

LAVO Kempainen Outi

15.11.2018
JULKINEN

Asia

OSA; Ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta (Bryssel IIa -asetuksen recast)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 52/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 30.6.2016 ehdotuksen ns. Bryssel IIa -asetuksen uudistamisesta. Työryhmäneuvottelut ovat jatkuneet heinäkuusta 2016 lähtien. Ehdotuksen tietyistä osa-alueista on käyty tänä aikana suuntaviivakeskusteluja neljän eri OSA-neuvoston yhteydessä.

Puheenjohtajavaltion pyrkimyksenä on saada neuvoston yleisnäkemyksiä asiassa OSA-neuvostossa 6.-7.12.2018. Yleisnäkemyksiä koskisi artiklatekstiä ja suurinta osaa johdantokappaleita. Työryhmäneuvottelut jatkuisivat tämän jälkeen vielä johdantokappaleiden ja liitteiden osalta. Tavoitteena on saada neuvottelut päätökseen keväällä 2019.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan ehdottaman kompromissiehdotuksen.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomen asettamat neuvottelutavoitteet on neuvotteluissa saavutettu huolimatta siitä, että neuvottelut ovat olleet hyvin vaikeat. Erityiskysymyksiä arvioidaan tarkemmin tämän kirjelmän pääasiallista sisältöä koskevassa osassa.

Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksesta yleisesti

Ehdotuksessa esitetään niin sanotun Bryssel IIa -asetuksen tarkistamista. (Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta annettu neuvoston asetukset (EY) N:o 2201/2003)). Muutosehdotukset

sisällytettäisiin nykyiseen asetukseen siten, että asetuksesta laaditaan kokonaan uusi toisinto.

Asetus sisältää kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä avioeroa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista. Asetuksessa säädetään muun muassa siitä, minkä jäsenvaltion tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään lapsen huoltoa koskevan asian ja siitä, millä edellytyksillä päätös tunnustetaan ja pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa.

Muutosehdotukset sisällytettäisiin nykyiseen asetukseen siten, että asetuksesta laaditaan kokonaan uusi toisinto. Muutosehdotukset kohdistuvat asetukseen kokonaisuudessaan lukuun ottamatta avioeroasioita koskevia toimivaltasääntöjä.

Neuvottelutulos suhteessa eduskunnan asettamiin neuvottelutavoitteisiin

1. Eksekvatuurista luopuminen

Ehdotuksen mukaan eksekvatuurimenettelystä luovuttaisiin kaikkien asetuksen piiriin kuuluvien päätösten osalta (puheenjohtajan kompromissiehdotuksen IV luku). Päätöksen tunnustamista tai täytäntöönpanoa voisi kuitenkin vastustaa vetoamalla asetuksessa säädettyihin kieltäytymisperusteisiin. Nykyisessä Bryssel IIa -asetuksessa säädetyn mukaisesti tietyt päätökset olisivat kuitenkin tässä järjestelmässä etusijaisia: tapaamisoikeutta koskevat päätökset ja eräät lapsen palauttamista edellyttävät huoltopäätökset. Niiden tunnustamista tai täytäntöönpanoa koskisi nykyiseen tapaan vain yksi kieltäytymisperuste eli myöhemmin annettu, kyseisen päätöksen kanssa oleva ristiriitainen päätös. Toisaalta näihin etusijaisiin päätöksiin liitettäisiin alkuperävaltiossa annettu todistus, jonka voisi antaa vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Todistuksen oikaisua voisi vaatia, jos se olisi annettu virheellisesti.

Työryhmäneuvotteluissa Suomi on eräiden muiden jäsenvaltioiden tapaan ollut ensisijaisesti yhden yhtenäisen järjestelmän kannalla. Sen etuna olisi sääntelyn selkeys. Neuvotteluissa tästä ei ole saavutettu yksimielisyyttä, sillä osa jäsenvaltioista on halunnut säilyttää nykyiseen asetukseen perustuvan etusijaisten päätösten sääntelyn omana erillisenä menettelynä. Puheenjohtajan kompromissiehdotus pohjautuu komission alkuperäiseen ehdotukseen ja se näyttäisi sopivan kompromissina kaikille jäsenvaltioille. Valtioneuvosto katsoo, että tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevaan sääntelyyn on saatu neuvottelujen kuluessa rakenteellista selkeyttä. Molempien päätösr ryhmien osalta menettelyssä on myös riittävät oikeusturvatakeet.

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että eksekvatuurin luopumiseen liittyen neuvottelutavoitteet on saavutettu.

