

Asia: VN/13480/2020

Uutta Bryssel IIa –asetusta täydentävä kansallinen sääntely

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 22.6.2021 (VN/13480/2020)

Asia:

Lausuntopyyntö uutta Bryssel II a -asetusta täydentävää kansallista sääntelyä koskevasta työryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllään pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa ministeriön asettaman työryhmän mietinnöstä ”Avioeroa, vanhempainvastuuta ja kansainvälistä lapsikaappausta koskeva uusi Bryssel II a -asetus: Työryhmän mietintö asetusta täydentävästä kansallisesta sääntelystä” (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:20).

Lausuntopyyntöissä pyydetyn mukaisesti lausuntoni annetaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuihin lausuntopyyntöihin. Lausuntoni totean seuraavan.

1 Yleistä työryhmän toimeksiannosta ja hallituksen esityksen luonnoksesta

Oikeusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on ollut valmistella tuomioistuinten toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta 25.6.2019 annetun neuvoston asetuksen 2019/1111 eli uuden Bryssel II a -asetuksen soveltamisen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Työryhmän mietinnössä tarkemmin selostetuilla tavoilla uudessa Bryssel II a -asetuksessa on kysymys siitä, että sinällään toimivaksi todettuun nykyiseen Bryssel II a -asetukseen (tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta 27.11.2003 annettu neuvoston asetusta (EY) N:o 2201/2003) pidettiin tarpeellisena tehdä muutoksia ja nämä muutokset sisällytettiin nykyiseen Bryssel II a -asetukseen laatimalla asetuksesta uusi toisinto. Uusi Bryssel II a -asetus on tullut voimaan 22.7.2019, mutta se tulee täysimääräisesti sovellettavaksi vasta 1.8.2022 alkaen. Asetuksen 100 artikla sisältää siirtymäsäännökset, joiden mukaan määräytyy, kumpaa mainituista asetuksista sovelletaan siirtymävaiheessa.

Työryhmän tehtävänä on ollut myös arvioida, onko Suomessa lapsen palauttamisesta annetun päätöksen täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä tarpeen tarkistaa, ja tarvittaessa valmistella tätä koskevat lainmuutokset. Tältä osin työryhmän toimeksiannon taustalla ovat apulaisoikeuskanslerin päätöksessä 9.5.2019 (OKV/1784/1/2017) todetut tarpeet ryhtyä toimiin asiaa koskevan lainsäädännön täydentämiseksi ja täsmentämiseksi. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä oli kysymys kanteluasiasta, jossa arvosteltiin viranomaisten toimintaa lapsikaappausasiassa annetun lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanon yhteydessä.

Työryhmän on tullut laatia lainsäädäntöehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän valmistelemissa luonnoksissa hallituksen esitykseksi ehdotetaan säädettäväksi laki tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta annetun neuvoston asetuksen soveltamisesta (jäljempänä uuden Bryssel II a -asetuksen soveltamislaki). Tässä laissa annettaisiin uuden Bryssel II a -asetuksen soveltamisen edellyttämät täydentävät kansalliset säännökset muun ohella toimivaltaisista viranomaisista ja menettelyistä toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustamista tai täytäntöönpanoa koskevissa asioissa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan myös muutoksia lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983; jäljempänä lapsenhuoltolaki), lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun päätöksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin (619/1996; jäljempänä

täytäntöönpanolaki), avioliittolakiin (234/1929), yksityisoikeudellista vaatimusta koskevien pohjoismaisten tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta annettuun lakiin (588/1977) sekä lastensuojelulakiin (417/2007). Näiltä osin muutosehdotusten taustalla ovat muun ohella tarkoitus ajantasaistaa Bryssel II a -asetusten soveltamiseen nähden toissijaisissa säädöksissä olevia säädös- ja säännösviittauksia niin, että ne viittaavat uuteen Bryssel II a -asetukseen ja sen säännöksiin (eivätkä nykyiseen Bryssel II a -asetukseen ja sen säännöksiin), vastata edellä mainitussa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä esille tuotuihin lainsäädännön täydentämis- ja täsmentämistarpeisiin sekä saattaa joitakin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa asetuksessa (556/1994) olevia säännöksiä perustuslain edellyttämällä tavalla lain tasolle.

