OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Salla Silvola

Lausunto

1.2.2023

Eduskunnan lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (vanhemmuusasetus) (U 105/2022 vp)

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 7.12.2022 ehdotuksen neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (KOM(2022) 695 lopullinen). Ehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa vanhemmuuteen liittyvät kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt EU:ssa. Ehdotuksen tavoitteena on suojella lasten perusoikeuksia, taata perheille oikeusvarmuus sekä vähentää perheille ja EU-valtioiden hallinto- ja oikeusjärjestelmille aiheutuvia oikeudellisia kustannuksia ja rasitusta.

Ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on, että yhdessä EU-valtiossa vahvistettu vanhemmuus olisi tunnustettava muissa EU-valtioissa ilman erityistä menettelyä. Rajatylittävissä tilanteissa lapset voisivat näin jatkossa hyötyä kansallisen lainsäädännön mukaisista vanhemmuudesta johtuvista oikeuksista esimerkiksi perintöä tai elatusta koskevissa asioissa taikka kun kyse on vanhempien oikeudesta toimia lapsen laillisena edustajana esimerkiksi koulutusta tai terveydenhuoltoa koskevissa asioissa. Ehdotuksella täydennetään muita, esimerkiksi perintöä, elatusta ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa sovellettavia EU:n kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjä. Sillä ei yhdenmukaisteta aineellista perheoikeutta, joka kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan.

2 Aloitteen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa määritetään ne EU-valtioiden tuomioistuimet, joilla on toimivalta vanhemmuutta koskevissa rajatylittävissä tilanteissa. Ehdotuksessa on monta vaihtoehtoista toimivaltaperustetta. Ensimmäisenä toimivaltaperusteena on luettelossa mainittu lapsen asuinpaikka, ja muina vaihtoehtoisina toimivaltaperusteina on lueteltu

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

lapsen kansalaisuus, vastaajan asuinpaikka, jommankumman vanhemman asuinpaikka tai kansalaisuus taikka lapsen syntymäpaikka. Jos mikään edellä mainituista toimivaltaperusteista ei ole mahdollinen, lapsen vanhemmuutta koskeva asia voidaan ehdotuksen mukaan käsitellä sen jäsenvaltion tuomioistuimessa, jossa lapsi on.

Sovellettavan lain osalta ehdotuksen pääsääntönä on, että vanhemmuuden vahvistamiseen on sovellettava sen valtion lakia, jossa synnyttäneen henkilön asuinpaikka oli lapsen syntymähetkellä tai, jos asuinpaikkaa ei voida määrittää, sen valtion lakia, jossa lapsi syntyi. Jos tämä johtaisi vanhemmuuden vahvistamiseen vain toisen vanhemman osalta, vaihtoehtoisilla säännöksillä varmistetaan, että vanhemmuus voidaan vahvistaa kummankin vanhemman osalta. