

UUDEN BRYSSSEL IIA- ASETUKSEN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Lausuntotiivistelmä työryhmän mietintöön saaduista lausunnoista

1. Yleiset huomiot

Työryhmän mietintö avioeroa, vanhempainvastuuta ja kansainvälistä lapsikaappausta koskevaa uutta Bryssel Iia asetusta (EU) 2019/1111 täydentävästä kansallisesta sääntelystä (OM Mietintöjä ja lausuntoja 2021:20) oli lausuntokierroksella lausuntopalvelussa 22.6.-15.9.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä 38 viranomaiselle ja muulle taholle. Tahot, joilta lausuntoa pyydettiin, on lueteltu tämän lausuntotiivistelmän liitteessä.

Lausuntopyyntöön vastasivat seuraavat tahot: sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Eduskunnan oikeusasiamies, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Korkein hallinto-oikeus, Helsingin hovioikeus, Turun hovioikeus, Helsingin käräjäoikeus, Oulun käräjäoikeus Pirkanmaan käräjäoikeus, Päijät-Hämeen käräjäoikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Etelä-Suomen ja Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit (yhteinen lausunto), Helsingin kaupunki / Sosiaali- ja terveystoimiala, Ulosottolaitos / Valtakunnanvoudin kanslia, Suomen Kuntaliitto ry, Kaapatut lapset ry ja Suomen Asianajajaliitto. Vastauksissaan valtiovarainministeriö, Eduskunnan oikeusasiamies, korkein hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus ja Turun hovioikeus ilmoittivat, etteivät anna lausuntoa tai ettei niillä ole lausuttavaa asiassa.

Lausunnon antaneet tahot kannattavat pääsääntöisesti mietinnön ehdotuksia ja pitävät niitä perusteltuina. Yksityiskohtiin liittyvät huomiot on eritelty jäljempänä asiakohdittain. Ne kohdistuvat lähinnä muutoksiin, joita työryhmä ehdotti tehtäväksi asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön yhteydessä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983), jäljempänä *LHL*, ja lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annettuun lakiin (619/1996), jäljempänä *täytäntöönpanolaki*.

Oikeuskansleri viittaa lausunnossaan apulaisoikeuskanslerin päätökseen 9.5.2019 (OKV/1784/1/2017), joka oli työryhmän toimeksiannon taustalla siltä osin kuin toimeksianto koski lapsen palauttamisesta annetun päätöksen täytäntöönpanoa koskevien säännösten tarkistamistarpeita.

Oikeuskanslerin mukaan esitysluonnos vastaa sinällään useimpiin niistä lainsäädännön täydennys- ja täsmentämistarpeista, jotka on tuotu esille mainitussa apulaisoikeuskanslerin päätöksessä. Oikeuskansleri pitää kuitenkin valitettavana sitä, että lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevan sääntelyn kehittäminen jatkuu pistemäisenä. Tämä periaatteellinen näkökohta ei oikeuskanslerin lausunnon mukaan ole kuitenkaan sellainen, että sen 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. Oikeuskanslerin lausunnossa on useita perustelujen täydentämistä koskevia ehdotuksia.

2. Yksityiskohtia koskevat huomiot

2.1 Palauttamismääräykseen sisällytettävät turvaamistoimet (LHL 44 §1)

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan lapsen palauttamista koskevaan asiaan liittyvää lapsenhuoltolain 44 §:ää (*Päätöksen lähettäminen täytäntöönpantavaksi*) täydennettäväksi viittauksella täytäntöönpanolain 17 §:ään, jossa säädetään täytäntöönpanomääräyksen antavan tuomioistuimen mahdollisuudesta määrätä turvaamistoimia päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Oikeuskansleri esittää perusteluihin lisäpohdintaa mm. sen arvioimiseksi voisiko siitä, että turvaamista koskevaa toimivaltaa olisi samanaikaisesti sekä lapsen palauttamismääräyksen antavalla tuomioistuimella (LHL 44 § 1) että lapsenhuoltolakiin ehdotetun uuden 46 a §:n mukaan Helsingin käräjäoikeudella, seurata käytännössä joitakin yhteensovittamisongelmia esimerkiksi palauttamismääräystä koskevissa erilaisissa muutoksenhakuasetelmissa.

Asianajajaliiton mukaan tulisi pohtia turvaamistoimien ja täytäntöönpano-ohjeiden lisäämistä hovioikeuden ja korkeimman oikeuden ratkaisuihin, jopa sakonuhkaisesti.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö esittää, että säännökseen olisi perusteltua lisätä maininta tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuudesta ulosoton lisäksi myös lastensuojeluviranomaiselle lastensuojelulain 17 §:n mukaan määräytyvään kuntaan.

