

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission
ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (avioliitto ja lapsen
huolto)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 3 päivänä toukokuuta 2002 esittämä ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja lapsen

huoltoa koskevissa asioissa sekä asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta ja asetuksen (EY) N:o 44/2001 muuttamisesta elatusapua koskevien asioiden osalta sekä komission ehdotusta koskeva muistio.

Helsingissä 19 päivänä kesäkuuta 2002

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Markku Helin

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/160502/0363

**EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI TUOMIOISTUINTEN TOIMIVALLASTA
SEKÄ TUOMIOIDEN TUNNUSTAMISESTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA
AVIOLIITTOA JA LAPSEN HUOLTOA KOSKEVISSA ASIOISSA SEKÄ ASETUKSEN
(EY) N:O 1347/2000 KUMOAMISESTA JA ASETUKSEN (EY) N:O 44/2001
MUUTTAMISESTA ELATUSAPUA KOSKEVIEN ASIOIDEN OSALTA**

1. Yleistä

Komission ehdotus (KOM(2002)222 lopullinen) liittyy työhön, jota Euroopan yhteisössä on tehty niin sanotun todellisen oikeusalueen luomiseksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevista asioista. Työ perustuu Tampereella lokakuussa 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmiin. Päätelmäkohdassa 34 Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota tekemään ehdotuksen siitä, kuinka voitaisiin edelleen vähentää välivaiheita, jotka ovat vielä tarpeen päätösten ja tuomioiden tunnustamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi pyynnön vastaanottavassa valtiossa. Mainitun päätelmäkohdan mukaan ensi vaiheessa olisi poistettava välivaiheen menettelyt omistusoikeutta koskevien vähäisten kuluttaja- ja kaupallisten riitojen osalta sekä tiettyjen perheoikeudellisissa riita-asioissa (esim. tapaamisoikeusasioissa) annettujen tuomioiden osalta.

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta Ranska teki 3.7.2000 aloitteen neuvoston asetuksen antamiseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta (EYVL C 234, 15.8.2000 s. 7). Aloitteen soveltamisala oli hyvin suppea. Ehdotettua asetusta olisi sovellettu vain sellaisiin lapsen tapaamisoikeutta koskeviin tuomioihin, jotka on annettu tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevan asetuksen, nk. Bryssel II -asetuksen ((EY)

1347/2000) nojalla. Aloitteen sisältöä on tarkemmin selostettu valtioneuvoston eduskunnalle toimittamassa kirjelmässä U 74/2000 vp.

Oikeus- ja sisäasiain neuvosto hyväksyi 30.11.2000 ohjelman eksekvatuurimenettelyn poistamiseksi ja katsoi, että tätä voidaan tapaamisoikeusasioissa parhaiten viedä eteenpäin laajentamalla Ranskan aloitteen soveltamisalaa. Ohjelman toimeenpanemiseksi komissio teki 6.9.2001 ehdotuksen neuvoston asetuksen antamiseksi tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevista asioissa (KOM (2001) 505). Ehdotuksen sisältöä on selostettu valtioneuvoston eduskunnalle toimittamassa kirjelmässä U 83/2001.

Jos komission viimeksi mainittu ehdotus olisi johtanut asetuksen antamiseen, lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeva yhteisöläinsäädäntö olisi rakenteeltaan muodostunut sellaiseksi, että Bryssel II -asetus olisi sisältänyt lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat säännökset siltä osin kuin kysymys tulee ratkaistavaksi avioliiton purkamista koskevan asian yhteydessä. Muilta osin nämä säännökset olisivat sisältyneet uuteen asetukseen, johon olisi otettu myös säännökset eksekvatuurin poistamisesta tapaamisoikeusasioissa. Kun komission ehdotusta käsiteltiin neuvoston siviilioikeuskomiteassa, syntyvää rakennetta pidettiin yleisesti monimutkaisena ja vaikeaselkoisena. Asiantilan korjaamiseksi oli esillä kaksi ratkaisua, joista toinen perustui siihen, että Bryssel II -asetuksesta

olisi poistettu lapsen huoltoa koskevat säännökset ja siirretty ne uuteen asetukseen. Toinen, myös kannatusta saanut ratkaisuehdotus perustui puolestaan siihen, että Bryssel II –asetusta laajennetaan ottamalla siihen myös lapsen huoltoa koskevat säännökset.

Komission nyt esiteltävä asetusehdotus perustuu viimeksi mainittuun ajatukseen. Komissio ehdottaa, että Bryssel II –asetus korvataan uudella asetuksella, joka sisältäisi paitsi Bryssel II –asetuksessa nykyisin olevat säännökset avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevista asioista, myös säännökset lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta sekä lapsikaappauksesta. Komissio ilmoittaa tehneensä aloitteen ”helpottaakseen niiden tuomareiden ja lakimiesten työtä, jotka käsittelevät avioliitto-oikeuden alaan kuuluvien menettelyjen yhteydessä usein esiin tulevia, lapsen huoltoa koskevia kysymyksiä”. Ilmoituksellaan 6.6.2002 (KOM(2002)297 lopullinen) komissio peruutti aikaisemman ehdotuksensa.

2. Pääasiallinen sisältö

2.1. Soveltamisala ja säänneltävät kysymykset

Asetusta sovellettaisiin yksityisoikeudellisiin oikeudenkäynteihin, jotka liittyvät avioeroon, asumuseroon ja avioliiton pätemättömäksi julistamiseen sekä oikeudenkäynteihin, jotka liittyvät lapsen huollon myöntämiseen, käyttöön, siirtämiseen, rajoittamiseen tai päättymiseen. Lapsen huolto käsittää asetusehdotuksen 2 artiklassa olevan määritelmän mukaan myös tapaamisoikeuden. Oikeudenkäynteihin rinnastettaisiin muut jäsenvaltioissa virallisesti tunnustetut menettelyt.

Soveltamisalaa ja määritelmiä koskevien säännösten (I luku) lisäksi asetusehdotuksessa on säännöksiä jäsenvaltioiden kansainvälisestä toimivallasta asetuksen soveltamisalalla (II luku), lapsikaappauksesta (III luku), asetuksen nojalla annetun tuomion tai siihen rinnastettavan ratkaisun tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (IV luku) sekä

keskusviranomaisten välisestä yhteistyöstä (V luku). Asetuksen VI luvussa säädetään asetuksen suhteesta muihin säädöksiin, VII luvussa on siirtymäsäännöksiä ja VIII luvussa loppusäännöksiä. Viimeksi mainitun luvun 69 ja 70 artikloissa on säännökset, joilla kumotaan Bryssel II –asetus ja muutetaan asetuksen (EY) N:o 44/2001 eli nk. Bryssel I asetuksen 5 artiklaa.

2.2. Kansainvälinen toimivalta

Asetusehdotuksen II luvun 1 jaksossa on säännökset oikeudellisesta toimivallasta avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevissa asioissa. Ne vastaavat Bryssel II –asetuksessa olevia säännöksiä.

Lapsen huoltoa koskevat toimivaltasäännökset ovat II luvun 2 jaksossa. Ne ovat pääosin samansisältöisiä kuin komission aiemmassa aloitteessa. Neuvoston siviilioikeuskomiteassa käydyn keskustelun perusteella tai muista syistä useisiin säännöksiin on kuitenkin tehty pienehköjä muutoksia.

Lapsen asuinpaikka olisi lapsen huoltoa koskevissa asioissa keskeinen toimivaltaperuste (10 artikla). Asuinpaikan muuttuessa toimivalta säilyisi kuitenkin lyhyen ajan lapsen aikaisemman asuinpaikkavaltion tuomioistuimilla (11 artikla). Toimivallasta voitaisiin tietyissä rajoissa ja tietyin edellytyksin sopia huoltajien huoltajien kesken (12 artikla). Asetusehdotuksessa on myös säännökset toimivallan määräytymisestä lapsen olinpaikan perusteella (13 artikla) ja asian siirtämisestä tuomioistuimeen, jolla on paremmat edellytykset asian käsittelyyn (15 artikla). Lisäksi lapsikaappausta koskevaan III lukuun on otettu säännös lapsikaappauksen vaikutuksesta kansainväliseen toimivaltaan (21 artikla). Jos minkään jäsenvaltion tuomioistuimella ei näiden perusteiden mukaan ole toimivaltaa, toimivalta määräytyisi kussakin jäsenvaltiossa kyseisen valtion oman lainsäädännön mukaan (14 artikla).