2 Yksityiskohtaiset huomiot

2.1 Lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoon ja sen turvaamiseen liittyvät ehdotukset

Esitysluonnos vastaa sinällään useimpiin niistä lainsäädännön täydennys- ja täsmentämistarpeista, jotka on tuotu esille edellä mainitussa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä. Tämä on sinänsä myönteistä, eivätkä esitysluonnoksen ehdotukset näiltä osin anna minulle aihetta kuin joihinkin jäljempänä esitettäviin huomautuksiin.

Kokonaisvaltaisen tarkastelun sijaan lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn kehittäminen jatkuu pistemäisenä

Esitysluonnos tarkoittaa, että lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön kehittäminen jatkuu edelleen valitettavan pistemäisenä. Kuten edellä mainitusta apulaisoikeuskanslerin päätöksestäkin välittyy, pistemäinen kehittäminen on jo sellaisenaan omiaan synnyttämään tulkintaongelmia ja vaikeuttamaan jopa sääntelyn perusratkaisujen hahmottamista. Perustellumpaa olisi ollut, että palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevaa, jo lähtökohtaisesti useisiin eri säädöksiin hajautuvaa sääntelyä olisi tarkasteltu ja kehitetty nimenomaan kokonaisuutena.

Pistemäinen lainsäädännön kehittäminen johtaa muun ohella siihen, että edes lainvalmisteluasiakirjoissa ei missään vaiheessa tule kattavasti kuvatuksi esimerkiksi se, millaisesta eri toimenpiteiden sarjasta lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanossa voi olla kysymys, missä ajatuksellisessa järjestyksessä nuo toimenpiteet suoritetaan ja millaiseksi muodostuu kunkin täytäntöönpanoon osallistuvan tahon rooli. Vaarana on, että kun myöskään asiaa koskeva hallinnollinen ohjaus ei ole kattavaa ja ajan tasalla, sääntely ei kykene ohjaamaan toimijoita oikeaan menettelyyn.

Pelkästään se, että käytännössä eteen tulevat täytäntöönpanotilanteet ovat moninaisia ja että vuositasolla kysymys on esitysluonnoksesta ilmenevin tavoin ehkä noin kymmenestä tapauksesta, ei voi lapseen kohdistuvien toimenpiteiden vahva henkilöllinen ulottuus huomioon ottaen olla peruste kerta toisensa jälkeen tapahtuvalle kokonaistarkastelun sivuuttamiselle.

Pistemäisestä lähestymistavasta seuraa muun ohella, että esimerkiksi käsillä olevan esitysluonnoksen perusteluista jää osin välittymättä se laajempi asiayhteys, johon tehty yksittäinen ehdotus sijoittuu, ja se, onko tuota ehdotusta tehtäessä arvioitu, edellyttääkö tuo laajempi asiayhteys mahdollisesti vielä ehdotuksen täydentämistä tai täsmentämistä jossain suhteessa. Esimerkiksi ehdotetun säännöksen toteaminen ”selventäväksi” ei poista tarvetta tehdä näkyväksi asiayhteyttä ja mahdollisia eri asioiden keskinäisiä riippuvuussuhteita.

Selvyiden vuoksi totean, että edellä esittämäni periaatteelliset näkökohdat eivät ole sellaisia, että niiden tulisi estää nykyisen epäselvän oikeustilan joutuisaa selkeyttämistä tarkoittavien lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevien ehdotusten toteuttaminen uutta Bryssel II a -asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn yhteydessä. Tämä kuitenkin edellyttää esityksen perustelujen täydentämistä, jotta mainituilla ehdotuksilla saadaan aikaan tavoiteltu ohjausvaikutus.

Oikeusapu ja lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpano

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lapsenhuoltolain 41 §:n 1 momenttia muutettavaksi niin, että siitä käy ilmi, että myös lapsen palauttamisesta Suomessa annetun määräyksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa hakijalle on pyynnöstä myönnettävä oikeusapu korvauksetta, vaikka oikeusapua ei muutoin voitaisi myöntää:

”Lapsen palauttamista koskevassa asiassa ja lapsen palauttamisesta Suomessa annetun määräyksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa sekä Euroopan neuvoston sopimuksen osapuolena olevassa valtiossa annetun, lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevan päätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevassa asiassa hakijalle on pyynnöstä myönnettävä oikeusapu korvauksetta, vaikka oikeusapua ei muutoin voitaisi myöntää.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Pykälän 1 momentin sanamuotoa ehdotetaan selvennettäväksi, jotta säännöksestä ilmenisi yksiselitteisesti oikeusapua koskevan edun ulottuminen lapsikaappausasioissa palauttamishakemuksen tekemisestä palauttamismääräyksen täytäntöönpanon päättymiseen asti. Tämä vastaa säännöksen soveltamiskäytäntöä. Säännökseen ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi asiat, jotka koskevat lapsen palauttamisesta Suomessa annetun päätöksen täytäntöönpanoa.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa ei tehdä näkyväksi sitä asiayhteyttä, johon ehdotus kuitenkin ilmeisesti liittyy. Lapsenhuoltolain 44 §:n 1 momentissa säädetään, että kun tuomioistuin on määrännyt lapsen palautettavaksi 30 §:n nojalla, sen on lähetettävä päätös toimivaltaiselle ulosottomiehelle ja kehotettava tätä kiireellisesti huolehtimaan täytäntöönpanosta siten kuin 46 §:ssä säädetään. Kun lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoon ryhdytään mainitun säännöksen velvoittamana kiireellisesti, lapsen palauttamista hakenut vanhempi ei välttämättä ole tuolloin Suomessa. Jo tältä kannalta muodostuu tärkeäksi, onko kyseisellä vanhemmalla Suomessa edes oikeusavustajaa, johon täytäntöönpanotoimiin ryhtynyt ulosottomies voi olla yhteydessä. Tämä korostuu entisestään täytäntöönpanomenettelyn muodostuessa mahdollisesti hyvinkin monimutkaiseksi erilaisine tuomioistuinkäsittelyineen.

Toisaalta kysymys on myös siitä, edellyttääkö oikeusavun saaminen täytäntöönpanovaihetta varten mahdollisesti vielä joidenkin muodollisuuksien noudattamista siinä tapauksessa, että lapsen palauttamista hakenut vanhempi on saanut oikeusapua lapsen palauttamista koskevan asian käsittelyä varten. Säännöskohtaisia perusteluja onkin syytä selventää siltä osin, mikä on ehdotuksen suhde esimerkiksi oikeusavun hakemista ja oikeusavun kestoja koskeviin yleisiin säännöksiin.

Palauttamismääräyksen antava tuomioistuin ja palauttamismääräyksen täytäntöönpanon turvaamistoimet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lapsenhuoltolain 44 §:n 1 momenttia muutettavaksi niin, että siitä käy ilmi, että lapsen palauttamista koskevan täytäntöönpanomääräyksen antava Helsingin hovioikeus tai korkein oikeus voi lapsen palauttamisesta annetun määräyksen antaessaan määrätä myös sellaisista täytäntöönpanolain 17 §:n mukaisista täytäntöönpanon turvaamistoimista, jotka ovat tarpeen palauttamismääräyksen täytäntöönpanon turvaamiseksi ja lapsen edun suojaamiseksi:

”Kun tuomioistuin on määrännyt lapsen palautettavaksi 30 §:n nojalla, sen on lähetettävä päätös toimivaltaiselle ulosottomiehelle ja kehotettava tätä kiireellisesti huolehtimaan täytäntöönpanosta siten kuin 46 §:ssä säädetään. Päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi asetettavista velvoitteista säädetään lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996) 17 §:ssä.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa tehdään sinällään näkyväksi se asiayhteys, johon ehdotus liittyy:

”Täytäntöönpanon turvaamistoimia voidaan tarvita esimerkiksi silloin, kun lapsen kaapannut vanhempi piilottelee lasta tai ryhtyy muihin toimiin estääkseen täytäntöönpanon. Lapsen palauttamista koskevan määräyksen yhteydessä voidaan esimerkiksi määrätä, että hakijan vastapuoli eli lapsen kaapannut vanhempi ei saa muuttaa lapsen olinpaikkaa tai että hänen on

ilmoitettava lapsen olinpaikka, jos se on tarpeen täytäntöönpanon turvaamiseksi ja lapsen edun suojaamiseksi. Täytäntöönpanolain 17 §:n 1 momentin luettelo hakijaa tai vastapuolta velvoittavista määräyksistä ei ole tyhjentävä. Pykälän 2 momentin mukaan veloitteet määrätään täytettäväksi sakon uhalla.”

Turvaamistoimivaltaa koskevaa ehdotusta luonnehditaan säännöskohtaisissa perusteluissa informatiiviseksi viittaukseksi. Muutosehdotuksen perusteleminen pelkästään sen informatiivisuudella on ehkä jossain määrin yllättävää, kun ennen lailla 662/2015 toteutettua lapsenhuoltolain muutosta lapsen palauttamisesta annetun määräyksen täytäntöönpanoon kuului erillinen käräjäoikeusvaihe ja kun nimenomaan käräjäoikeudelle kuului erillisen täytäntöönpanomääräyksen antaminen. Esimerkiksi mainittuun lainmuutoksen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 231/2014 vp) ei ole tehty nähtäväksi, että käräjäoikeusvaiheesta luopuminen tarkoitti myös täytäntöönpanolain 17 §:ssä tarkoitetun turvaamistoimivallan siirtymistä käräjäoikeudelta lapsen palauttamismääräyksen antavalle tuomioistuimelle.

Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole arvioitu mainitun turvaamistoimivallan käytettävyyttä esimerkiksi siltä kannalta, että ehdotuksesta seuraa muun ohella, että täytäntöönpanolain 19 §:n mukaan lain 17 §:ssä tarkoitettujen veloitteiden tehosteeksi asetettujen uhkasakkojen tuomitseminen asianosaisen laiminlyödessä veloitteiden noudattamisen jäisi oikeusastejärjestyksessä korkealle sijoituville tuomioistuimille. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu, voiko siitä, että turvaamista koskevaa toimivaltaa olisi samanaikaisesti sekä lapsen palauttamismääräyksen antavalla tuomioistuimella että lapsenhuoltolakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 46 a §:n mukaan Helsingin käräjäoikeudella, seurata käytännössä joitakin yhteensovittamisongelmia esimerkiksi palauttamismääräystä koskevissa erilaisissa muutoksenhakuasetelmissa.

Väliaikaisia turvaamistoimia koskevan uuden säännöksen lisääminen lapsenhuoltolakiin

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että lapsenhuoltolakiin lisätään palauttamismääräyksen jälkeisiä turvaamistoimia koskeva uusi 46 a §, joka voisi tulla sovellettavaksi, kun täytäntöönpanon yhteydessä ilmenee, että täytäntöönpanon onnistumiseksi tarvitaan turvaamistoimia, mutta lapsen palauttamispäätöksen antanut tuomioistuin ei ole niitä määrännyt tai ne osoittautuvat riittämättömiksi:

”Jos lapsen palauttamisesta annetun määräyksen täytäntöönpanon turvaamiseksi ja lapsen edun suojaamiseksi on tarpeen, Helsingin käräjäoikeus voi palauttamismääräyksen antamisen jälkeen huoltajan tai ulosottomiehen hakemuksesta määrätä väliaikaisista lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain 17 §:ssä tarkoitetuista turvaamistoimista tai siitä, että sosiaalihuollon viranomaisen on sijoitettava lapsi väliaikaisesti valtion, kunnan tai kuntayhtymän omistamaan tai ylläpitämään laitokseen taikka muuhun sopivaan hoitoon. Jos asiaa ei voida viivyttää, määräys voidaan antaa asiaan osallista kuulematta.

Erittäin kiireellisessä 1 momentissa tarkoitettussa tapauksessa, jossa ei ole mahdollisuutta pyytää Helsingin kärjäoikeutta määräämään asiasta, ulosottomies voi huoltajan vaatimuksesta tai viran puolesta ottaa lapsen välittömästi haltuunsa. Sosiaalihuollon viranomaisen on tällöin sijoitettava lapsi 1 momentin mukaisesti.

Ulosottomiehen on heti ilmoitettava 2 momentissa tarkoitettua toimenpiteestä Helsingin kärjäoikeudelle. Kärjäoikeuden on niin pian kuin mahdollista ilmoituksen saapumisen jälkeen määrättävä väliaikaisesta turvaamistoimesta 1 ja 4 momentin mukaisesti tai määrättävä toimenpide peruutettavaksi.

Helsingin kärjäoikeuden 1 ja 3 momentin nojalla määräämä väliaikainen turvaamistoimi on voimassa kärjäoikeuden määräämän enintään yhden viikon ajan. Väliaikainen turvaamistoimi on määrättävä viipymättä peruutettavaksi, kun siihen ei enää ole aihetta. Toimenpiteeseen sovelletaan muutoin, mitä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain 25 §:ssä säädetään väliaikaisesta turvaamistoimesta.”

Ehdotetun uuden säännöksen sisältö vastaa pääpiirteissään täytäntöönpanolain 25 §:ää.

Esitysluonnoksessa tehdään osin näkyväksi se asiayhteys, johon ehdotus liittyy:

”Esimerkiksi täytäntöönpanolain 17 §:n nojalla annettu määräys, jonka mukaan hakijan vastapuoli ei saa muuttaa lapsen olinpaikkaa, voi olla tarpeen, kun lapsen kaapannut vanhempi piilottelee lasta ja estää näin noudon aloittamisen. Määräys lapsen väliaikaisesta sijoittamisesta voi puolestaan olla tarpeen esimerkiksi tilanteessa, jossa hakijan tulo Suomeen lapsen noutamista varten viivästyy ja on riski siitä, että lasta ollaan viemässä maasta pois tai muutoin piilottamassa täytäntöönpanon estämiseksi. Ehdotetusta 4 momentista johtuu, että tuomioistuimen määräys on voimassa enintään yhden viikon ajan. Jos Helsingin kärjäoikeus ei ole määrännyt sijoituspaikkaa, siitä päättää sosiaalihuollon viranomainen lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan

päätöksen täytäntöönpanosta annetun asetuksen (729/1996) 11 §:n mukaisesti.”

”Ehdotuksen mukaan turvaamistointa koskevan hakemuksen voi tehdä huoltaja tai ulosottomies. Se, että näissä tilanteissa hakijana voi olla täytäntöönpanolain 25 §:stä poiketen huoltajan lisäksi ulosottomies, on perusteltua sen vuoksi, että lapsen palauttamista koskevan päätöksen täytäntöönpano on ulosottomiehen vastuulla. Hänellä on yleensä parhaimmat tiedot tilanteesta ja seikoista, jotka vaikuttavat siihen, minkälainen turvaamistoimi olisi tarpeellinen täytäntöönpanon turvaamiseksi.”

Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan nimenomaisesti oteta kantaa lapsen noudon ja lapsen väliaikaisen sijoittamisen keskinäiseen suhteeseen eikä siten myöskään tehdä näkyväksi, miksi lapsen noutaminen ei ole riittävä toimenpide palauttamismääräyksen täytäntöönpanemiseksi. Tarkoitukseksi lienee ollut jättää tämä pääteltäväksi lain 46 §:n 1 momenttia koskevasta muutosehdotuksesta. Sen mukaan:

”Lapsen palauttamisesta 30 §:n nojalla annettu määräys on pantava täytäntöön noutamalla lapsi. Määräyksen täytäntöönpanossa on lisäksi muutoin noudatettava, mitä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään, jollei 2 tai 3 momentista tai 46 a §:stä muuta johdu.”

Kun myöskään viimeksi mainitun muutosehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa lapsen noudon ja lapsen väliaikaisen sijoittamisen keskinäiseen suhteeseen eikä siten myöskään tehdä näkyväksi, miksi lapsen noutaminen ei ole riittävä toimenpide palauttamismääräyksen täytäntöönpanemiseksi, on se perustelua todeta selväsanaisesti ehdotetun uuden 46 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Ilman näiden toimenpiteiden keskinäisen suhteen avaamista asiayhteys tuskin tulee nähtäväksi riittävässä laajuudessa. Esimerkiksi apulaisoikeuskansleri on edellä mainitussa päätöksessään (s. 16 - 17) todennut tältä osin muun ohella seuraavan:

”Täytäntöönpanolaissa tarkoitettu lapsen nouto on valtiosisäisissä täytäntöönpanon perustilanteissa hetkellinen tai ainakin ajallisesti hyvin rajattu toimenpide tai toimenpiteiden sarja. Nouto käsittää lapsen ottamisen viranomaisten haltuun, lapsen hetkellisen tai ainakin kestoaltaan hyvin rajatun viranomaisten hallussa pitämisen ja lapsen luovuttamisen täytäntöönpanon hakijalle. Jo lapsen etu vaatii, että hänet luovutetaan hakijavanhemmalle ilman haltuun ottamisen ja luovuttamisen välillä tapahtuvia ylimääräisiä siirtoja kolmannelle taholle. Kun noudon kesto on rajattu, ei siitä itsestään siis aiheudu erillistä tarvetta lapsen hoidon, valvonnan, huolenpidon tai esimerkiksi asumisen järjestämiseen ennen lapsen luovuttamista hakijavanhemmalle. [...] Myös täytäntöönpanolain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa on korostettu, että täytäntöönpanolaissa tarkoitettut lapsen nouto ja sijoittaminen ovat erillisiä toimenpiteitä (ks. HE 96/1995 vp, s. 57 ja esim. Markku Helin – Tuula Linna – Matti Rintala: Huolto- ja tapaamispäätöksen täytäntöönpano, Lakimiesliiton kustannus 1997, s. 251 ja 290). Lapsen noutoa koskevaan toimivaltuuteen ei siten tältäkin kannalta arvioituna voida katsoa sisältyvän lapsen väliaikaista sijoittamista koskevaa toimivaltuutta.”

Ehdotettua uutta säännöstä on syytä arvioida myös turvaamistoimia koskevien järjestelyiden yleisen portaittaisuuden ja terminologian kannalta sekä kuulemisperiaatteen toteutumisen kannalta. Niissä lähtökohtana on muun ohella, että väliaikaista turvaamistoimea seuraa varsinainen turvaamistoimi ja että näistä kahdesta vain ensiksi mainittu on määrättävissä vastapuolta kuulematta. Tosin tässä suhteessa pulmat palautunevat säännöksen esikuvan vuoksi täytäntöönpanolakiin ja sen säätämistaustaan (HE 96/1995 vp ja LaVM 7/1996 vp).

Myös uudessa säännöksessä omaksuttua perusratkaisua palauttamismääräyksen jälkeisiä turvaamistoimia koskeva toimivallan keskittämisestä Helsingin kärjäoikeuteen olisi perustelua tarkastella kuulemisperiaatteen toteutumisen kannalta. Edistäisikö kuulemisperiaatteen käytännön toteutumista paremmin se, että kyseisiä turvaamistoimia koskeva toimivalta kuuluisi täytäntöönpanopaikkakunnan kärjäoikeudelle? Esimerkiksi siinä tapauksessa, että sosiaalihuollon viranomaisen on sijoittanut ulosottomiehen välittömästi haltuunsa ottaman lapsen, kärjäoikeuden on määrättävä väliaikaisesta turvaamistoimesta tai määrättävä toimenpide peruutettavaksi. Olisiko täytäntöönpanopaikkakunnan kärjäoikeudella Helsingin kärjäoikeutta paremmat edellytykset kuulla hakijan vastapuolta ja muita asiaan osallisia ja perustaa ratkaisunsa tässä mielessä laadukkaampaan aineistoon ja voisiko se tämän aineiston nojalla päätyä ehkä Helsingin kärjäoikeutta useammin siihen, että lapsen sijoittamisen sijaan määrätään muusta, mahdollisesti vähemmän kajoavasta turvaamistoimesta?

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu, olisiko tiettyjä kiireellisiä pakkokeino-, ulkomaalais- ja konkurssiasioita varten säädetty kärjäoikeuksien nykyinen päivystysjärjestely ulotettava ehdotetussa uudessa säännöksessä tarkoitettuihin kärjäoikeuden tehtäviin. On paikallaan kysyä, onko erittäin kiireellinen tilanne ja kärjäoikeuden kanslian suljettuna oleminen viikonloppuisin rinnastettavissa säännöskohtaisissa perusteluissa nyt tehdyin tavoin. Kysymyksen on asiallisesti pykälän 2 momentin sanamuodon ohittamisesta.

Väliaikaisesti sijoitetun lapsen oikeusaseman täsmentäminen ja lapsen väliaikaisen sijoituksen turvaavuuden varmistaminen

Täytäntöönpanolain 25 §:n 4 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, jonka on tarkoitus selkeyttää väliaikaisena turvaamistoimena sijoitetun lapsen oikeudellista asemaa:

”Tuomioistuimen 1 ja 3 momentin nojalla määräämä väliaikainen turvaamistoimi on voimassa, kunnes täytäntöönpanoasiassa on annettu päätös. Jos täytäntöönpanoasia ei ole vireillä tuomioistuimessa kärjäoikeuden määrätessä väliaikaisesta turvaamistoimesta 3 momentin nojalla, turvaamistoimi on kuitenkin voimassa vain kärjäoikeuden määräämän enintään yhden viikon ajan. Väliaikainen turvaamistoimi on määrättävä viipymättä peruutettavaksi, kun siihen ei enää ole aihetta. Kun lapsi on väliaikaisena turvaamistoimena sijoitettu, sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen asioista sijoituksen tarkoituksen edellyttämässä laajuudessa lastensuojelulain (417/2007) 45 §:ää noudattaen.”

Lapsenhuoltolakiin lisättäväksi ehdotetun uuden 46 a §:n 4 momentin viittaussäännöksen mukaan täytäntöönpanolain 25 §:ssä säädetty tulisi siis sovellettavaksi myös Helsingin kärjäoikeuden uuden 46 a §:n nojalla määräämään väliaikaiseen turvaamistoimeen.

Nähdäkseni jatkovalmistelussa on syytä arvioida huolellisesti, onko täytäntöönpanolain 25 §:n 4 momenttiin ehdotetussa täydennyksessä riittävää viitata pelkästään lastensuojelulain 45 §:ään. Esimerkiksi yhteydenpidon ja liikkumisvapauden rajoittamisesta säädetään lastensuojelulain 11 luvun säännöksissä. Tästä osin kysymys on sekä väliaikaisesti sijoitetun lapsen oikeusaseman täsmentämisestä että sen varmistamisesta, että väliaikaisella sijoituksella pystytään ylipäänsä turvaamaan lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpano.

2.2 Muut ehdotukset

Esitysluonnoksessa (s. 58) todetaan, että ehdotettu uusi Bryssel II a -asetuksen soveltamislaki sekä muihin lakeihin ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2022.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, onko Bryssel II a -asetusten soveltamiseen nähden toissijaisiin lakeihin ehdotettujen lainmuutosten voimaantulosäännösten yhteyteen tarpeen ottaa siirtymäsäännöksiä. Osassa näistä muutoksistahan on kysymys informatiivisesta viittauksesta sovellettavaksi tulevaan Bryssel II a -asetukseen, joka vielä siirtymävaiheessa voi olla uuden Bryssel II a -asetuksen sijaan nykyinen Bryssel II a -asetus.

Esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa annetun neuvoston asetuksen soveltamisesta annetun lain (1153/2004) eli nykyisen Bryssel II a -asetuksen soveltamislain tulevaisuutta ja siihen mahdollisesti liittyviä lainsäädäntötoimia. Uuden Bryssel II a -asetuksen 100 artiklan siirtymäsäännöksistähän seuraa lopulta, että mainittu soveltamislaki käy tarpeettomaksi. Siirtymävaiheen pituus ei ole tosin ole ennakoitavissa.

Esitysluonnoksesta ei kootusti ilmene, mitä kaikkia toimivaltaisia tuomioistuinta ja viranomaisia koskevia ilmoituksia Suomen on tarkoitus antaa uuden Bryssel II a -asetuksen 103 artiklan (ja mahdollisesti asetuksen muidenkin artiklojen) nojalla.

2.3 Muut esitysluonnosta koskevat huomiot

Esitysluonnokseen ei sisälly lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja eikä myöskään hallituksen esitysten laatimisohjoiden mukaista ponsilausumaa.

Nykyisen Bryssel II a -asetuksen soveltamislain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen (HE 186/2004 vp) ei sisällynyt edellä mainittuja perusteluja. Sen sijaan käsillä olevaan hallituksen esitykseen nämä perustelut olisi perusteltua ottaa, koska siinä ehdotetaan kansallisten tarpeiden

perusteella täydennyksiä myös lapsikaappausasiassa annetun lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanon turvaamista koskevaan sääntelyyn. Erityisesti lapsen väliaikaiseen sijoittamiseen lapsenhuoltolakiin lisättäväksi ehdotetun uuden säännöksen nojalla liittyy näkökohtia, jotka kyseisen lapseen kohdistuvan toimenpiteen vahva henkilöllinen ulottuvuus huomioon ottaen vaativat nimenomaista arviointia myös perusoikeuksien ja niiden rajoitusedellytysten kannalta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Juha Sihto

Sihto Juha
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti