

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (uudelleenlaadittu toisinto Bryssel IIa –asetuksesta)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 30 päivänä kesäkuuta 2016 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimival-  
lasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta kos-  
kevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2016

**Oikeus- ja työministeri Jari Lindström**

Lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO  
8.9.2016

EU/2016/1196

**EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI TUOMIOISTUIMEN TOIMIVALLASTA, PÄÄTÖSTEN TUNNUSTAMISESTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA AVIOLIITTOA JA VANHEMPAINVASTUUTA KOSKEVISSA ASIOISSA JA KANSAINVÄLISESTÄ LAPSIKAAPPAUKSESTA (UUELLEENLAADITTU TOISINTO BRYSSSEL IIA -ASETUKSESTA)**

**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Komissio antoi 30 päivänä kesäkuuta 2016 ehdotuksen neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta. Ehdotus, joka on esitetty asiakirjassa KOM (2016) 411 lopullinen, perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja erityisesti sen 81 artiklan 3 kohtaan. Määräyksen tavoitteena on kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia perheoikeudelliset toimenpiteet mukaan lukien.

Ehdotuksessa esitetään tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003 eli niin sanotun Bryssel Iia –asetuksen tarkistamista. Muutosehdotukset sisällytettäisiin nykyiseen asetukseen siten, että asetuksesta laaditaan kokonaan uusi toisinto.

Ehdotetut muutokset perustuvat vuodesta 2005 voimassa olleen Bryssel Iia -asetuksen uudelleentarkastelun tuloksiin. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus poistaa jäljellä olevia esteitä tuomioistuinten päätösten vapaalle liikkuvuudelle ja suojata paremmin lapsen etua siten, että menettelyitä yksinkertaistetaan ja niiden tehokkuutta parannetaan. Lisäksi ehdotuksella pyritään oikeusvarmuuteen, kustannusten vähentämiseen ja menettelyjen lyhentämiseen lapsikaappaustapauksissa lasten ja heidän vanhempiansa etujen mukaisesti.

**2 Muutokset Bryssel Iia –asetuksen säännöksiin**

**2.1 Ehdotuksen rakenteesta**

Ehdotuksessa ei esitetä muutoksia asetuksen soveltamisalaan eikä avioliittoa koskeviin asioihin. Myöskään määritelmiin ei esitetä sisällöllisiä muutoksia. Näin ollen I luku (Soveltamisala ja määritelmät) ja II luvun (Oikeudellinen toimivalta) 1 jakso (Avioero, asumusero ja avioliiton pätemättömäksi julistaminen) säilyvät teknisiä selvennyksiä lukuun ottamatta ennallaan. Myös oikeudellista toimivaltaa koskevan II luvun 2 jakso (Vanhempainvastuu) ja 3 jakso (Yhteiset säännökset) säilyvät olennaisilta osin ennallaan kuitenkin siten, että 11 artiklassa olevat lapsikaappausta koskevat säännökset siirretään uudistettuun III lukuun (Lapsikaappaus).

Merkittävä muutos kohdistuu aiemmin III luvussa (Tunnustaminen ja täytäntöönpano) olleisiin säännöksiin, jotka esitetään sijoitettavaksi uudistettuina IV lukuun. Luku sisältää seuraavat jaksot: 1 Tunnustaminen, 2 Täytäntöönpano, 3 Tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta kieläytyminen, 4 Yhteiset säännökset, 5 Viralliset asiakirjat ja sopimukset ja 6 Muut säännökset. Keskusviranomaisten välistä yhteistyötä koskevat säännökset sijoittuisivat täsmennettyinä V lukuun. Ehdotus sisältää lisäksi luvut VI (Yleiset säännökset), VII (Delegoidut säädökset),

VIII (Asetuksen suhde muihin säädöksiin), IX (Loppusäännökset). Näissä luvuissa on osittain uusia säännöksiä.

Ehdotus sisältää kuusi aihe-aluetta, joihin esitetään muutoksia. Niitä selostetaan tarkemmin kohdissa 2.2—2.7.

## **2.2 Lapsikaappaus**

Lapsen palauttamista koskeville säännöksille on haluttu antaa enemmän näkyvyyttä. Ne ehdotetaan koottavaksi erilliseen III lukuun (Lapsikaappaus). Sinne siirrettäisiin nykyisin 11 artiklassa olevat säännökset mukautettuina. Jäsenvaltioille asetettaisiin lisäksi velvollisuus keskittää lapsen palauttamista koskevien hakemusten käsittely rajoitetulle määrälle tuomioistuimia (22 artikla). Palauttamispäätöksen antamiselle säädettyä kuuden viikon määräaikaa täsmennettäisiin niin, että se koskisi jokaista oikeusastetta erikseen. Tuomioistuimella olisi myös velvollisuus selvittää menettelyn alkuvaiheessa osapuolten halukkuus sovintoratkaisuun (23 artikla).

Ehdotuksessa täsmennetään lapsen suojelemista koskevia 'riittäviä järjestelyjä' lapsen palauttamista ratkaistaessa. Näillä tarkoitetaan ehdotuksen mukaan viranomaisten välisen yhteistyön helpottamista ja väliaikaisten ja turvaamistoimien toteuttamista (25 artikla). Ehdotuksessa on myös yhtenäinen säännös siitä, että tuomioistuin voi julistaa lapsen palauttamista koskevan päätöksen väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoiseksi muutoksenhausta ja kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta. Muutoksenhakuoikeus palauttamista koskevaan päätökseen rajoitetaan yhteen oikeusasteeseen (25 artikla).

## **2.3 Lapsen sijoittaminen toiseen jäsenvaltioon**

Nykyisen Bryssel IIa -asetuksen 56 artiklassa on säännös menettelystä, jota on noudatettava päätettäessä lapsen sijoittamisesta toiseen jäsenvaltioon. Sijoittaminen voi tapahtua sen jälkeen, kun toisen jäsenvaltion viranomaisesta on kuultu. Tietyissä tilanteissa edellytetään kuitenkin toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntää.

Rajat ylittäviä sijoittamispäätöksiä koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäviksi asetuksen 65 artiklaan. Ehdotuksessa esitetään, että vastaanottavan jäsenvaltion hyväksyntä vaadittaisiin kaikissa rajat ylittävissä sijoituksissa, jotka perustuvat jonkin jäsenvaltion tuomioistuimen tai viranomaisen päätökseen. Ehdotuksen mukaan kaikki pyynnöt olisi toimitettava keskusviranomaisen välityksellä. Ehdotuksessa olisi yhdenmukaiset vaatimukset asiakirjoille, jotka on toimitettava hyväksyntää koskevan pyynnön mukana: pyynnön esittävän viranomaisen olisi esitettävä lasta koskeva kertomus ja perusteltava, miksi rajat ylittävää sijoitusta harkitaan. Asiakirjoista olisi toimitettava myös käännös. Pyyntöä vastaanottavan jäsenvaltion olisi vastattava pyyntöön kahden kuukauden kuluessa. Ehdotetuilla muutoksilla artiklan sisältö lähennettäisiin vastaamaan Haagin vuoden 1996 lastensuojelusopimuksessa olevaa vastaavaa säännöstä.

## **2.4 Lapsen kuuleminen**

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi viranomaisille nimenomainen velvollisuus antaa lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, mahdollisuus tulla kuulluksi vanhempainvastuuta koskevissa asioissa (20 artikla). Lisäksi asetuksessa säädettäisiin, että viranomaisen on otettava lapsen näkemys asianmukaisella tavalla huomioon tämän iän ja kehitystason mukaisesti ja esitettävä huomionsa päätöksessä. Nämä seikat olisi kirjattava myös päätöksen liitteinä annettavaan todistukseen. Lapsen kuulemisen laiminlyöntiä ei otettaisi erikseen huomioon päätöksen tunnustamista koskevana kieltäytymisperusteena (38 artikla).