Asetusehdotuksen II luvun 3 jaksoon sisältyy edellä mainituille jaksoille yhteisiä säännöksiä asian vireillepanosta, toimivallan

tutkimisesta, menettelyn edellytysten tutkimisesta ja asian vireilläoloon vaikutuksesta. Ne vastaavat Bryssel II –asetuksessa nykyisin olevia säännöksiä.

2.3. Lapsikaappaus

Asetusehdotuksen 21 artikla koskee kansainvälistä toimivaltaa tapauksissa, joissa lapsi on luvattomasti viety pois tai jätetty luvattomasti palauttamatta. Sen mukaan toimivalta säilyy sen jäsenvaltion tuomioistuimilla, jossa lapsella oli asuinpaikka välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä. Toimivalta voi näissä tapauksissa siirtyä lapsen uuteen asuinpaikkavaltioon ainoastaan, jos artiklan 2 kohdassa mainitut edellytykset ovat käsillä. Artiklan tarkoituksena on estää lapsikaappauksen käyttäminen keinona, jolla toimivalta lapsen huoltoa koskevassa riidassa siirretään kaappaajalle mieleiseen tuomioistuimeen.

Asetusehdotuksen 22 ja 23 artiklat koskevat lapsen palauttamista lapsikaappaustapauksissa. ”Huoltoa koskevien oikeuksien haltija” voisi tehdä kaapatun lapsen palauttamista koskevan hakemuksen sen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, jonne lapsi on kaapattu. Keskusviranomaisen olisi tämän jälkeen ”toteutettava toimenpiteet” lapsen löytämiseksi ja varmistettava, että lapsi palautetaan kuukauden kuluessa lapsen löytämisestä. Palauttamisesta voisi kieltäytyä ainoastaan ”tekemällä turvaamistoimia koskevan hakemuksen sen jäsenvaltion tuomioistuimeen, johon lapsi on kaapattu”. Asetusehdotuksen perustelujen mukaan tällaisen hakemuksen voisi tehdä joko lapsen huoltaja tai viranomainen.

Kun turvaamistointa on haettu, tuomioistuimen pitäisi viipymättä tehdä siitä päätös. Lapsen palauttamisen toistaiseksi estävä turvaamistoimi olisi mahdollinen ainoastaan, jos (a) on olemassa vakava vaara, että palauttaminen saattaisi lapsen ruumiillisille tai henkisille vaurioille alttiiksi taikka lapsi muutoin joutuisi kestävämpään tilanteeseen, tai (b) lapsi vastustaa palauttamistaan ja on saavuttanut sellaisen iän ja kehitystason, että hänen mielipiteensä

on perusteltua ottaa huomioon.

Turvaamistoimi olisi luonteeltaan väliaikainen. Sen valtion keskusviranomaisen, jossa lapsella oli asuinpaikka välittömästi ennen luvattomaa poisviemistä tai palauttamatta jättämistä, olisi 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot saatuaan kuukauden kuluessa pantava lapsen huoltoa koskeva asia vireille tuossa valtiossa. Jos tuomioistuin tällöin antaa päätöksen, joka edellyttää lapsen palauttamista, päätös olisi 24 artiklan 5 kohdan mukaan tunnustettava ja pantava täytäntöön vaatimatta minkään erityisen menettelyn noudattamista.

Nämä ehdotukset poikkeavat sangen huomattavasti siitä, mitä komissio ehdotti aikaisemmassa aloitteessaan. Aikaisempi aloite perustui Haagin lapsikaappaus-sopimuksella luotuun lapsen palauttamis-menettelyyn sillä poikkeuksella, ettei Haagin lapsikaappaus-sopimuksessa olevia kieltäytymisperusteita olisi voitu soveltaa. Tässä aloitteessa ehdotetaan sitä vastoin Haagin sopimuksesta olennaisesti poikkeavaa menettelyä. Sen mukaan keskusviranomaisen olisi palautettava lapsi, jollei turvaamistointa koskevaa hakemusta ole tehty.

2.4. Tunnustaminen ja täytäntöönpano

Asiaa koskevat säännökset ovat asetusehdotuksen IV luvussa. Sen 1 jakso koskee jäsenvaltiossa annetun tuomion tunnustamista muissa jäsenvaltioissa. Ehdotetut säännökset vastaavat vähäisin poikkeuksin Bryssel II –asetuksessa olevia säännöksiä.

Luvun 2 jakso koskee jäsenvaltiossa annetun tuomion täytäntöönpanokelpoisuutta ja täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevaa hakemusta. Ehdotetut säännökset vastaavat Bryssel II –asetuksen III luvun 2 ja 3 jakson säännöksiä.

Luvun 3 jakso koskee lapsen tapaamisoikeutta ja lapsen palauttamista tarkoittavan tuomion täytäntöönpanoa. Sen 46 artiklan mukaan päätös, jolla lapsen toiselle vanhemmalle on myönnetty tapaamisoikeus, on pantava täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa vaatimatta minkään erityisen menettelyn noudattamista.

Päätöksen julistaminen täytäntöönpanokelpoiseksi (*eksekvatuuri*) valtiossa, jossa täytäntöönpanoa vaaditaan, ei siten enää olisi tarpeen päätöksen täytäntöönpanon kannalta. Eksekvatuurin poistuminen koskisi kuitenkin vain sellaisia tuomioita, joihin johtanut menettely täyttää artiklan 2 kohdassa mainitut vaatimukset ja joista on annettu tätä koskeva todistus.

Näitä säännöksiä sovellettaisiin myös lapsen huoltajuutta koskevaan tuomioon, joka on annettu lapsikaappaustilanteessa asetusehdotuksen 24 artiklan 3 kohdan nojalla. Eksekvatuuri ei siten olisi tarpeen tällaisen tuomion täytäntöönpanemiseksi, jos tuomion antanut tuomioistuin oli antanut todistuksen siitä, että tuomioon johtanut menettely täytti 47 artiklan 2 kohdassa mainitut vaatimukset.

Luvun 4 jakso ”Muut säännökset” sisältää säännökset täytäntöönpanomenettelystä, käytännön järjestelyistä tapaamisoikeuden käyttämiseksi, oikeusavusta ja kiellosta vaatia tietyillä perusteilla vakuutta, takuuta tai talletusta täytäntöönpanoa pyytävältä. Täytäntöönpanomenettely tapahtuisi 50 artiklan mukaan täytäntöönpanevan jäsenvaltion lain mukaisesti.

2.5. Keskusviranomaisten välinen yhteistyö

Kunkin jäsenvaltion olisi määrättävä keskusviranomainen avustamaan asetuksen soveltamisessa. Keskusviranomaisten olisi luotava jäsenvaltioiden lakeja ja menettelyjä koskeva tietojärjestelmä ja toteutettava yhteisiä toimenpiteitä asetuksen soveltamisen parantamiseksi ja keskinäisen yhteistyönsä lujittamiseksi kehittämällä tähän tarkoitukseen sovittelua koskevia valtioiden rajat ylittäviä yhteistyömenettelyjä (56 artikla). Keskusviranomaisten olisi tehtävä yhteistyötä myös yksittäisissä tapauksissa sen varmistamiseksi, että lapsen huoltoon liittyviä oikeuksia todella käytetään (57 artikla). Lapsen huoltaja voisi hakea apua sen jäsenvaltion keskusviranomaiselta, jossa hänellä on asuinpaikka tai sen jäsenvaltion keskusviranomaiselta, jossa lapsella on asuinpaikka tai jossa hän on (58 artikla).

2.6. Asetuksen suhde muihin säännöksiin

Samalla tavoin kuin Bryssel II –asetus myös uusi asetus yleensä korvaisi jäsenvaltioiden osalta sen voimaan tullessa voimassa olevat yleissopimukset, jotka on tehty kahden tai useamman jäsenvaltion välillä ja jotka koskevat tällä asetuksella säädettyjä asioita. Suomi ja Ruotsi saivat Bryssel II –asetuksessa mahdollisuuden jatkaa tietyin edellytyksin pohjoismaisen avioliittokonvention soveltamista, mitä mahdollisuutta kumpikin näistä valtioista on sittemmin ilmoittanut käyttävänsä. Tämä mahdollisuus säilyisi myös uudessa asetuksessa (60 artiklan 2 kohta).

Uudella asetuksella olisi etusija suhteessa 61 artiklassa lueteltuihin monenvälisiin yleissopimuksiin siltä osin kuin ne koskevat asetuksella säänneltyjä asioita. Säännös poikkeaa Bryssel II –asetuksen 37 artiklasta sikäli, että uusi asetus saisi etusijan myös Haagin lapsikaappaussopimukseen nähden. Muutosta Bryssel II –asetukseen verrattuna merkitsee myös se, että asetuksen etusija Haagissa 1996 tehtyyn lastensuojelusopimukseen nähden ei enää rajoittuisi tapauksiin, joissa lapsen asuinpaikka on jossakin jäsenvaltiossa.

2.7. Asetuksen siirtymäsäännökset

Asetusta sovellettaisiin pääsäännön mukaan vain sellaisiin oikeudenkäynteihin, jotka on pantu vireille sen jälkeen, kun asetusta on sen 71 artiklan mukaan alettu soveltaa. Virallisiin asiakirjoihin ja oikeudessa tehtyihin sovintoihin asetusta sovellettaisiin, jos asiakirja on laadittu tai rekisteröity tai tuomioistuin hyväksynyt sovinnon sen jälkeen, kun asetusta on alettu soveltaa. Tuomioiden tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon asetuksen säännöksiä sovellettaisiin eräissä tapauksissa silloinkin, kun asia on pantu vireille tai tuomio on annettu ennen asetuksen soveltamispäivää.

2.8. Bryssel II –asetuksen kumoaminen ja Bryssel I –asetuksen muutos

Asetuksella kumottaisiin Bryssel II –asetus uuden asetuksen soveltamispäivästä lukien

(69 artikla).

Bryssel I –asetuksen 5 artiklan 2 kohtaa muutettaisiin siten, että elatusapua koskeva asia voitaisiin ratkaista myös siinä tuomioistuimessa, joka on uuden asetuksen mukaan toimivaltainen lapsen huoltoa koskevassa asiassa, jos asia on liitännäinen lapsen huoltoa koskeviin menettelyihin (70 artikla).

2.9. Asetuksen voimaantulo

Komissio ehdottaa, että asetus tulisi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2003. Asetuksen 65 artiklaa, jossa on kysymys keskusviranomaisia ja käytettäviä kieliä koskevien tietojen ilmoittamisesta komissiolle, sovellettaisiin asetuksen voimaantulosta alkaen. Muilta osin asetusta sovellettaisiin 1 päivästä heinäkuuta 2004 alkaen.

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

3.1. Kansainvälinen toimivalta, ulkomaisen päätöksen tunnustaminen ja täytäntöönpano

Suomen tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta lapsen huoltoa koskevissa asioissa määräytyy nykyisin kolmen eri säännösten perusteella. Jos huoltoa koskeva kysymys tulee esille avioeroasian yhteydessä, saattaa sovellettavaksi tulla joko Pohjoismainen avioliittokonventio (SopS 20/1931) tai Bryssel II -asetus. Muissa tapauksissa kansainvälinen toimivalta määräytyy lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) nojalla.

Asetusehdotus muuttaisi tilannetta siten, että tuomioistuimen kansainvälistä toimivaltaa koskevien kansallisten säännösten soveltamisala kaventuisi merkittävästi. Ne tulisivat sovellettaviksi vain, jos millään jäsenvaltion tuomioistuimella ei ole asetusehdotuksen 10–13 tai 21 artiklan mukaan toimivaltaa. Muutokset koskisivat pikemminkin säännösten yksityiskohtia kuin keskeisiä periaatteita. Tämä johtuu siitä, että lapsen asuinpaikka on myös nykyisin voimassa

olevissa säännöksissä keskeisin toimivaltaperuste.

Ulkomaisten päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon osalta tapahtuisi huomattava muutos sikäli, että Euroopan unionin jäsenvaltioissa vastaisuudessa annettavat lapsen huoltoa koskevat päätökset tunnustettaisiin ja julistettaisiin toisessa jäsenvaltiossa täytäntöönpanokelpoisiksi ehdotetun asetuksen nojalla. Poikkeuksena olisivat pohjoismaisen avioliittokonvention nojalla Ruotsissa annetut päätökset. Ne tunnustettaisiin nykyiseen tapaan pohjoismaisen avioliittokonvention nojalla edellyttäen, että Suomi tekee 60 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen. Nykyisin sovelletaan Bryssel II –asetuksen ja pohjoismaisen avioliittokonvention ulkopuolelle jäävissä tapauksissa nk. Luxemburgin sopimusta (SopS 56/1994). Muutos merkitsisi päätösten tunnustettavuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden parantumista, sillä perusteet, joiden nojalla päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä, ovat vähäisemmät kuin ne ovat Luxemburgin sopimuksessa ja siihen tehdyissä varaumissa.

Tapaamisoikeutta koskevien vieraassa valtiossa annettujen päätösten täytäntöönpano edellyttää nykyisin eräitä pohjoismaisia päätöksiä lukuun ottamatta sitä, että päätös on täällä ensin julistettu täytäntöönpanokelpoiseksi. Asetus muuttaisi tilannetta sikäli, että tapaamisoikeudesta jäsenvaltiossa annettu ja siellä täytäntöönpanokelpoinen tuomio voitaisiin tietyin edellytyksin panna täytäntöön muissa jäsenvaltioissa ilman eksekvatuuria. Tämä nopeuttaisi näiden päätösten täytäntöönpanoa.

3.2. Lapsikaappaus

Ehdotettu asetus toisi huomattavan muutoksen lapsikaappaustilanteiden käsittelyyn. Suomi on 1.8.1994 alkaen osapuolena Haagin 1980 lapsikaappaus sopimuksessa. Sopimuksessa on tällä hetkellä osapuolena 70 valtiota, joiden joukossa ovat kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot. Lapsi, joka on

luvattomasti viety pois tai jätetty luvattomasti palauttamatta, on sopimuksen mukaan määrättävä välittömästi palautettavaksi. Sopimuksen tehokkuustavoitteen ja lapsen suojaamisen tavoitteen välillä on kuitenkin pyritty löytämään tasapaino. Palauttamisesta voidaan sen mukaan kieltäytyä muun muassa, jos on olemassa vakava vaara, että palauttaminen saattaisi lapsen alttiiksi ruumiillisille tai henkille vaurioille tai että lapsi joutuisi muuten kestävämpään tilanteeseen. Palauttamisesta voidaan kieltäytyä myös, jos huoltaja oli hyväksynyt poisviemisen tai palauttamatta jättämisen tai jos lapsi vastustaa palauttamista ja on saavuttanut sellaisen iän ja kypsyyden, että hänen tahtonsa voidaan kiinnittää huomiota. Palauttamisesta päättää ensimmäisenä oikeusasteena Helsingin hovioikeus. Hakemuksen palauttamisesta voi tehdä se, jonka oikeutta on loukattu, tai oikeusministeriö, joka toimii Haagin lapsikaappausopimuksessa tarkoitettuna keskusviranomaisena.

Komission ehdotus perustuu näistä olennaisesti poikkeaviin ajatuksiin. Pääsääntönä olisi, että keskusviranomaisen tulee varmistaa lapsen palauttaminen kuukauden kuluessa tämän löytämisestä. Kuukauden määräaikaa ei kuitenkaan sovellettaisi, jos on haettu asetusehdotuksen 23 artiklassa tarkoitettua väliaikaista turvaamistointia. Tuomioistuimen olisi päätettävä turvaamistoimesta viipymättä, ja palauttamisen estävä turvaamistoimi voitaisiin toteuttaa ainoastaan, jos on olemassa 23 artiklassa tarkoitettu kieltäytymisperuste. Mainittuun 23 artiklaan ei ole otettu kaikkia Haagin lapsikaappausopimuksessa olevia kieltäytymisperusteita. Sen vuoksi jää epäselväksi, olisiko lapsi palautettava siinäkin tapauksessa, että huoltaja oli suostunut lapsen poisviemiseen tai oli sen jälkeenpäin hyväksynyt.

Komission ehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, millaisessa menettelyssä keskusviranomaisen varmistaisi lapsen palauttamisen ja miten tuo menettely voidaan osapuolten oikeusturvaa vaarantamatta saada niin nopeaksi, että lapsi voidaan aina

kuukauden määräajassa palauttaa. Komission ehdotus ei myöskään näytä sisältävän menettelyä, jossa ratkaistaan, onko kysymyksessä lapsikaappaus vaiko ei. Tällainen menettely on osapuolten oikeusturvan kannalta välttämätön, sillä vastauksen antaminen siihen, oliko kysymyksessä lapsikaappaus, edellyttää usein vaativaa oikeudellista arviointia. Komission ehdotus on lisäksi epäselvä siltä osin, että siitä ei käy suoraan ilmi, sovelletaanko lapsikaappausta koskevaa III lukua yleisesti, vaiko ainoastaan silloin, kun lapsella oli välittömästi ennen luvaton poisviemistä tai palauttamatta jättämistä asuinpaikka jäsenvaltiossa. Viimeksi mainittua lienee kuitenkin tarkoitettu.

4. Valtioneuvoston alustava kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanokelpoisuuden kehittämistä Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti. Asetusehdotus edistää osaltaan tätä tavoitetta.

Haagissa 1996 tehty lastensuojelusopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.1.2002. Useiden muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden tavoin Suomi on pitänyt tärkeänä sitä, että jäsenvaltiot ratifioivat tämän sopimuksen, jonka voidaan ennakoida muodostuvan yleismaailmalliseksi viitekehykseksi lasten suojelua koskevissa asioissa. Koska Haagin 1996 lastensuojelusopimuksen ratifiointi eräiltä osin vaikuttaa velvoitteisiin, joita Euroopan unionin jäsenvaltioilla on Bryssel II -asetuksen nojalla, kysymys sopimuksen ratifioinnista kuuluu osittain yhteisön toimivaltaan. Komissio on 20.11.2001 tehnyt Euroopan unionin neuvostolle ehdotuksen jäsenvaltioille annettavasta valtuudesta allekirjoittaa mainittu sopimus. Ehdotusta on selvitetty eduskunnalle kirjelmässä E 19/2002.

Jotta asetusehdotuksella luotava alueellinen sääntely ja Haagin 1996 lastensuojelusopimuksessa oleva yleismaailmallinen sääntely voisivat kitkatta toimia yhdessä, valtioneuvosto katsoo, ettei asetukseen tulisi ottaa säännöksiä, jotka ovat

periaatteiltaan Haagin sopimuksen vastaisia tai aiheuttavat tarpeettomia ja oikeusjärjestyksen yleiskatsauksellisuutta heikentäviä eroja näiden järjestelyjen välille. Komission ehdotus on tältä osin pääperiaatteiltaan hyväksyttävissä, mutta yksityiskohtiin tulee jatkoneuvotteluissa vielä kiinnittää huomiota.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että jäsenvaltiossa tapaamisoikeudesta annettu päätös voidaan toisessa jäsenvaltiossa panna täytäntöön ilman eksekvatuurimenettelyä, jos päätökseen liitetään päätöksen antaneen tuomioistuimen todistus siitä, että siihen johtanut menettely täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Jatkoneuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan vielä se, että eksekvatuurin poistaminen koskee myös tilanteita, joissa viranomainen on vahvistanut tapaamisoikeutta koskevan sopimuksen.

Valtioneuvosto pitää asianmukaisena myös Bryssel I –asetuksen 5 artiklan muuttamista siten, että elatusapua koskeva asia voidaan käsitellä lapsen huoltoa koskevan asian yhteydessä. Tällainen toimivalta on tarpeen, koska lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskeva päätös antaa usein aiheen elatusapua koskevan päätöksen tekemiseen tai aikaisemman päätöksen muuttamiseen.

Lapsikaappausten sääntelyssä komission ehdotus johtaisi siihen, että Haagissa 1980 tehty lapsikaappaussopimus korvattaisiin osittain asetusehdotukseen sisältyvillä säännöksillä, jotka koskevat lapsen palauttamista lapsikaappauksen tapahduttua. Valtioneuvosto ei pidä ehdotusta tältä osin hyväksyttävänä.

Haagin lapsikaappaussopimus on saavuttanut huomattavan levinneisyyden, ja sopimuksen soveltamista koskevissa seurantakokouksissa on voitu todeta sen toimivan sangen hyvin. Asia on viimeksi vahvistettu Haagissa maaliskuussa 2001 pidetyn seurantakokouksen päätelmissä. Sen vuoksi olisi Euroopan unionin puitteissa vältettävä toimenpiteitä, jotka saattavat antaa kolmansille maille sen kuvan, että lapsikaappaussopimus olisi riittämätön väline tarkoitukseensa. Ehdotus saattaisi myös

vaikeuttaa lapsikaappausasioiden hoitamista sen vuoksi, että menettelyt lapsikaappausasioissa poikkeaisivat olennaisesti toisistaan riippuen siitä, sovelletaanko lapsikaappaustilanteeseen Haagin lapsikaappaussopimusta vaiko asetusta.

Komission ehdotus on ongelmallinen tai epäselvä myös sisältämiensä teknisten ratkaisujen osalta. Valtioneuvosto katsoo, ettei keskusviranomainen voi itse tehdä täytäntöönpanokelpoista päätöstä lapsen palauttamisesta. Sen kysymyksen ratkaiseminen, onko ylipäättään kysymyksessä lapsikaappaus, edellyttää paitsi vaativaa oikeudellista harkintaa, monesti myös osapuolten kuulemista ja todistelua. Sen vuoksi palauttamisesta tulee päättää tuomioistuimessa.

Valtioneuvosto katsoo, että Haagin sopimuksen soveltamisen tulisi vastaisuudessaakin olla mahdollista koko soveltamisalallaan. Jos tämä turvataan, valtioneuvosto ei näe estettä sille, että asetukseen otetaan säännöksiä, jotka koskevat huolto- tai tapaamisoikeuspäätöksen tehostettua täytäntöönpanoa erityisesti niissä tilanteissa, joissa lapsi on tapaamisoikeuden käytön yhteydessä viety luvottomasti pois tai jätetty luvottomasti palauttamatta. Käydyissä neuvotteluissa eräät valtiot ovat katsoneet, että eksekvatuurin poistaminen tapaamisoikeutta koskevilta päätöksiltä vaatii vastapainokseen tällaista sääntelyä. Kysymys olisi Haagin lapsikaappaussopimuksen mekanismeille vaihtoehtoisesta sääntelystä. Tällöin hakija voisi päättää, turvautuuko hän Haagin lapsikaappaussopimukseen vaiko yhteisön säännöksiin.

Lapsikaappauksia pyritään toisinaan käyttämään keinona, jolla lapsen kaappaaja saisi lapsen huoltoa koskevan riidan siirretyksi itselleen mieluiseseen valtioon. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kaappaajaa estetään tällä tavoin hyötymästä menettelystään. Asetuksen 21 artiklan säännös, joka hidastaa toimivallan siirtymistä lapsen uuteen asuinpaikkavaltioon, on näistä syistä tavoitteiltaan perusteltu.