2. Täytäntöönpanomenettely

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa on päädytty täytäntöönpanon minimiharmonisaatioon. Lähtökohtana on täytäntöönpanovaltion kansallisten säännösten soveltaminen päätösten täytäntöönpanossa. Ehdotuksessa on kuitenkin yhteiset säännökset siihen, milloin toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen täytäntöönpanon voi keskeyttää tai milloin sen voi hylätä, jos olosuhteet ovat muuttuneet merkittävästi päätöksen antamisen jälkeen. Tällä tavoin toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen täytäntöönpanon lykkäämiseen tai hylkäämiseen sovelletaan samoja edellytyksiä kaikissa jäsenvaltioissa. Näiden

kieltäytymisperusteiden lisäksi voidaan soveltaa kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä edellyttäen, että ne eivät ole ristiriidassa asetuksen säännösten kanssa.

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että täytäntöönpanomenettelyn osalta neuvottelutavoitteet on saavutettu.

3. Lapsen kuuleminen

Yksimielisyyden löytyminen lapsen kuulemista koskevassa sääntelyssä on ollut vaikeaa. Tasapainoa on haettu yleisen lapsen kuulemista koskevan velvollisuuden ja siihen liittyvän kieltäytymisperusteen välillä. Huolena on ollut, että kuulemisvelvoitteen laiminlyöntiä käytettäisiin perusteena sille, että päätöstä ei toisessa jäsenvaltiossa tunnusteta ja panna täytäntöön.

Erilaisten vaihtoehtojen jälkeen puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaista sääntelyä voidaan pitää tyydyttävänä neuvottelutuloksena. Ehdotuksen mukaan asetuksen yleisiin säännöksiin otetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 24 (1) artiklaa ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklaa vastaava säännös. Tämän 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisien on toimivaltaansa käyttäessään annettava lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeus ilmaista näkemyksensä. Lapsen ilmaisemat näkemykset on myös otettava hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla huomioon. Kuulemisen menettelytavat on jätetty kansallisen lain varaan. Säännöstä täydentävissä johdantokappaleissa todetaan, että lapsen kuulemisvelvoite ei ole ehdoton, vaan sitä on arvioitava kussakin tapauksessa erikseen lapsen etu huomioon ottaen. Päätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevien kieltäytymisperusteiden (38 artikla) mukaan kieltäytymisperusteena voi olla se, että lapselle ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi 20 artiklan mukaisesti, paitsi jos kyse on lapsen omaisuudesta taikka jos kuulematta jättämiseen oli erityisiä syitä esimerkiksi asian kiireellisyydestä johtuen. Päätöksen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta kieltäytyminen tällä perusteella on harkinnanvaraista.

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelutavoitteet on lapsen kuulemiseen liittyen saavutettu.

4. Lapsen sijoittaminen toiseen jäsenvaltioon

Yksi erityisen hankalista osa-alueista on ollut myös rajat ylittävää lapsen sijoittamista koskeva lupamenettely. Rajanvetoa on käyty siitä, missä kaikissa tilanteissa sijoittamiseen tarvitaan toisen valtion lupa. Suomi ja eräät muut jäsenvaltiot ovat kannattaneet säännöstä, jonka mukaan lupamenettely kattaisi erilaiset tilanteet mahdollisimman laajasti. Osa jäsenvaltioista on puolestaan kansalliseen lainsäädäntöönsä ja byrokratian vähentämiseen vedoten halunnut jättää kaikki sukulaisten luo tapahtuvat sijoittamiset lupamenettelyn ulkopuolelle.

Yksimielisyys vaikuttaisi löytyvän puheenjohtajan kompromissiehdotuksesta, jossa ainoastaan lapsen sijoittaminen vanhemman luo ei edellyttäisi toisen valtion hyväksyntää. Tämän lisäksi jäsenvaltio voisi asetuksen mukaista ilmoitusmenettelyä käyttäen halutessaan ilmoittaa sellaiset sukulaisryhmät, joiden luo sijoitettaessa jäsenvaltio ei vastaanottavana valtiona edellytä lupaa.

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan kompromissiehdotuksen.

5. Lapsikaappaus

Lapsikaappauksiin liittyvää menettelyä pyritään tehostamaan monin tavoin. Ensinnäkin keskusviranomaiselle säädetään viiden päivän määräaika ilmoittaa lapsen palauttamista koskevan hakemuksen vastaanottamisesta ja siitä, mihin toimiin se on ryhtynyt. Lapsen palauttamista koskevaa hakemusta käsittelevälle tuomioistuimelle ja kullekin valitusasteelle samoin kuin palauttamispäätöksen täytäntöönpanosta vastuussa olevalle viranomaiselle asetetaan kuuden viikon määräaika. Lapsen palauttamista koskevien asioiden keskittäminen mahdollisuuksien mukaan yhteen tuomioistuimeen sisältyy puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa suosituksenomaisena säännöksenä johdantokappaleeseen. Johdantokappaleessa myös kehoitetaan jäsenvaltioita turvaamaan keskusviranomaiselle riittävät taloudelliset ja henkilölliset resurssit.

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelutavoitteet on lapsikaappaukseen liittyvän sääntelyn osalta saavutettu.

6. Viralliset asiakirjat ja sopimukset

Yhdeksi merkittäväksi asiaksi työryhmäneuvotteluissa on noussut virallisten asiakirjojen ja sopimusten liikkuminen jäsenvaltioiden välillä. Tämä johtuu siitä, että monissa jäsenvaltioissa on viime vuosina siirrytty menettelyyn, jossa avioerosta ja osin myös lapsen huollosta voidaan pätevästi sopia asianosaisten kesken tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä niin, että sopimus vahvistetaan tai rekisteröidään paikallisessa rekisteriviranomaisessa tai muulla vastaavalla tavalla. Tällaisten vahvistettujen sopimusten liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä on haluttu varmistaa. Samalla on pidetty tärkeänä huolehtia tietyistä turvatakeista, erityisesti siitä, että näissäkin menettelyissä on noudatettu asetuksessa säädettyjä toimivaltaperusteita.

Kompromissiehdotuksessa on päädytty sääntelyyn, jonka mukaan tällaiset alkuperävaltiossa päteväksi katsotut sopimukset tunnustetaan ja pannaan täytäntöön asetuksen mukaisesti ja niitä koskevat soveltuvien osin samat kieltäytymisperusteet kuin päätöksiä. Edellytyksenä on, että kansallisen lainsäädännön mukainen viranomainen on hyväksynyt tai vahvistanut sopimuksen ja antanut sitä koskevan todistuksen. Todistuksen voi antaa vain, jos asetuksen mukaisia toimivaltasääntöjä on noudatettu ja jos ei ole epäilystä siitä, että sopimuksen sisältö olisi lapsen edun vastainen.

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi hyväksyä virallisten asiakirjojen ja sopimusten liikkumiseen liittyvän kompromissiehdotuksen.

7. Asetuksen suhde pohjoismaiseen avioliittokonventioon

Puheenjohtajan kompromissiehdotukseen on Suomen ja Ruotsin aloitteesta lisätty nykyisen Bryssel IIa –asetuksen 59 artiklaa vastaava säännös, joka sallii Suomelle ja

Ruotsille poikkeuksen soveltaa niin sanottua pohjoismaista avioliittokonventiota tietyin edellytyksin (72 artikla).

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että Suomen neuvottelutavoitteet on saavutettu.

8. Oikeuspaikkasopimus avioeroasioissa ja kolmannessa maassa olevan asian vireilläolovaikutus

Suomi on asetettujen neuvottelutavoitteiden mukaisesti ottanut työryhmäneuvotteluissa esille oikeuspaikan valinnanmahdollisuudesta avioeroasioissa. Samoin Suomi on esittänyt säännöstä, jossa säädettäisiin kolmannessa valtiossa vireillä olevan asian vireilläolovaikutuksesta. Nämä ehdotukset eivät ole kuitenkaan saaneet tukea. Syynä on yhtäältä se, että avioeroon liittyvät asiat on haluttu rajata neuvottelujen ulkopuolelle. Toiseksi perusteena on ollut se, että vanhempainvastuuta koskevien asioiden osalta vireilläolovaikutuksesta säädetään Haagissa vuonna 1996 tehdyssä lastensuojelusopimuksessa. Näiden asioiden sääntelyyn enemmälti ei ole työryhmässä ollut halukkuutta.

- ☐ Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelutilanne huomioon ottaen Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan kompromissiehdotuksen, vaikka siihen ei ole sisällytetty avioeroasioihin liittyvää oikeuspaikkalausekkeen mahdollisuutta eikä säännöstä kolmannessa valtiossa olevan asian vireilläolovaikutuksesta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 81 artiklan 3 kohta (yksimielisyys neuvostossa ja Euroopan parlamentin kuuleminen).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta EP:ssä on Juri-valiokunta. Esittelijänä Tadeusz Zwiefka. Euroopan parlamentti hyväksyi ehdotuksesta mielipiteensä 18.1.2018, asiakirjassa P8_TA-PROV (2018)0017.

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (jaosto 35) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

U-kirjelmä on annettu eduskunnalle syyskuussa 2016. Lakivaliokunta on antanut asiassa lausunnon LaVL 16/2016 vp.

Suuri valiokunta (OSA-neuvoston valmistelu 2.6.2017, 1.12.2017, 19.1.2018, 2.3.2018, 1.6.2018).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

Taloudelliset vaikutukset

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

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

13888/18 JUSTCIV 264 (Yleisnäkemystä koskeva asiakirja)
14041/18 JUSTCIV 268 (Puheenjohtajan kompromissiehdotus, artikkelit ja osa johdantokappaleista)
10767/16 JUSTCIV 184 + ADD 1 + ADD 2 (Komission ehdotus)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM/ Outi Kemppainen, puh. 02951 50260
OM/ Maija Leppä, puh. 02951 50301

EUTORI-tunnus

EU/2009/1390

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