2.2 Palauttamispäätöksen jälkeisten turvaamistoimien antamiseen toimivaltainen taho (LHL 46 a §)

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että lapsenhuoltolakiin lisätään erillinen säännös (46 a §), joka koskee lapsen palauttamispäätöksen antamisen jälkeisiä turvaamistoimia. Ehdotuksen mukaan toimivaltainen tuomioistuin näissä tilanteissa olisi Helsingin käräjäoikeus.

Helsingin käräjäoikeus esittää harkittavaksi, että palauttamispäätöksen antamisen jälkeen haettavan turvaamistoimiasian käsittely toimivaltainen tuomioistuin olisi Helsingin hovioikeus.

Suomen Asianajajaliiton ja Helsingin hovioikeuden lausunnoissa pidetään perusteltuna työryhmän mietinnön ehdotusta keskittää palauttamispäätöksen jälkeisten turvaamistoimien toimivalta Helsingin käräjäoikeudelle.

Oikeuskansleri pitää perusteltuna täydentää ehdotetun säännöksen perusteluja mm. siten, että lapsen noudon ja lapsen väliaikaisen sijoittamisen välinen suhde ilmenisi selkeästi. Ehdotusta toimivallan keskittämisestä Helsingin kärjäoikeuteen olisi perusteltua tarkastella kuulemisperiaatteen toteutumisen kannalta: edistäisikö kuulemisperiaatteen toteutumista paremmin se, että kyseisiä turvaamistoimia koskeva toimivalta kuuluisi täytäntöönpanopaikkakunnan kärjäoikeudelle. Oikeuskanslerin lausunnossa kaivataan myös arviota siitä, olisiko tiettyjä kiireellisiä pakkokeino-, ulkomaalais- ja konkurssi- asioita varten säädetty kärjäoikeuksien nykyinen päivystysjärjestely ulotettava ehdotetussa uudessa säännöksessä tarkoitettuihin kärjäoikeuden tehtäviin.

2.3 Täytäntöönpanolain 25 §:n muutos (väliaikaisena turvaamistoimena sijoitetun lapsen asema)

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan täytäntöönpanolain 25 §:ää (Väliaikaiset turvaamistoimet huoltoa koskevan päätöksen täytäntöönpanossa) täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan sosiaali- huollosta vastaavalla toimielimellä on oikeus päättää lapsen asioista lastensuojelulain (417/2007) 45 §:ää noudattaen, kun lapsi on väliaikaisena turvaamistoimena sijoitettu.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala esittää ehdotettua täytäntöönpanolain 25 §:n muutosta täydennettäväksi viittauksilla lastensuojelulain 62 ja 63 §:iin ja lastensuojelulain mukaisiin muutoksenhakusäännöksiin.

Oikeuskansleri esittää arvioitavaksi, onko ehdotetussa täydennyksessä riittävää viitata pelkästään lastensuojelulain 45 §:ään ja tuo esille esimerkiksi lastensuojelulain 11 luvun säännökset yhteydenpidon ja liikkumisvapauden rajoittamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan täytäntöönpanolain 25 §:n 4 momenttia ei tulisi muuttaa mietinnössä ehdotetulla tavalla, vaan lapsen asema tulisi järjestää lastensuojelulain menettelyjä ja päätöksentekoa noudattaen.

2.4 Oikeusapu lapsen palauttamista koskevassa asiassa (LHL 41 §)

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan lapsen palauttamista koskevassa asiassa annettavaa oikeusapua koskevan lapsenhuoltolain 41 §:n täsmentämistä niin, että oikeusapua koskevan edun ulottuminen palauttamishakemuksen tekemisestä palauttamismääräyksen täytäntöönpanon päättymiseen asti kävisi selkeästi ilmi.

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että säännöskohtaisissa perusteluissa ei tehdä näkyväksi sitä asiayhteyttä, johon ehdotus liittyy. Lausunnossa ehdotetaan perustelujen täydentämistä myös siltä osin, mikä on ehdotuksen suhde esimerkiksi oikeusavun hakemista ja oikeusavun kestoa koskeviin yleisiin säännöksiin.

2.5 Lapsikaappausasioihin liittyvät sovinnot

Työryhmä arvioi mietinnössään sitä, tulisiko lapsen palauttamista koskevia asioita voida sovittelaa ns. riitojensovittelulain (394/2011) mukaisessa menettelyssä. Työryhmä pohti myös sitä, voisiko Helsingin hovioikeus lapsen palauttamista koskevan asian yhteydessä vahvistaa lapsen huoltoa tai tapaamisoi- keutta koskevan sopimuksen. Työryhmä ei esittänyt näitä tilanteita koskevia lainsäädäntömuutoksia.

Helsingin hovioikeus esittää riitojensovittelulain 10 §:n muuttamista niin, että Helsingin hovioikeudessa voitaisiin sovittaa myös lapsen palauttamista koskevaa asiaa. Helsingin hovioikeuden mukaan tällöin voitaisiin mainitun lain 8 §:n nojalla sovittaa myös muutakin kuin osapuolten alkuperäisiä vaatimuksia, esimerkiksi lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta.

Hovioikeuden näkemyksen mukaan se, että Suomen tuomioistuimella ei välttämättä kaikissa tilanteissa ole toimivaltaa vahvistaa vanhempien saavuttamaa sovintoa koskien lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta, ei estä sovittelun tarjoamista edellyttäen, että samalla selostetaan sovinnon vahvistamiseen mahdollisesti liittyvät rajoitukset. Kansainvälinen toimivalta voi perustua esimerkiksi vanhempien tekemään oikeuspaikkasopimukseen vanhempainvastuuta koskevissa asioissa (asetuksen 10 artikla).

Hovioikeus katsoo, että edellytykset sovittelujen järjestämiselle joutuisasti ovat myös nyt tarkoitettuissa tapauksissa olemassa. Sovitteluun on vastaavalla tavalla kuin hovioikeuden pääkäsitteilyyn mahdollista osallistua videoyhteydellä. Helsingin hovioikeudessa työskentelee tuomareita, jotka sekä käsittelevät lapsikaappausasioita että toimivat lapsiasioiden sovittelijoina. Sovittelutunnnot olisi mahdollista järjestää lyhyelläkin varoitusajalla, jolloin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (jäljempänä huoltolaki) 37 §:n 1 momentissa säädetty kuuden viikon käsittelyaika ei välttämättä sovittelun vuoksi juurikaan ylittyisi.

Hovioikeus katsoo toisin kuin työryhmä, että lapsen palauttamista koskevan oikeudenkäyntiasian siirtäminen tuomioistuinsovitteluun vain esimerkiksi lapsen vapaaehtoiseksi palauttamiseksi voi tietyissä tilanteissa olla tarkoituksenmukaista ottaen huomioon erityisesti lapsen etu. Sovittelu voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa vanhempien keskeinen erimielisyys vaikuttaisi kirjelmien perusteella koskevan lapsen asuinpaikkavaltioonsa paluun ajankohtaa. Sovittelussa olisi tällöin mahdollista keskustella tavanomaista oikeudenkäyntiä vapaammin muun muassa palauttamiseen liittyvistä yksityiskohdista. Sovittelu edellyttäisi tietenkin myös näissä tilanteissa kummankin osapuolen suostumusta.

Selvyyden vuoksi hovioikeus toteaa, ettei se pidä kannatettavana mietinnön mukaan harkittavana ollutta vaihtoehtoa, jonka mukaan Helsingin hovioikeus voisi vahvistaa päätöksellä lapsen palauttamista koskevan asian yhteydessä saavutetun sopimuksen koskien lapsen palauttamisen tai palauttamatta jättämisen ohella lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta. Sovinnon vahvistaminen lasta koskevassa asiassa edellyttää sen arvioimista, onko vanhempien tekemä sopimus lapsen edun mukainen. Tämä ei hovioikeuden näkemyksen mukaan yleensä ole mahdollista ilman vanhempien tapaamista ja heidän kanssaan käytyä keskustelua lapsen tilanteesta. Lisäksi kirjallisessa menettelyssä on riskinä se, että vanhempien sopimukseen voi sisältyä elementtejä, joiden osalta Suomen tuomioistuimen toimivalta vahvistaa sopimus voi olla epäselvä ja jotka edellyttävät keskustelua vanhempien ja heidän avustajiensa kanssa.

Etelä-Suomen ja Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirit yhtyvät Helsingin hovioikeuden lausuntoon lapsikaappausasioihin liittyvien sovintojen osalta ja katsovat, että osapuolille tulisi antaa mahdollisuus halutessaan osallistua tuomioistuinsovitteluun. Myös *Oulun käräjäoikeus* esittää vielä harkittavaksi, voitaisiinko sovittelun käyttömahdollisuutta laajentaa nyt kysymyksissä olevissa tilanteissa. Käräjäoikeuden näkemyksen mukaan tulisi aktiivisesti pyrkiä siihen, että lapsen kokonaistilanne voisi myös nyt kysymyksessä olevissa tilanteissa tulla ratkaistuksi.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että uusia sovintomenettelyitä lapsikaappausasioihin ei tarvita. Sovinnon edistäminen normaalin prosessin puitteissa riittää. Asianajajaliiton mukaan on muistettava, että lapsikaappausasioissa on pyrittävä mahdollisimman nopeaan palauttamiseen lapsen asuinmaahan. Sovittelua voidaan käyttää myös väärin asian pitkittämiseen. Kysymys on usein ensisijaisesti siitä, tuleeko lapsi jäämään asumaan Suomeen vai toiseen maahan.

Asianajajaliiton mukaan vanhemmat haluaisivat sovinnon synnyttyä myös oikeudellisesti sitovan ratkaisun lapsen tuleviin asumis- ja tapaamisjärjestelyihin. Päätöksen tekeminen hovioikeuskäsittelyn yhteydessä ei välttämättä ole osapuolten eikä lapsenkaan edun mukaista. Palauttamisasiaa käsitellään kovalla kiireellä. Tässä tilanteessa asianosaisille on vaikea hahmottaa, mitä käytännössä tarkoittaisi lapsen jääminen Suomeen – joka useimmiten olisi asian sovinnollinen lopputulos – ja miten ja kuinka usein esimerkiksi tapaamismatkat olisivat järjestettävissä. Asianajajaliiton mukaan työryhmä on päätenyt tältä osin oikeaan ratkaisuun.

2.6 Muita huomioita

Helsingin hovioikeus ehdottaa etuoikeutetusta päätöksestä annetun todistuksen peruuttamista koskevaan, neuvoston asetusta täydentävän lain 12 §:ään liittyen, että laissa säädettäisiin muutoksenhakuoikeudesta peruutuksesta tehtyyn päätökseen.

Lisäksi *Helsingin hovioikeus* ehdottaa lapsenhuoltolakia (37 §) täsmennettäväksi niin, että siitä ilmenisi korkeinta oikeutta koskeva erillinen kuuden viikon käsittelyaika.

Helsingin hovioikeus ehdottaa hankkeen yhteydessä selkiytettäväksi myös niitä turvaamistoimia, jotka ovat käytettävissä palauttamisasiassa ollessa vireillä tuomioistuimessa (LHL 40 §). Sääntelyä olisi tarkennettava sen osalta minkälaisia väliaikaisia määräyksiä tuomioistuimen on mainituissa asioissa mahdollista antaa.

Helsingin käräjäoikeus katsoo, että asetuksen vaikutuksia muuhun lainsäädäntöön, kuten lapsen tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta annetun lain sekä oikeudenkäymiskaaren 7 luvun kannalta keskeisiin kohtiin, olisi hyvä tarkastella lainsäätäjän taholta asiantilan selventämiseksi.

Suomen Kuntaliitto ry kiinnittää huomiota siihen, että olisi ehkä tarkemmin vielä säädeltävä mikä lapsen oikeudellinen asema on, kun lapsi sijoitetaan toiseen jäsenvaltioon. Myös toimivallanjaosta jäsenvaltioiden välillä on ollut näissä tilanteissa epäselvyyttä ja vaatisi mahdollisesti selventämistä.

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu, onko Bryssel II a -asetusten soveltamiseen nähden toissijaisiin lakeihin ehdotettujen lainmuutosten voimaantulosäännösten yhteyteen tarpeen ottaa siirtymäsäännöksiä. 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.

Oikeuskansleri toteaa lisäksi, ettei esitysluonnoksesta ilmene kootusti, mitä kaikkia toimivaltaisia tuomioistuimia ja viranomaisia koskevia ilmoituksia Suomen on tarkoitus antaa uuden Bryssel II a -ase-

tuksen 103 artiklan nojalla. Esitysluonnokseen ei sisälly lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja sääntämisjärjestystä koskevia perusteluja eikä myöskään hallituksen esitysten laatimisohteiden mukaista perustausumaa.

LIITE: Tahot, joilta lausuntoa pyydettiin.

Valtiovarainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö

Eduskunnan oikeusasiamies
Valtioneuvoston oikeuskansleri

Korkein oikeus
Korkein hallinto-oikeus

Helsingin hovioikeus
Rovaniemen hovioikeus
Turun hovioikeus
Vaasan hovioikeus
Helsingin kärjäoikeus
Länsi-Uudenmaan kärjäoikeus
Itä-Uudenmaan kärjäoikeus
Keski-Suomen kärjäoikeus
Oulun kärjäoikeus
Pirkanmaan kärjäoikeus
Päijät-Hämeen kärjäoikeus
Varsinais-Suomen kärjäoikeus
Helsingin hallinto-oikeus
Itä-Suomen hallinto-oikeus
Turun hallinto-oikeus

Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Itä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
Espoon sosiaali- ja terveystoimi
Helsingin kaupunki /Sosiaali- ja terveystoimiala
Tampereen kaupunki / Sosiaali- ja terveystoimiala
Oulun kaupunki / Sosiaali- ja perhepalvelut
Ulosottolaitos

Kaapatut Lapset ry
Julkiset oikeusavustajat ry
Luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ry
Suomen Asianajajaliitto
Suomen tuomariliitto ry
Suomen kuntaliitto
Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta
Lapin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta