

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (lapsen huolto)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle komission 6 päivänä syyskuuta 2001 esittämä ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta se-

kä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevissa asioissa sekä sitä koskeva muistio.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2001

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Markku Helin

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/190901/0755

EHDOTUS ASETUKSEKSI TUOMIOISTUINTEN TOIMIVALLASTA SEKÄ TUOMIOIDEN TUNNUSTAMISESTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA LAPSEN HUOLTOA KOSKEVISSA ASIOISSA

1. Yleistä

Komissio teki 6.9.2001 aloitteen neuvoston asetuksen antamiseksi tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lapsen huoltoa koskevista asioissa (KOM (2001) 505). Ehdotuksen taustalla ovat Tampereella 15. ja 16.10.1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston päätelmät. 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.

Ranska teki 3.7.2000 aloitteen neuvoston asetuksen antamiseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta. 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 Ranskan aloitteen soveltamisalaa laajentamalla.

Komission ehdotuksella pyritään siihen, että jäsenvaltioilla olisi lapsen huoltoa koskevissa asioissa yhteiset säännökset kansainvälisestä toimivallasta sekä toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpantavuudesta. Tämä tekisi mahdolliseksi eksekvatuurimenettelyn poistamisen laajemmin kuin Ranskan aloitteessa ehdotettiin.

2. Pääasiallinen sisältö**2.1. Soveltamisala ja säänneltävät kysymykset**

Asetusta sovellettaisiin kaikkiin lapsen huoltoa koskeviin yksityisoikeudellisiin oikeudenkäynteihin. Ehdotuksessa on katkaistu Bryssel II -asetukseen liittyvä yhteys avioliiton purkamista koskeviin menettelyihin, joten se koskee lapsen perhetilanteesta riippumatta kaikkia lapsen huoltoa koskevia yksityisoikeudellisia päätöksiä. Soveltamisalan osalta lapsen huollon katsotaan sisältävän tapaamisoikeuden, mutta ei elatusvelvollisuutta, joka sisältyy asetukseen (EY) N:o 44/2001. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liitteenä olevan Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan 1 ja 2 artiklan mukaisesti asetusehdotusta ei sovelleta Tanskaan. Siten Tanskassa annetut huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat tuomiot jäisivät asetuksen

soveltamisalan ulkopuolelle (1 artikla).

Soveltamisalaa koskevien säännösten lisäksi asetusehdotuksessa on säännökset jäsenvaltion kansainvälisestä toimivallasta lapsen huoltoa koskevissa asioissa (3—13 artiklat), jäsenvaltiossa vireillä olevan lapsen huoltoa koskevan asian vireilläolovaikutuksesta (14 artikla), jäsenvaltiossa annetun ratkaisun tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (15 artikla) sekä keskusviranomaisten välisestä yhteistyöstä (16—18 artiklat). Asetuksen V luvussa on lisäksi yleisiä säännöksiä sekä siirtymä- ja loppusäännöksiä.

2.2. Kansainvälinen toimivalta

Asetusehdotuksen keskeisimmän osan muodostaa toimivaltaperusteiden määräytymistä koskeva sääntely. Ehdotuksen taustalla on Haagissa vuonna 1996 tehty yleissopimus toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tunnustamisesta, täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä lasten huoltoa ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevissa asioissa (Haagin 1996 lastensuojelusopimus). Ehdotuksessa poiketaan kuitenkin useissa kohdin yleissopimuksesta.

Kansainvälinen toimivalta kuuluisi asetusehdotuksen mukaan ensisijaisesti lapsen asuinpaikkavaltion tuomioistuimille (3 artikla). Eräissä tapauksissa toimivalta säilyisi kuitenkin määräajan jäsenvaltiolla, jossa viimeisin lapsen huoltoa koskeva tuomio on annettu (4 artikla). Tilanteissa, joissa lapsi on luvattomasti viety toiseen valtioon tai jätetty luvattomasti sieltä palauttamatta, toimivalta säilyisi tietyin edellytyksin sillä jäsenvaltiolla, jossa lapsella oli asuinpaikka välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä (5 artikla). Tällä pyritään estämään sitä, että kansainvälinen toimivalta saataisiin lapsikaappauksen avulla siirtymään toiseen valtioon.

Asetusehdotuksessa on säännökset myös kansainvälisestä toimivallasta huoltajien sopimuksen perusteella (6 artikla) ja lapsen olinpaikan nojalla (7 artikla), toimivallasta kiiretoimenpiteisiin lapsen suojelemiseksi (9 artikla) ja toimivallan siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon (13 artikla).

Asetuksessa olevien toimivaltaperusteiden ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöön sisältyvien

toimivaltaperusteiden suhteesta on säännös asetusehdotuksen 8 artiklassa. Sen mukaan kansainvälinen toimivalta määräytyy kyseisen valtion oman lainsäädännön mukaan, jos millään jäsenvaltiolla ei ole toimivaltaa asetusehdotuksen 3—7 artiklan nojalla.

Tuomioistuimen toimivallan ja menettelyn edellytysten tutkimisen osalta noudatetaan Bryssel II asetuksen 9 ja 10 artiklaa (11 ja 12 artikla).

2.3. Lapsikaappaus

Asetusehdotuksen 5 artiklan 3 kappale koskee lapsen palauttamista tapauksissa, joissa lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä on artiklan 4 kappaleen mukaan pidettävä luvattomana. Lapsi on tällöin määrättävä välittömästi palautettavaksi, eikä Haagissa vuonna 1980 kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehdyssä yksityisoikeuden alaa koskevassa yleissopimuksessa (Haagin 1980 lapsikaappaussopimus) olevia kieltäytymisperusteita saada soveltaa. Lapsi olisi siten periaatteessa välittömästi palautettava, vaikka:

- lapsen huoltoa koskevien oikeuksien haltija olisi suostunut lapsen pois viemiseen tai palauttamatta jättämiseen tai olisi sen jälkeenpäin hyväksynyt;

- on vakava vaara, että palauttaminen saattaisi lapsen alttiiksi ruumiillisille tai henkisille vaurioille tai että lapsi muutoin joutuisi sietämättömiin olosuhteisiin;

- lapsi, joka on saavuttanut sellaisen iän ja kypsyyden, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää huomiota, vastustaisi palauttamista.

Tuomioistuin, joka päättää lapsen palauttamisesta, voisi kuitenkin toteuttaa asetusehdotuksen 9 artiklassa tarkoitettuja väliaikaisia toimenpiteitä lapsen suojelemiseksi. Toimenpiteet raukeaisivat, jollei ”pääasiaa” ole lapsen oleskeluvaltion tuomioistuimen asettamassa määräajassa pantu vireille siinä valtiossa, jolla on toimivalta asian ratkaisemiseen.

2.4. Vireilläolovaikutus, tunnustaminen ja täytäntöönpano

Asioiden vireillä oloa ja tuomioiden tun-

nustamista ja täytäntöönpanoa koskeva sääntely on yhtenevä Bryssel II asetuksessa omaksutun sääntelyn kanssa (14—15 artiklat).

2.5. Keskusviranomaisten yhteistyö

Kunkin jäsenvaltion olisi nimettävä keskusviranomaisen avustamaan asetuksen soveltamisessa. Keskusviranomaisten olisi muun muassa luotava jäsenvaltioiden lakeja ja menettelyjä koskeva tietojärjestelmä ja toteutettava toimenpiteitä asetuksen soveltamisen parantamiseksi ja keskinäisen yhteistyönsä lujittamiseksi. Yhteistyövelvoite ei rajoituisi yleiselle tasolle, vaan koskisi myös tietyn yksittäisen lapsen huoltoon liittyviä kysymyksiä (17 artikla).

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

3.1. Kansainvälinen toimivalta, ulkomaisen päätöksen tunnustaminen ja täytäntöönpano

Suomen tuomioistuinten kansainvälinen toimivalta lapsen huoltoa koskeissa asioissa määräytyy nykyisin kolmen eri säännösten perusteella. Jos huoltoa koskevat kysymykset tulevat esille muutoin kuin avioeron yhteydessä, kansainvälinen toimivalta määräytyy lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) nojalla. Jos huoltoa koskeva kysymys sen sijaan tulee esille avioeroasian yhteydessä, saattaa sovellettavaksi tulla joko Pohjoismainen avioliittokonventio (SopS 20/1931) tai Bryssel II -asetus. Jos tapaus ei kuulu näiden soveltamisalaan, sovelletaan edellä mainittuja kansallisia säännöksiä.

Asetusehdotus muuttaisi tilannetta siten, että tuomioistuimen kansainvälistä toimivaltaa koskevien kansallisten säännösten soveltamisala kaventuisi merkittävästi. 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 huomatta-

va muutos sikäli, että Euroopan unionin jäsenvaltioissa vastaisuudessa annettavat lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevat päätökset tunnustettaisiin ja julistettaisiin toisessa jäsenvaltiossa täytäntöönpanokelpoiksi ehdotetun asetuksen nojalla. Nykyisin sovelletaan Bryssel II -asetuksen 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.

3.2. Lapsikaappaus

Ehdotettu asetus toisi huomattavan muutoksen myös lapsikaappaustilanteiden käsittelyyn. Suomi on 1.8.1994 alkaen osapuolena Haagin 1980 lapsikaappaus sopimuksessa. Sopimuksessa on tällä hetkellä osapuolena 69 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 silloin, jos on olemassa vakava vaara, että palauttaminen saattaisi lapsen alttiiksi ruumiillisille tai henkisille vaurioille tai että lapsi joutuisi muuten kestävämpään tilanteeseen. Palauttamisesta voidaan kieltäytyä myös, jos huoltaja oli poisviemisen tai palauttamatta jättämisen hyväksynyt tai jos lapsi vastustaa palauttamista ja on saavuttanut sellaisen iän ja kypsyyden, että hänen tahtoonsa voidaan kiinnittää merkittävä paino. Asetusehdotuksen mukaan kieltäytymisperusteita ei voitaisi soveltaa, jos lapsi, jolla on asuinpaikka jäsenvaltiossa, on luvattomasti viety pois tai jätetty luvattomasti palauttamatta. Jäsenvaltio, jossa lapsi on, voisi sitä vastoin toteuttaa 9 artiklassa tarkoitettuja väliaikaisia toimenpiteitä lapsen suojelemiseksi. Tällä perusteella lapsi voitaisiin ilmeisesti toistaiseksi jättää palauttamatta ehdolla, että lapsen asuinpaikkavaltiossa pannaan vireille

lapsen huoltoa koskeva asia oleskeluvaltion osoittamassa määräajassa. Jos määräaika on noudatettu, väliaikainen suojelutoimenpide voitaisiin ilmeisesti pitää voimassa siihen asti, kunnes lapsen asuinpaikkavaltiossa on annettu lapsen huoltoa koskeva ratkaisu.

Haagin 1980 lapsikaappaussempimus ja asetusehdotus perustuvat siten toisilleen lähes vastakkaisiin peruslähtökohtiin. Haagin sopimuksessa lähtökohtana on lapsen mahdollisimman nopea palauttaminen asuinpaikkavaltioonsa, jotta lapsen huoltoa koskeva oikeudenkäynti voitaisiin käydä siellä. Palauttamisesta voidaan Haagin sopimuksen mukaan kieltäytyä tarkasti osoitetuin perustein. Asetusehdotuksessa on sitä vastoin lähtökohtana, että palauttamisvelvollisuus on ehdoton ja lapsen mielipiteestä riippumaton, mutta palauttamista voidaan lapsen suojelemiseksi lykätä, kunnes lapsen huoltoa koskeva asia on lapsen asuinpaikkavaltiossa ratkaistu.

Asetusehdotus ja Haagin 1980 lapsikaappaussempimus poikkeavat toisistaan myös eräiltä yksityiskohdiltaan. Esimerkiksi luvattoman poisviemisen ja luvattoman palauttamatta jättämisen määritelmät eivät vastaa toisiaan, vaan asetusehdotuksessa oleva määritelmä (5 artiklan 4 kappale) näyttää olevan Haagin sopimuksessa omaksuttua laajempi.

4. Valtioneuvoston alustava kanta

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

Haagin 1996 lastensuojelusopimus tulee 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 lastensuojelua koskevissa asioissa. Koska Haagin 1996 lastensuojelusopimuksen ratifiointi eräiltä osin vaikuttaa velvoitteisiin, joita Euroopan unionin jäsenvaltioilla on Bryssel II –asetuksen nojalla, kysymys sopimuksen ratifiointista kuuluu osittain yhteisön toimivaltaan. Komissio on 20.11.2001 tehnyt asiasta

ehdotuksen neuvostolle (KOM (2001) 680).

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. Tähän seikkaan tulee jatkoneuvotteluissa kiinnittää huomiota. Valtioneuvosto pitää myös tarpeellisenä sitä, että komission asetusehdotus ja Ranskan edellä mainittu tapaamisoikeutta koskeva aloite sulautetaan vastaisuudessa toisiinsa. Näin voidaan välttää kovin kapea-alaisten ja sääntelyä pirstaloivien asetusten antamista.

Valtioneuvosto ei pidä hyväksyttävänä asetusehdotukseen sisältyviä säännöksiä, jotka koskevat lapsen palauttamista lapsikaappauksen tapahduttua. Haagin 1980 lapsikaappaussempimus on saavuttanut huomattavan levinneisyyden, ja sopimuksen soveltamista koskevissa seurantakokouksissa on voitu todeta sen toimivan sangen hyvin. Asia on viimeksi vahvistettu Haagissa kuluvan vuoden maaliskuussa pidetyn seurantakokouksen päätelmissä. Sen vuoksi olisi Euroopan unionin puitteissa vältettävä toimenpiteitä, jotka saattavat antaa kolmansille maille sen kuvan, että lapsikaappaussempimus olisi riittämätön väline tarkoitukseensa. Komission ehdotus on ongelmallinen myös sen vuoksi, että palauttamisen lykkääminen siihen asti, kunnes pääasia on ratkaistu, voi johtaa siihen, että lapsi sopeutuu uuteen asuinympäristöönsä. Lapsen palauttaminen tämän jälkeen voisi olla hänen etujensa vastaista.

Valtioneuvosto katsoo, että olisi ensisijaisesti pyrittävä siihen, ettei asetusehdotukseen otettaisi säännöksiä, jotka koskevat lapsen palauttamista lapsen luvattoman poisviemisen tai palauttamatta jättämisen jälkeen. Haagin 1980 lapsikaappaussempimuksella luotu yleismaailmallinen järjestelmä säilyisi näin koskemattomana. Jos tähän ei päästä, on tärkeää huolehtia siitä, ettei asetukseen oteta säännöksiä, jotka saattavat tosiasiallisesti merkitä lapsen palauttamisen hidastumista nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Samoin on pyrittävä turvaamaan se, ettei lapsen turvalli-

suutta palauttamisen yhteydessä vaarannetaan ja että varttuneen lapsen mielipiteelle annetaan palauttamisesta päätettäessä asianmu-

kainen painoYK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) edellyttämällä tavalla.