koskevat menettelysäännöt, virallisten asiakirjojen vaikutukset, henkilöiden asema vanhemmuuden vahvistamista tai riitauttamista koskevassa asiassa ja vanhemmuuden vahvistamiseen tai riitauttamiseen liittyvät mahdolliset määräajat (18 artikla). Vanhemmuuden vahvistamista koskevan yksipuolisen oikeustoimen, esimerkiksi tunnustamislausuman antamisen, mahdollisiin pätevyysvaatimuksiin sovelletaan vaihtoehtoisesti lapsen synnyttäneen henkilön asuinpaikan lakia, yksipuolisen oikeustoimen suorittajan asuinpaikan lakia tai sen valtion lakia, jossa oikeustoimi suoritettiin (20 artikla).

Ehdotukseen sisältyy myös tavanmukaiset takaisin- ja edelleenviittausten (renvoi) poissulke-mista, oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisuutta (ordre public) ja usean oikeusjärjestelmän valtioita koskevat säännökset (21-23 artikla). Oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisuutta koskevan säännöksen mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten on kunnioitettava EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia ja -periaatteita, erityisesti sen 21 artiklassa vahvistettua syrjintäkieltoa.

2.4 Päätösten tunnustaminen (24-43 artikla)

Ehdotuksen mukaan vanhemmuutta koskevat tuomioistuimen päätökset tunnustetaan toisessa jäsenvaltiossa ilman eri menettelyä (24 artikla). Asianosainen voi kuitenkin erikseen hakea päätöstä, jonka mukaan perusteita tunnustamisesta kieltäytymiselle ei ole (25 artikla). Ehdotukseen sisältyy myös säännökset tunnustamista varten esitettävistä asiakirjoista, asian käsittelyn keskeyttämisestä ja tuomioistuimen päätöksestä annettavasta vakuutuksesta ja sen oikaisusta (26-30 artikla).

Ehdotuksen 31 artiklan 1 kohdassa säädetään tunnustamisesta kieltäytymisen perusteista. Tuomioistuimen päätöksen tunnustamisesta on kieltäydyttävä: a) jos tunnustaminen on selvästi, ottaen huomioon lapsen etu, vastoin sen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perusteita, jossa tunnustamista pyydetään, b) jos päätös on annettu poisjäänyttä henkilöä vastaan eikä hän ole voinut valmistautua vastaamaan asiassa, c) kenen tahansa sellaisen henkilön pyynnöstä, joka väittää

tuomioistuimen päätöksen loukkaavan hänen isyyttään tai äitiyttään, jos päätös on tehty antamatta kyseiselle henkilölle tilaisuutta tulla kuulluksi, d) jos ja siltä osin kuin se on ristiriidassa vanhemmuusasiassa myöhemmin siinä jäsenvaltiossa annetun tuomioistuimen päätöksen kanssa, jossa tunnustamista pyydetään ja e) jos ja siltä osin kuin se on ristiriidassa vanhemmuusasiassa myöhemmin toisessa jäsenvaltiossa annetun tuomioistuimen päätöksen kanssa, edellyttäen että myöhempi tuomioistuimen päätös täyttää ne edellytykset, jotka ovat tarpeen sen tunnustamiseksi siinä jäsenvaltiossa, jossa tunnustamista pyydetään.

Ehdotuksen 31 artiklan 2 kohdassa on lisäksi erillinen säännös siitä, että oikeusjärjestyksen perusteita koskevaa asiakohtaa (31.1 artiklan a alakohta) on sovellettava kunnioittaen EU:n perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen syrjintäkieltoa koskevassa 21 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia ja periaatteita. Saman artiklan 3 kohdassa on lisäksi erillinen säännös siitä, että jäsenvaltion tuomioistuimen päätöksen tunnustamisesta voidaan kieltäytyä, jos päätös oli annettu antamatta lapselle tilaisuutta esittää näkemyksensä, ellei näkemyksen pyytäminen ole arvioitu olleen vastoin lapsen etua. Jos lapsi on ollut tuolloin alle 18-vuotias, hänen on kuitenkin tullut olla kykenevä muodostamaan mielipiteensä 15 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Siltä osin kuin menettelystä ei säädetä asetusehdotuksessa, tunnustamisesta kieltäytymisestä koskevaan menettelyyn sovelletaan sen jäsenvaltion menettelysääntöjä, jossa asia on ratkaistavana (32-34 artikla). Tunnustamisesta kieltäytymisestä koskevan menettelyn yhteydessä ei saa tutkia päätöksen antaneen tuomioistuimen toimivaltaa eikä tutkia asiaa uudelleen asiaratkaisun osalta (40-41 artikla).

2.5 Oikeudellisesti sitovat ja ei-sitovat viralliset asiakirjat (35-39 artikla sekä 44 ja 45 artikla)

Asetusehdotuksen 35-39 artikloissa säädetään oikeudellisesti sitovien virallisten asiakirjojen tunnustamisesta, niihin liittyvän vakuutuksen antamisesta, oikaisusta ja peruuttamisesta sekä tunnustamisesta kieltäytymisen perusteista. Asetusehdotuksessa on omat säännöksensä myös virallisista asiakirjoista, joilla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta, ja tällaisten asiakirjojen hyväksymisestä (44-45 artikla).

2.6 Eurooppalainen vanhemmuustodistus (46-57 artikla)

Eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta säädetään ehdotuksen 6 luvussa (46-57 artikla). Vanhemmuustodistuksen tarkoituksena on todistaa lapsen ja vanhemman välinen oikeudellinen suhde toisessa EU-valtiossa. Eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen hakeminen olisi vapaaehtoista eikä sillä pyritä korvaamaan mahdollisesti jo käytössä olevia kansallisia todistuksia. (46-47 artikla)

Eurooppalainen vanhemmuustodistus annetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa vanhemmuus on vahvistettu ja jonka tuomioistuimilla on toimivalta ratkaista vanhemmuutta koskeva asia 6-7 ja 9 artiklojen nojalla. Todistuksen voi myöntää joko tuomioistuin tai muu viranomainen, jolla kansallisen lainsäädännön mukaan on toimivalta käsitellä vanhemmuutta koskevaa asiaa.

Ehdotuksessa on säännökset eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen sisällöstä ja sitä koskevasta hakemuksesta sekä hakemuksen käsittelystä ja todistuksen antamisesta (49-52 artikla). Henkilöllä, joka mainitaan todistuksessa tietyn vanhemman tai tiettyjen vanhempien lapsena, katsotaan olevan todistuksessa mainittu asema (53 artikla). Ehdotukset todistukseksi ja sitä koskeviksi hakemuksiksi ovat asetusehdotuksen liitteinä ja ne ehdotetaan käsiteltäväksi asetuksen yhteydessä.

2.7 Sähköinen asiointi (58-62 artikla)

Asetusehdotukseen sisältyy myös digitaalista viestintää koskeva luku, joka pohjautuu vielä neuvoteltavana olevaan EU:n digitalisointiasetukseen (KOM(2021) 759 lopullinen, U 13/2022 vp). Digitalisointiasetuksen 4 artiklan mukaisesti perustettavaa eurooppalaista sähköistä yhteyspistettä voitaisiin jatkossa käyttää sähköiseen viestintään luonnollisten henkilöiden tai heidän laillisten edustajiensa ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten tai muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä esimerkiksi eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen hakemisessa ja antamisessa tai haettaessa päätöstä siitä, että vanhemmuutta koskevan tuomioistuimen päätöksen tunnustamisesta kieltäytymiselle ei ole perusteita (58 artikla).

2.8 Loppu- ja siirtymäsäännökset (63-72 artikla)

Asetusehdotukseen sisältyy toimivaltasäännökset komissiolle asetuksen liitteisiin tehtävien teknisten muutosten varalta (63 ja 64 artikla). Ehdotuksen 65 artiklan mukaan asetuksen yhteydessä laadittavilta asiakirjoilta ei edellytetä laillistamista eikä muuta vastaavaa muodollisuutta. Asetuksella ei ehdotuksen mukaan ole vaikutusta kansainvälisiin yleissopimuksiin, joiden osapuolena on asetusta annettaessa yksi tai useampi jäsenvaltio ja joissa annetaan määräyksiä asetuksella säännellyistä asioista. Jos yleissopimus on kuitenkin tehty yksinomaan kahden tai useamman jäsenvaltion välillä, asetuksella on etusija jäsenvaltioiden välillä siltä osin kuin sopimus koskee asetuksella säänneltäviä asioita. Ehdotuksessa on erityisesti mainittu lasten suojelusta sekä yhteistyöstä kansainvälisissä lapseksiottamisasioiden 29 päivänä toukokuuta 1993 tehty Haagin yleissopimus (jäljempänä Haagin adoptioyleissopimus) ja kansainvälisen väestörekisteritoimikunnan yleissopimukset nro 16, nro 33 ja nro 34, joiden soveltamiseen asetuksella ei ole ehdotettu olevan vaikutusta. (66 artikla) Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle toimivaltaisia viranomaisia koskevat tiedot viimeistään 6 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulopäivästä (71 artikla). Asetusta sovellettaisiin ehdotuksen mukaan 18 kuukautta sen jälkeen, kun se on tullut voimaan (72 artikla).

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja erityisesti sen 81 artiklan 3 kohtaan. Sen mukaisesti neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU-tasolla (SEU-sopimuksen 5 artikla 3 kohta). Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (SEU-sopimuksen 5 artikla 4 kohta).

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena, sillä esityksen tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään kansallisilla laeilla. Kansallisesti ei voida säätää sitä, miten sen vanhemmuutta koskevat päätökset tunnustetaan toisessa jäsenvaltiossa, vaan tämä kuuluu vastaanottavan valtion viranomaisten toimivaltaan. Lainvalintaa, viranomaisten toimivaltaa ja päätösten tunnustamista koskevat säännöt on tarkoituksenmukaista ratkaista EU-tasolla. Myöskään yhteistä eurooppalaista vanhemmuustodistusta koskevaa sääntelyä ei olisi

mahdollista toteuttaa ilman EU-tason lainsäädäntöä. Ehdotusta voidaan näin ollen pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotusta voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutustenarviointi

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarviointi SWD (2022) 391 final. Komissio on arvioinut eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia ja päätynt valittuun toimenpidevaihtoehtoon, koska sillä on laajakantoisimmat myönteiset vaikutukset perheille rajatylittävissä tilanteissa. Pääasialliset vaikutukset olisivat lapsiin ja heidän vanhempiinsa kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Asetuksella pyritään varmistamaan vanhemmuussuhteen jatkuvuus rajatylittävissä tilanteissa ja sillä olisi selkeä myönteinen vaikutus lasten perusoikeuksien suojeluun, mukaan lukien heidän oikeutensa henkilöllisyyteen, syrjimättömyyteen ja yksityis- ja perhe-elämään, sekä kansallisen lainsäädännön mukaisiin vanhemmuuteen perustuviin lasten oikeuksiin, kuten lasten oikeuteen elatusapuun, perintöön tai huoltoon. Komission mukaan nyt ehdotettu vaihtoehto tarjoaisi oikeusvarmuuden vanhemmuussuhteen tunnustamisesta toisessa jäsenvaltiossa kaikkiin tarkoituksiin ja se vaikuttaisi myönteisesti vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttöön lasten ja heidän perheidensä parissa. Oikeudellisten vaikutusten lisäksi ehdotuksella olisi myös myönteinen sosiaalinen ja psykologinen vaikutus lapsiin ja heidän perheilleen.

Komissio on myös arvioinut, että ehdotus myös yksinkertaistaisi menettelyjä, minkä ansiosta sekä rajatylittävissä tilanteissa olevilta perheiltä, että jäsenvaltioiden viranomaisilta ja tuomioistuimilta säästyy merkittävästi kuluja, aikaa ja vaivaa. Komission arvion mukaan perheille tunnustamismenettelyistä aiheutuvien keskimääräisten kustannusten arvioidaan laskevan yleisesti 71 prosenttia ja jopa 90 prosenttia niiden perheiden osalta, joilla on tällä hetkellä suurimpia ongelmia saada vanhemmuus tunnustettua.

Komission arvion mukaan tunnustamismenettelyistä viranomaisille aiheutuvat kustannukset vähenisivät 54 prosenttia. Ehdotuksesta kokonaisuutena komissio on arvioinut, että jäsenvaltioille aiheutuvat kustannukset olisivat kohtuullisia, ja siitä saatavat tehokkuushyödyt olisivat pääosin kustannuksia suuremmat.

4.2 Vaikutukset Suomea sitoviin valtiosopimuksiin

Suomi on osapuolena Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisessä, avioliittoa, lapsiksiottamista ja holhousta koskevassa sopimuksessa (pohjoismainen avioliittokonventio, SopS 20/1931). Sopimusta sovelletaan muun ohella pohjoismaiden välisiin adoptioihin. Sopimuksessa on säännökset adoptiohakemuksia koskevista hakemuksista, niiden käsittelyyn sovellettavasta laista sekä adoptiopäätösten tunnustamisesta. Suomi on osapuolena myös Haagin adoptioyleissopimuksessa vuodelta 1993.

Suomi ei ole sitoutunut kansainvälisen väestörekisteritoimikunnan yleissopimuksiin.

Asetusehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta kansainvälisiin adoptioihin. Pohjoismaisen avioliittokonvention ja Haagin adoptioyleissopimuksen tarkoittamat adoptiot ovat aina määritelmänsä mukaisesti rajatylittäviä eli kansainvälisiä adoptioita. Asetuksen 66 artiklan mukaan asetus ei vaikuta myöskään adoptiota koskevaan vuoden 1993 Haagin yleissopimukseen. Näin ollen alustavan arvion mukaan asetusehdotuksella ei ole vaikutusta Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin.

4.3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotettu asetusta on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Ehdotus korvaisi kansallisen sääntelyn asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa siltä osin, kun asiasta säädetään asetuksessa. Käytännössä asetusta korvaisi tuomioistuimen toimivaltaa ja sovellettavaa lakia koskevat kansalliset säännökset sekä ulkomaisten päätösten tunnustamista koskevat säännökset Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, pois lukien kansainväliset adoptiot, koska ehdotuksen 3 artiklan mukaan asetusta ei sovelleta kansainvälisiin adoptioihin.

Vanhemmuutta koskevat kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset ovat vanhemmuuslain (775/2022, jäljempänä VanL) 8 luvussa. Ulkomaisten adoptioiden tunnustamisesta säädetään adoptiolain (22/2012, jäljempänä AdoptioL) 9 luvussa. Tämänhetkisen arvion mukaan kansallisten adoptioiden osalta asetukseen sisältyvät toimivaltasäännökset ja sovellettavaa lakia koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi, koska kansallisessa adoptioasiassa ei lähtökohtaisesti ole adoption vahvistamisvaiheessa rajatylittävää elementtiä. Kansallisella adoptiolla tarkoitetaan ehdotuksen mukaan adoptiota, jossa lapsen ja adoptiovanhemman tai adoptiovanhempien asuinpaikka on samassa jäsenvaltiossa ja adoptio luo pysyvän lapsen ja vanhemman välisen suhteen. Ehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleiden 24 ja 26 mukaan asetusta sovellettaisiin kuitenkin kansallisten adoptioiden tunnustamiseen. Tästä syystä adoptioita käsitellään seuraavassa lähinnä tunnustamista koskevassa jaksossa.

Seuraavassa selvitetään asiakohtaisesti asetuksesta aiheutuvia pääasiallisia muutoksia.

Asetuksen soveltamisala

Kansallisen vanhemmuutta ja adoptioita koskevan lainsäädäntömme nojalla on kansallisellakin tasolla mahdollista vahvistaa lapsen ja vanhemman suhde sekä samaa sukupuolta, että eri sukupuolta olevien vanhempien osalta. Naisparien hedelmöityshoitoihin perustuvasta vanhemmuudesta säädetään vanhemmuuslaissa ja sekä mies- että naispari voi perheellistyä myös perheen sisäisen adoption tuloksena. Samaa sukupuolta olevien vanhempien vanhemmuutta koskevien ulkomaisten päätösten tunnustaminen ei ole sekään Suomessa vieras ilmiö, vaan jo yleistynyt käytäntö. Tätä taustaa vasten se, että asetuksen soveltamisala kattaa myös lapsen samaa sukupuolta olevia vanhempia koskevien päätösten tunnustamisen toisessa jäsenmaassa, ei ole Suomen kannalta uutta.

Myös vanhemmuuden vahvistaminen kuolleen lapsen osalta on Suomessakin mahdollinen, vaikkakin hyvin rajattu vaihtoehto. Lähtökohtaisesti Suomen lainsäädäntö lähtee siitä, että vanhemmuutta ei voi tunnustaa lapsen kuoleman jälkeen. Vanhemmuus voidaan kuitenkin tunnustaa, jos lapsi on kuollut niin pian syntymänsä jälkeen, että tunnustamislausumaa ei ole olosuhteet huomioon ottaen voitu antaa lapsen eläessä. Tunnustamislausuma on tällöin annettava ennen kuin vuosi on kulunut lapsen kuolemasta. (VanL 18.3 §) Jos tunnustamista koskeva lausuma on annettu oikea-aikaisesti, vanhemmuus voidaan myös vahvistaa. Vanhemmuuden vahvistamista koskevaa kannetta tuomioistuimessa ei kuitenkaan voi panna vireille eikä asian käsittelyä jatkaa, jos lapsi on kuollut (VanL 34.1 §). Ratkaisua on perusteltu sillä, että koska kaikissa lasta koskevissa ratkaisuissa lähtökohtana on lapsen etu, tuomioistuinkäsittelyltä puuttuu tai poistuu lapsen kuoltua sen perimmäinen tarkoitus. Ehdotuksen perusteella on vielä epäselvää, kuinka merkittävästä poikkeamasta käytännössä olisi kyse.

Sen sijaan vanhemmuutta ei voida Suomessa vahvistaa vielä syntymättömän lapsen osalta. Syntymätön lapsi voidaan tunnustaa ennen syntymää, jolloin asiaa koskeva merkintä yksilöidään raskaana olevan äidin henkilötietojen perusteella, mutta vanhemmuutta ei voida vahvistaa ennen kuin lapsi on syntynyt elävänä (VanL 19 ja 20.3 §). Suomen oikeusjärjestelmän mukaan

syntymätön lapsi ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia. Syntymätöntä tai kuolleen syntynyttä lasta ei myöskään rekisteröidä väestötietojärjestelmään eikä hänelle anneta hänet yksilöivää henkilötunnusta.

Tuomioistuimen määritelmä

Asetusehdotuksen mukaan tuomioistuimella tarkoitetaan jäsenvaltion viranomaista, joka hoitaa vanhemmuusasioihin liittyviä oikeudellisia tehtäviä (5 artikla 4 alakohta). On vielä epäselvää, kattaisiko ehdotukseen sisältyvä tuomioistuimen määritelmä varsinaisten lainkäyttöelinten lisäksi myös Suomessa vanhemmuutta koskevia hallintopäätöksiä tekevät viranomaiset, kuten Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaalla Digi- ja väestötietoviraston tehtäviä hoitava Ahvenanmaan valtionviraston.

Suomessa syntyy noin 50 000 lasta vuosittain. Lapsen synnyttäneen henkilön äitiys todetaan suoraan lain nojalla ilman viranomaistoimia, jos äidillä on asuinpaikka Suomessa. Samoin lapsen synnyttäneen äidin aviomiehen isyys todetaan suoraan avioliiton perusteella. Näin ollen käytännössä lähes kaikki äitiydet ja hieman yli puolet isyyksistä todetaan suoraan lain nojalla. Jos lapsi syntyy avioliiton ulkopuolella tai samaa sukupuolta olevien henkilöiden avioliiton aikana, tarvitaan lapsen toisen vanhemman vahvistamiseen viranomaistoimia. Avioliiton ulkopuolella syntyneitä lapsia on hieman alle puolet kaikista Suomessa syntyvistä lapsista (45-47 %, yhteensä noin 21 000 - 23 000 lasta). Lähes kaikki vuosittain vahvistetuista vanhemmuuksista vahvistetaan Suomessa tunnustamisen ja sen jälkeisen hallintoviranomaisen vahvistamisen perusteella (99,8 %). Vain 0,2 % vanhemmuuksista vahvistetaan tuomioistuimessa vuosittain. Ehdotetulla asetuksella olisi hyvin vähäinen merkitys Suomelle, jos tuomioistoimia koskevat säännökset kattaisivat pelkästään varsinaiset lainkäyttöelimet eikä edellä todettuja vanhemmuutta koskevia hallintopäätöksiä tekeviä viranomaisia. Tilanne olisi myös omiaan aiheuttamaan epäselviä tilanteita sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla, jos suomalaiset hallintoviranomaiset soveltaisivat rajatylittävissä vanhemmuutta koskevissa asioissa kansallisia säädöksiä ja varsinaiset lainkäyttöviranomaiset soveltaisivat nyt ehdotettua EU:n lainsäädäntöä.

Toimivalta

Vanhemmuuslain 8 luku, jossa tällä hetkellä kansallisesti säädetään viranomaisen kansainvälisestä toimivallasta, soveltuu Suomessa paitsi tuomioistuihin, myös muuhun vanhemmuuden selvittämistä ja vahvistamista koskevaan viranomaistoimintaan. Suomen viranomaiset voivat ratkaista vanhemmuutta koskevan asian, jos lapsella tai vastaajalla on asuinpaikka Suomessa tai jompikumpi on täällä turvapaikanhakijana (VanL 56.1 §). Säännöstä täydentää vielä tunnustamisen osalta säännös, jonka mukaan tunnustamislausuma voidaan antaa Suomessa myös, jos tunnustajalla on täällä asuinpaikka tai hän on täällä turvapaikanhakijana (VanL 56.2 §).

Asetusehdotuksen yleistä toimivaltaa koskeva säännös (6 artikla) on sisällöltään laaja ja sallii huomattavan määrän eri vaihtoehtoja sille, missä jäsenvaltiossa vanhemmuutta koskeva asia voidaan ratkaista. Asetusehdotuksessa on lapsen ja vastaajan asuinpaikan lisäksi sallittu rinnasteisina vaihtoehtoina myös lapsen ja vastaajan kansalaisuusvaltion tuomioistuimen toimivalta ja lapsen toisen vanhemman asuin- ja kansalaisuusvaltion tuomioistuimen toimivalta. Laajaa toimivaltasäännöstä on perusteltu ehdotuksen selosteosassa sillä, että lapsella olisi mahdollisuus tuomioistuinkäsittelyyn hänelle mahdollisimman läheisessä tuomioistuimessa. Toisaalta toimivaltasäännöksen olemassaoloa on yleensä ottaen perusteltu sillä, että säännöksillä vältetään mahdolliset samanaikaiset tuomioistuinkäsittelyt eri maissa. Lisäksi tuomioistuimen valintaa koskevien säännösten pois jättämistä on perusteltu sillä, että lapsen sukuasemaa koskevat asiat ovat useimmissa jäsenmaissa ns. dispositiivisia riita-asioita, joissa osapuolten välinen sovinto tai vanhemmuuteen liittyvistä oikeuksista luopuminen ei ole sallittu (s. 14).

Sovellettava laki

Suomen vanhemmuutta koskevan lainsäädännön mukaan sovellettava laki määräytyy pääsääntöisesti lapsen synnyttäneen henkilön asuinpaikan mukaan, jos lapsen vanhemmuus määräytyy välittömästi lain nojalla, tai, jos henkilöllä ei ole asuinpaikkaa, sen valtion mukaan, missä hän lapsen syntymän aikaan oleskelee tai on turvapaikanhakijana (VanL 54 ja 55 §). Syynä sille, miksi sovellettava laki määräytyy juuri synnyttäneen henkilön asuinpaikan mukaan eikä lapsen asuinpaikan mukaan, on se, että vastasyntyneellä lapsella ei ole vielä sellaista henkilöhistoriaa, jonka mukaan hänen kansainvälisyksityisoikeudellinen asuinpaikkansa olisi mahdollista määrittellä hänen omista lähtökohdistaan käsin. Jos lapsen vanhemmuus ei määräydy välittömästi lain nojalla (esimerkiksi noin 45-47 % isyyksistä), vanhemmuutta koskevassa asiassa, joka käsitellään Suomessa, sovelletaan aina Suomen lakia, vaikka kyseessä olisi rajatylittävä tilanne (VanL 58 §).

Ehdotetussa asetuksessa lähtökohta sovellettavan lain määräytymiselle olisi sama kuin Suomessa eli synnyttäneen henkilön asuinpaikka (17 artikla). Jos synnyttäneen henkilön asuinpaikkaa ei lapsen syntymähetkellä voida määrittää, sovelletaan lapsen syntymävaltion lakia. Keskeisin lainvalintaa koskeva kriteeri on johdonmukainen Suomen laissa omaksutun lähtökohdan kanssa ja se on vaikeuksista hyväksyttävissä. Suurin ero sovellettavan lain osalta suhteessa Suomen lakiin on kuitenkin siinä, että kun Suomen lain mukaan Suomen viranomaisten käsittelemissä tapauksissa sovelletaan aina Suomen lakia riippumatta siitä, onko kyseessä rajatylittävä asia, asetusehdotuksen mukaan sovellettava laki ei määräydy sen valtion mukaan, jossa asiaa käsitellään, vaan säilyy samana riippumatta käsittelypaikasta. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos vanhemmuutta koskeva asia ei määräydy välittömästi lain nojalla, kuten aina silloin, kun lapsi syntyy avioliiton ulkopuolella, riskinä on, että suomalaiset viranomaiset joutuisivat rajatylittävissä tapauksissa soveltamaan jonkun muun valtion lakia, joka voi olla myös niin sanotun kolmannen valtion eli EU:n ulkopuolisen valtion laki.

Asetusehdotuksen 17 artiklan 2 kohdan mukaan, jos sovellettava laki johtaa vanhemmuuden vahvistamiseen ainoastaan toisen vanhemman osalta, voidaan lapsen synnyttäneen henkilön asuinpaikasta riippumatta soveltaa toisen vanhemman vanhemmuuden vahvistamiseen sen valtion lakia, jonka kansalainen synnyttänyt henkilö tai lapsen toinen vanhempi on, tai lapsen syntymävaltion lakia. Jos lapsen synnyttäneen vanhemman asuinpaikan mukaan määräytyvä laki tunnistaa vain synnyttäneen henkilön äitiyden, mutta ei tunnista esimerkiksi mahdollisuutta vahvistaa lapsen toiseksi vanhemmaksi samaa sukupuolta olevaa henkilöä hedelmöityshoitoon annetun suostumuksen perusteella, lapsi voi jäädä ilman toista oikeudellista vanhempaa. Suomen lainsäädännössä ei ole vastaavaa säännöstä.

Tunnustaminen

Sekä kansallisia adoptioita että vanhemmuutta koskevien ratkaisujen tunnustamisen osalta Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on salliva. Vieraassa valtiossa toteutettu kansallinen adoptio on ilman eri vahvistusta pätevä Suomessa, jos adoptio on tapahtunut adoptiolain 6 luvussa tarkoitetun adoptioluvan mukaisesti. Adoptio on pätevä ilman eri vahvistusta myös, jos kummallakin adoptionhakijalla on adoption ajankohtana ollut asuinpaikka kyseisessä valtiossa ja he ovat asuneet siellä keskeytyksettä vähintään vuoden ajan välittömästi ennen adoptiota tai jos adoptio on pätevä siinä valtiossa, jossa hakijoilla on adoption ajankohtana ollut asuinpaikka ja jossa he ovat asuneet keskeytyksettä vähintään vuoden ajan välittömästi ennen adoptiota. (AdoptioL 69 §) Jos ulkomailla tapahtunut kansallinen adoptio ei täytä 69 §:ssä lueteltuja edellytyksiä, adoptio tulee vahvistaa Helsingin käräjäoikeuden päätöksellä. Adoption tulee tuolloin täyttää 74 §:ssä tarkoitetut, adoptoitavan tai adoptionhakijan yhteyttä adoption vahvistaneeseen

valtioon koskevat edellytykset. Asetuksen myötä kansalliset säännökset, alustavan arvion mukaan lähinnä adoptiolain 69 ja 74 §, korvautuisivat asetuksen säännöksillä siltä osin, kun kysymys olisi toisessa jäsenvaltiossa vahvistetusta kansallisesta adoptiopäätöksestä. Tunnustamiseen sovellettaisiin asetuksessa säädettyä menettelyä ja adoptiopäätöksen tunnustamisesta voisi kieltäytyä vain asetuksessa säädettyillä kieltäytymisperusteilla.

Myös muu vanhemmuudesta vieraassa valtiossa annettu päätös, joka on voimassa siinä valtiossa, tunnustetaan Suomessa ilman eri vahvistusta (VanL 59.1 §). Vieraassa valtiossa vanhemmuudesta annettua päätöstä ei kuitenkaan tunnusteta, jos: 1) päätöksen antaneen vieraan valtion viranomaisen toimivalta ei ole perustunut minkään osapuolen asuin- tai kotipaikkaan, kansalaisuuteen tai muuhun sellaiseen liittymään, joka huomioon ottaen viranomaisella olisi ollut perusteltu syy ottaa asia käsiteltäväkseen; 2) päätös on annettu pois jäänyttä vastaan eikä haastehakemusta tai vastaavaa asiakirjaa ole annettu tiedoksi poisjääneelle niin hyvissä ajoin ja sillä tavalla, että hän olisi voinut valmistautua vastaamaan asiassa; 3) päätös on ristiriidassa sellaisen Suomessa annetun vanhemmuutta koskevan päätöksen kanssa, jota koskeva oikeudenkäynti on tullut vireille ennen ulkomailla annettuun päätökseen johtanutta oikeudenkäyntiä; 4) päätös on ristiriidassa sellaisen vieraassa valtiossa aikaisemmin annetun vanhemmuutta koskevan päätöksen kanssa, joka tunnustetaan Suomessa; tai 5) päätös on vastoin Suomen oikeusjärjestyksen perusteita. Sijaissynnytysjärjestelyistä on lainsäädännössämme säännelty erikseen siten, että päätös, jolla joku on vahvistettu äidiksi lapsen synnyttäneen äidin sijasta voidaan tunnustaa, jos se: 1) on 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.

Jos vanhemmuutta koskeva päätös ei täytä VanL 59 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, tulee vieraassa valtiossa annettua päätöstä hakea erikseen vahvistettavaksi Suomessa. Hakemus osoitetaan Helsingin käräjäoikeudelle. Asiaa käsiteltäessä käräjäoikeuden on varattava lapselle, isälle, äidille ja muulle henkilölle tilaisuus tulla kuulluksi, jos kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi ja kuultavan olinpaikka on vaikeuksitta selvitettävissä. (VanL 60 §) Sijaissynnytysjärjestelyt, jotka on toteutettu sellaisessa valtiossa, johon järjestelyyn ryhtyneellä perheellä ei ole 59 §:n 1 kohdassa tarkoitettua liittymää, tulevat tyypillisesti harkittaviksi VanL 60 §:n perusteella. Tuolloinkin käräjäoikeudessa voidaan saatavilla olevan tiedon mukaan vahvistaa lähinnä biologisen isän isyyttä koskeva ulkomainen päätös. Koska kansallinen lainsäädäntömme kieltää sijaissynnytysjärjestelyt Suomessa, lähtökohtana on, että aiottu äiti, jonka asuinpaikka on Suomessa, ei voi saada vanhemmuuttaan vahvistetuksi ulkomaisen päätöksen nojalla. Kuten edellä on todettu, voimassaolevan lain mukaan Suomessa voidaan kuitenkin tunnustaa myös sijaissynnytysjärjestelyn tuloksena syntynyt lapsen ja äidin välinen suhde, jos aiotun äidin asuinpaikka on ollut vähintään vuoden välittömästi ennen lapsen syntymää siinä valtiossa, jossa äitiyttä koskeva päätös on annettu tai jossa ulkomainen päätös on tunnustettu (VanL 59.3 §). Kansallinen lainsäätäjä suhtautuu siis ankarammin suomalaisiin perheisiin, jotka lähtevät ulkomaille kiertääkseen kansallista sijaissynnytyskieltoa, kuin ulkomaisiin perheisiin, jotka ovat ryhtyneet järjestelyyn kansallisen lainsäädäntönsä sallimissa rajoissa tai tietoisena siitä, että heidän asuinvaltionsa laki tulee tunnustamaan ulkomaisen päätöksen. 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 edellytykset täyttyvät.

Asetusehdotuksen mukaan vanhemmuutta koskevat päätökset tulee tunnustaa EU:n jäsenvaltioissa ilman erityistä vahvistusta. Henkilö, jonka etua asia koskee, voi kuitenkin pyytää tuomioistuinta erikseen vahvistamaan, että tunnustamiselle ei ole 31 artiklassa lueteltua estettä. Tämä

luettelo sisältää myös oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisuutta koskevan edellytyksen (ordre public). Luettelossa ei kuitenkaan ole erillisiä edellytyksiä sijaissynnytysjärjestelyyn perustuvan vanhemmuutta koskevan päätöksen tunnustamisesta. Asetusehdotuksen myötä edellä todettu ja VanL 59.3 §:ssä säädetty aiotun äidin asuinpaikkaan perustuva erottelu ei näin ollen olisi enää mahdollinen. Huomionarvioista kuitenkin on, että asetuksen tuoma velvoite tunnustaa toisessa jäsenvaltiossa vahvistettu vanhemmuus ei koskisi kolmannessa valtiossa vahvistettua vanhemmuutta. Tämän hetken tiedon mukaan suomalaisten viranomaisten tietoon tulleista sijaissynnytysjärjestelyistä lähes kaikki on toteutettu kolmansissa valtioissa. Kolmansissa valtioissa toteutettujen sijaissynnytysjärjestelyiden tunnustamisen osalta Suomessa voitaisiin edelleen soveltaa kansalliseen lakiin perustuvia sääntöjä.

Osa asetusehdotuksen 31 artiklassa luetelluista esteistä vastaa edellä todettuja Suomen vanhemmuuslaissa lueteltuja esteitä (1 kohdan a ja b alakohdat). Näiltä osin asetusehdotusta on helppo kannattaa. Osa esteistä vastaa pääpiirteissään vanhemmuuslaissa lueteltuja esteitä (1 kohdan d ja e alakohdat), mutta vaikuttaa siltä, että valittaessa sääntelymallia aiemmista perheoikeudellisista asetuksista tässä asetusehdotuksessa ei ole otettu huomioon periaatteellisia eroja eri asiaryhmien välillä.

Suomen lainsäädännössä ei ole säännöstä, jonka mukaan ratkaisu tulee jättää tunnustamatta sillä perusteella, että joku muu kuin päätöksen ratkaisuhetkellä tiedossa ollut asianosaistaho kiistää isyyttä tai äitiyttä koskevan päätöksen eikä hänelle ole kyseistä ratkaisua annettaessa annettu mahdollisuutta tulla kuulluksi (1 kohdan c alakohta). Myös 31 artiklan 3 kohdan kieltäytymisperuste olisi uusi: sen mukaan toisessa jäsenvaltiossa annettu vanhemmuutta koskeva ratkaisu voidaan jättää tunnustamatta, jos se oli annettu siten, että lapselle ei ole annettu mahdollisuutta esittää näkemystään asiasta, ellei tilaisuuden antaminen ole lapsen edun vastaista. Jos lapsi oli alle 18-vuotias, mainittua säännöstä sovellettaisiin vain, jos lapsi oli kykenevä mielipiteen muodostamiseen 15 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Vaikka jälkimmäinen kieltäytymisperuste ei ole ehdoton, se muodostaa erikoisen kieltäytymisperusteen tilanteissa, joissa lapsen mielipiteellä ei ole merkitystä itse vanhemmuutta koskevaan asiaratkaisuun. Vanhemmuutta koskevissa kysymyksissä lapsen ja vanhemman välinen oikeudellinen suhde määräytyy usein geneettisen polveutumisen kautta, jolloin asiaan liittyvät näyttökysymykset ratkeavat geneettisen näytön perusteella eivätkä esimerkiksi asiantuntijoiden tekemän olosuhdearvion tai asian osapuolten mielipiteiden tai näkemysten perusteella. Adoptiopäätöksen tunnustamista koskevassa asiassa tilanne on toinen, koska adoption osalta adoptoitavan suostumus on oleellinen osa adoptiomenettelyä silloinkin, kun lapsi on alaikäinen. Suomessa adoptiota ei voida vahvistaa vastoin 12 vuotta nuoremman lapsen tahtoa, jos lapsi on niin kehittynyt, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota (AdoptioL 10 §).

Eurooppalainen vanhemmuustodistus

Suomessa ei ole tällä hetkellä vastaavaa kansallista instrumenttia, jonka eurooppalainen vanhemmuustodistus korvaisi, joten tämä instrumentti olisi Suomen kannalta uusi työkalu kansainvälisten perhesuhteiden tunnustamisessa. Todistuksen käyttö olisi vapaaehtoista.

4.4 Taloudelliset vaikutukset

Asetuksesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa vielä vaikea arvioida. Jos asetuksesta aiheutuu muutostarpeita väestötietojärjestelmään, tästä aiheutuu todennäköisesti tietojärjestelmäkustannuksia, joilla on myös valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Asetuksessa ehdotetaan myös otettavaksi käyttöön vapaaehtoinen eurooppalainen vanhemmuustodistus. Ehdotuksen mukaan todistuksen antamisesta perittävä maksu ei saa olla suurempi

kuin maksu, joka peritään hakijan vanhemmuuden osoittavan todistuksen antamisesta kansallisen lainsäädännön mukaisesti (51.2 artikla). Todistuksen osalta tulee jatkossa arvioitavaksi se, mikä viranomainen Suomessa hoitaisi vanhemmuustodistukseen liittyvien hakemusten käsitteilyn ja todistusten myöntämisen sekä niiden käsittelyyn liittyvästä lisäresurssitarpeesta aiheutuvat kustannukset.

Asetuksesta ei arvioida koituvan lisäresursointitarvetta varsinaisille tuomioistuimille, jos eurooppalaista vanhemmuustodistusta koskevat tehtävät ohjattaisiin muulle viranomaiselle kuin tuomioistuimille.

Asetukseen sisältyy ehdotus vielä neuvoteltavana olevan digitalisointiasetuksen 4 artiklan mukaisesti perustetun eurooppalaisen sähköisen yhteyspisteen käyttämisestä sähköiseen viestintään luonnollisten henkilöiden tai heidän laillisten edustajiensa ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten tai muiden toimivaltaisten viranomaisten välillä liittyen muun muassa tunnustamisesta kieläytymistä koskevaan menettelyyn ja eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen hakemiseen, antamiseen, muuttamiseen tai peruuttamiseen (58 artikla). Digitalisointiasetuksesta aiheutuvia taloudellisia kustannuksia on arvioitu valtioneuvoston selvityksessä U 13/2022 vp.

Vanhemmuutta koskevan ehdotuksen mukaan komissio vastaa sellaisen viiteohjelmiston luomisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä, jota jäsenvaltiot voivat päättää käyttää taustajärjestelmänään kansallisen tietojärjestelmän sijaan. Viiteohjelmiston luominen, ylläpito ja kehittäminen rahoitetaan unionin yleisestä talousarviosta. Komissio tarjoaa viiteohjelmiston sekä sen ylläpidon ja tuen maksutta, mutta kukin jäsenvaltio vastaa sen alueella sijaitsevien hajautetun tietojärjestelmän yhteyspisteiden asentamisesta, toiminnasta ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista sekä kansallisten tietojärjestelmien perustamisesta ja mukauttamisesta yhteentoimiviksi yhteyspisteiden kanssa aiheutuvista kustannuksista sekä kyseisten järjestelmien hallinnointi-, toiminta- ja ylläpitokustannuksista. (60 ja 61 artikla) Edellä todetuista toimista koituvia kustannuksia ei ole voitu vielä arvioida. Kansallisia järjestelmiä koskeviin tietojärjestelmähankkeisiin voi saada rahoitusta unionin rahoitusohjelmista (61.3 artikla).

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Syntymättömän lapsen tai kuolleenä syntyneen lapsen oikeuksia koskeva tarkastelu liittyy perusoikeussuojan soveltamisalan ja ihmisarvon loukkaamattomuuden (PeL 1 §) arviointiin. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp, jakso 3.3) todetaan perusoikeuksien alkamisajankohdasta seuraavasti: ”Ehdotuksen lähtökohtana on, että perusoikeudet kuuluvat luonnollisille henkilöille heidän elinaikanaan. Ihminen tulee siten perusoikeuksien haltijaksi täysimääräisesti syntymänsä hetkellä ja on niiden suojan piirissä kuolemaansa asti.” Edellä todetun perusteella perusoikeussääntely ei edellytä, että syntymättömän lapsen tai kuolleenä syntyneen lapsen oikeuksia suojellaan yhdenvertaisesti elävänä syntyneiden lasten oikeuksien kanssa. Toisaalta ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate edellyttää, että esimerkiksi myös syntymätöntä tai kuolleenä syntynyttä lasta ja hänen vanhempiaan kohdellaan kunnioittavasti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut ratkaisussaan Vo v. Ranska (hakemusnro 539/00, 8.7.2004), että Euroopassa ei ole yhteistä näkemystä siitä, mikä oikeudellinen asema alkiolla tai sikiöllä on. Tästä syystä tuomioistuin katsoi, että ei ole toivottavaa tai edes mahdollista vastata kysymykseen, kattaako Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään) soveltamisala alkioita tai sikiöitä. Perus- ja ihmisoikeussuojan soveltamisalaa koskevalla keskustelulla ja sen tulkinnoilla on merkitystä pohdittaessa ehdotetun asetuksen soveltamisalaa ja sen suhdetta luonnollisten henkilöiden oikeuskelpoisuuteen ja oikeustoimikelpoisuuteen (3.2 artikla, c alakohta). Ehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleessa 24 asetuksen on todettu,

että asetuksen olisi katettava jäsenvaltiossa vahvistettu vanhemmuus suhteessa sekä alaikäisiin että täysi-ikäisiin lapsiin, mukaan lukien kuolleet ja vielä syntymättömät lapset.

Perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuuden suoja edellyttää, että lapsia tai heidän vanhempiaan ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi sukupuolen, alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lapsen suojelemisesta syrjinnältä ja muilta lapsen edun vastaisilta toimilta sekä lapsen näkemyksen huomioon ottamisesta säädetään myös muun muassa Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksien sopimuksessa (2, 3 ja 12 artikla) ja Euroopan unionin peruskirjassa (20, 21 ja 24 artikla). Yhdenvertaisuuden suojalla, lapsen edun huomioon ottamisella ja lapsen näkemyksen asianmukaisella huomioon ottamisella on merkitystä pohdittaessa ehdotetun asetuksen soveltamisalaa samaa sukupuolta olevien parien vanhemmuuden tunnustamiseen ja alaikäisten lasten näkemyksille annettavaa merkitystä (esimerkiksi 15 artikla, 17.2 artikla ja 31.3 artikla).

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta. Yksityiselämän suojaan katsotaan sisältyvän myös esimerkiksi lapsen oikeus tietää alkuperänsä. Yksityiselämän suojasta säädetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa. Vanhemmuuden vahvistamista ja riitauttamista koskevan kansainvälisen sääntelyn vahvistaminen edistää lapsen yksityiselämän suojaa. Henkilötietojen suojaa koskevalla perusoikeussuojalla on merkitystä pohdittaessa asetusehdotukseen sisältyviä digitaalista viestintää koskevia säännöksiä (58-61 artikla). Euroopan oikeusportaaliin liittyvän digitaalisen viestinnän edistämistä Euroopan unionin alueella ja siihen liittyviä perus- ja ihmisoikeusliittymiä on pohdittu tarkemmin niin sanottua digitalisointiasetusta koskevassa valtioneuvoston selvityksessä U 13/2022 vp.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Muun muassa avioliittoon ja perhesuhteisiin, lapsen oikeudelliseen asemaan ja lapseksiottamiseen sekä lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), itsehallintolaki, 27 §:n 7 ja 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolakiin Euroopan unionissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanosta säädetyn 59 b §:n 1 momentin mukaan päätettäessä Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuvat maakunnan ja valtakunnan välillä siten kuin itsehallintolaissa säädetään. Siten valtakunnan viranomaiset vastaisivat itsehallintolain 30 §:n mukaisesti asetuksen täytäntöönpanosta myös Ahvenanmaalla.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen työryhmäkäsittely alkoi neuvoston siviilioikeustyöryhmän 19.12.2022 pidetyssä kokouksessa, jossa komissio esitteli ehdotusta yleisellä tasolla. Työryhmäkäsittely jatkuu tammikuussa 2023.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmän luonnoksesta järjestettiin kuulemistilaisuus sidosryhmille 9.1.2023. Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (jaosto 35) kirjallisessa menettelyssä 11.-13.1.2023.

Ehdotus liittyy EU:n lapsioikeusstrategiaan ja EU:n HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevaan strategiaan 2020-2025. Valtioneuvosto on toimittanut näitä koskevat selvitykset vuonna

2021 (E 56/2021 vp ja E 18/2021 vp) ja ne on käsitelty eduskunnassa asiaan liittyvissä valiokunnissa.

9 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 jaottelussa. Sinänsä valtioneuvosto pitää perusteltuna, että asetusehdotus ei vaikuta Haagin adoptioyleissopimukseen.

Neuvottelussa on lisäksi selvitettävä sitä, soveltaisiko 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 tuomioistuin käsittelyä, 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 sovellettavan 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 koskevilla neuvotteluilla 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.