## 2.5 Eksekvatuurista luopuminen

Voimassa olevan Bryssel IIa –asetuksen mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvan päätöksen täytäntöönpano edellyttää niin sanottua eksekvatuurimenettelyä eli täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista. Poikkeuksena ovat lapsen tapaamisoikeutta koskevat päätökset ja tietyt lapsikaappauksen jälkeiset huoltopäätökset, jotka ovat täytäntöönpanokelpoisia ilman eri menettelyä. Ehdotuksessa esitetään eksekvatuurimenettelystä luopumista kaikkien asetuksen soveltamisalaan kuuluvien päätösten täytäntöönpanon yhteydessä (30 artikla).

Eksekvatuurimenettelystä luopumista täydennetään ottamalla käyttöön menettelylliset takeet, joiden avulla pyritään varmistamaan vastaajan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Asetuksessa säädetään siten tietyt kieltäytymisperusteet päätöksen tunnustamiselle (4 luvun 3 jakso). Lapsen tapaamisoikeutta koskevan päätöksen tai tiettyjen lapsen palauttamista edellyttävien huoltopäätösten tunnustamista ei ehdotuksen mukaan voi kiistää, mikä vastaa voimassa olevan asetuksen 41 ja 42 artiklaa.

Ehdotuksen mukaan päätöksen tunnustamista ja/tai täytäntöönpanoa voisi vastustaa täytäntöönpanojäsenvaltiossa sen kansallisen lainsäädännön mukaisen täytäntöönpanomenettelyn yhteydessä (39—47 artikla).

Samoin kuin nykyinen asetus, ehdotus sisältää myös useita vakiotodistuksia, joiden tarkoituksena on helpottaa ulkomailla annetun päätöksen tunnustamista tai täytäntöönpanoa, kun eksekvatuurimenettelyä ei ole.

## 2.6 Täytäntöönpanomenettely

Ehdotuksessa esitetään toimenpiteitä päätösten täytäntöönpanon tehostamiseksi. Täytäntöönpanolle esitetään määräaika: jos päätöstä ei ole pantu täytäntöön kuuden viikon kuluessa siitä kun täytäntöönpanomenettely aloitettiin, täytäntöönpanojäsenvaltion tuomioistuimen on ilmoitettava viivästymisestä ja siihen johtaneesta syistä pyynnön esittäjälle (31 ja 32 artikla).

Silloin kun toisessa jäsenvaltiossa annettua päätöstä on täsmennettävä tai mukautettava, jotta se voidaan panna täytäntöön täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisen tuomioistuimen on ehdotuksen mukaan tehtävä tarvittavat täsmennykset tai mukautukset päätöksen keskeistä sisältöä kunnioittaen (33 artikla).

Ehdotus sisältää yhdenmukaiset säännöt siitä, missä tilanteissa päätöksen täytäntöönpanoa on mahdollista vastustaa. Kieltäytymisperusteita voidaan soveltaa vain, jos niihin on vedottu (32 artikla). Kun osapuoli haluaa vastustaa toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen täytäntöönpanoa, hän voi vedota samassa menettelyssä sekä perusteisiin, joiden nojalla voidaan kieltäytyä kyseisen toimenpiteen tunnustamisesta, että perusteisiin, joilla voidaan kieltäytyä päätöksen täytäntöönpanosta.

Kieltäytymisperusteet on lueteltu tyhjentävästi. Kieltäytymiskynnys on asetettu korkealle. Ehdotuksen mukaan täytäntöönpanosta on kieltäydyttävä, jos toimenpide on ristiriidassa lapsen edun kanssa joko siksi, että olosuhteet ovat muuttuneet tai siksi, että riittävän iän ja kypsyysasteen saavuttanut lapsi vastustaa sitä voimakkaasti. Kieltäytymisperuste otetaan huomioon vain, jos ristiriita on niin merkittävä, että se on verrattavissa oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisuuteen perustuvaan poikkeukseen (40 artikla).

## 2.7 Keskusviranomaisten välinen yhteistyö

Keskusviranomaisten välistä yhteistyötä koskeviin säännöksiin esitetään täsmennyksiä (62—66 artikla ja 41—49 johdantokappaleet). Ehdotuksessa pyritään selventämään sitä, kuka voi pyytää keskusviranomaiselta apua, millaista apua tai mitä tietoja voi pyytää, keneltä apua voi pyytää ja missä tilanteessa. Ehdotuksessa täsmennetään, että keskusviranomaisten apua voivat pyytää myös tuomioistuimet ja muut viranomaiset, esimerkiksi lastensuojeluviranomaiset. Pyynnön vastaanottavan viranomaisen on vastattava toisen jäsenvaltion viranomaisen pyyntöön kahden kuukauden kuluessa.

Lapsen palauttamista koskevissa asioissa keskusviranomaiselle asetetaan kuuden viikon määräaika sen varmistamiseksi, että oikeudenkäyntimenettelyn aloittamista tai sen aloittamisen helpottamista varten laadittu asiakirja-aineisto on täydellinen, paitsi jos se on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi mahdotonta (63 artiklan 2 kohdan g alakohta).

Lisäksi ehdotuksessa vaaditaan jäsenvaltioita varmistamaan, että keskusviranomaisilla on riittävät taloudelliset ja henkilöresurssit, jotta ne voivat hoitaa niille tällä asetuksella osoitetut velvollisuudet (61 artikla).

## 2.8 Asetuksen suhde muihin säädöksiin

Nykyisen Bryssel IIa -asetuksen 59 artiklassa on säädetty Suomelle ja Ruotsille mahdollisuus soveltaa keskinäisissä suhteissaan asetuksen säännösten sijasta vuoden 1931 pohjoismaista avioliittokonventiota tietyin edellytyksin. Tämä poikkeusmahdollisuus on poistettu ehdotuksesta.

## 3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

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

Oikeusperusta on valtioneuvoston mielestä pääosin asianmukainen. Eräät komission ehdotukset voidaan kuitenkin asettaa oikeusperustan kannalta kysymyksenalaisiksi. Tällaisia ovat vanhempainvastuuta koskevien asioiden ratkaisemiseen ja päätösten täytäntöönpanoon ehdotetut yhteiset säännökset.

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 artiklan 3 kohta).

Ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena siltä osin kuin kyse on eksekvatuurimenettelystä luopumisesta ja keskusviranomaisyhteistyön parantamisesta. Sen sijaan ehdotus tuomioistuinmenettelyn keskittämisestä, velvollisuus keskusviranomaisen resurssien varmistumisesta ja ehdotukset täytäntöönpanon yhtenäistämisestä voivat olla toissijaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia.

## **4 Ehdotuksen vaikutukset**

### **4.1 Komission vaikutusarviointi**

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarviointi SWD (2016) 207 final. Komissio on arvioinut eri toimintavaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia erikseen kaikkien niiden kysymysten osalta, jotka todettiin ongelmallisiksi asetuksen arvioinnin yhteydessä.

Komission arvion mukaan parhaaksi arvioidut vaihtoehdot toisivat rajat ylittävien riita-asioiden osapuolina oleville unionin kansalaisille säästöjä. Eksekvatuurimenettelystä luopumisen ansiosta kansalaiset voisivat säästää valtaosan eksekvatuurimenettelystä nykyään aiheutuvista kustannuksista. Lisäksi komission mukaan kustannuksia säästyy täytäntöönpanoa hakeville vanhemmille, koska heidän ei tarvitsisi välttämättä turvautua asianajajiin, jotka ovat pehentyneet erityisesti ulkomaisiin täytäntöönpanomenettelyihin. Myös keskusviranomaisten kustannukset voisivat vähentyä hieman, jos täytäntöönpanovaihe olisi lyhyempi ja yhteistyömenettelyt kevenisivät.

### **4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön**

Lapsen palauttamista koskevista asioista säädetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 6 ja 7 luvuissa. Komission ehdottamilla muutoksilla lapsikaappausasioiden käsittelyyn tuomioistuimissa ei olisi vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Eksekvatuurimenettelystä luopuminen asetuksen soveltamisalalla vähentäisi niiden hakemusten määrää, jossa on kysymys toisessa valtiossa annetun lapsen huoltoa koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi julistamisesta. Hakemusten harvalukuisuuden vuoksi vahvistusmenettelystä luopumisella ei olisi juuri vaikutusta tuomioistuinten toimintaan.

Komissio ehdottaa tiettyjä yhtenäisiä säännöksiä päätösten täytäntöönpanoon. Suomessa asetuksen soveltamisalaan kuuluvien päätösten täytäntöönpanoon sovelletaan lähtökohtaisesti lakia lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (619/1996). Lain 2 §:ssä säädetään lapsen tahdon huomioon ottamisesta täytäntöönpanotilanteessa. Lain 14 §:ssä säädetään hakemuksen hylkäämisestä lapsen edun vuoksi. Komission ehdotus tarkoittaisi sitä, että näiden säännösten sijasta sovellettaisiin asetuksen säännöksiä rajat ylittävissä tapauksissa. Ehdotuksen yksityiskohdat ovat tältä osin vielä epäselvät, joten ehdotuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön ei voi tältä osin tarkemmin arvioida.

### **4.3 Taloudelliset vaikutukset**

Alustavan arvion mukaan ehdotuksella ei ole vaikutuksia valtion talouteen eikä muitakaan merkityksellisiä taloudellisia vaikutuksia.

## **5 Ahvenanmaan toimivalta**

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

## **6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa**

U-kirjelmän luonnoksesta järjestettiin kuulemistilaisuus 2.9.2016. Tilaisuudessa olivat edustettuina sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoasiainministeriö, Espoon käräjäoikeus, Helsingin käräjäoikeus, Helsingin oikeusaputoimisto, Espoon sosiaali- ja terveystoimi, Helsingin sosiaali-

li- ja terveysvirasto, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Kaapatut Lapset ry ja Suomen Asianajajaliitto. Lisäksi kirjallisen lausunnon antoivat Pirkanmaan käräjäoikeus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä Valtakunnanvoudinvirasto. Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (jaosto 35) kirjallisessa menettelyssä.

Ehdotuksen työryhmäkäsittely alkoi siviilioikeustyöryhmän 19.7.2016 pidetyssä kokouksessa, jossa komissio esitteli ehdotusta yleisellä tasolla. Työryhmäkäsittely jatkuu syyskuussa.

## **7 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto katsoo, että Bryssel IIa –asetus on tärkeä ja hyödyllinen väline avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevien asioiden alalla, ja pitää perusteltuna sen tarkistamista eräiltä osin. Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon kehittämistä sekä kaapatun lapsen palauttamismenettelyn tehostamista rajat ylittävissä asioissa. Ehdotus edistää osaltaan näitä tavoitteita.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna keskusviranomaisten välisen yhteistyön parantamista. Neuvotteluissa valtioneuvosto pyrkii mahdollisuuksien mukaan siihen, että keskusviranomaisten välisen yhteistyön järjestelmästä tulee sujuva ja että sääntely on mahdollisimman yhteensopiva Haagissa vuonna 1996 tehdyn lastensuojelusopimuksen yhteistyöjärjestelmän kanssa. Säännösten yksityiskohtiin tulee jatkoneuvotteluissa vielä kiinnittää huomiota.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että jäsenvaltiossa asetuksen soveltamisalalla annettu päätös voidaan panna toisessa jäsenvaltiossa täytäntöön ilman erillistä eksekvatuurimenettelyä, jos päätökseen johtanut menettely täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti päätösten täytäntöönpanon yhtenäistämistä koskeviin ehdotuksiin. Nämä voivat olla ongelmallisia sekä oikeusperustan että toissijaisuusperiaatteen valossa. Ehdotusta tulee tältäkin osin arvioida neuvottelujen kuluessa tarkemmin, kun sääntelyn yksityiskohdat ovat paremmin hahmottuneet.

Asetuksen suhdetta pohjoismaiseen avioliittokonventioon ja mahdollista Suomea ja Ruotsia koskevan poikkeussäännöksen tarvetta on myös syytä arvioida neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa.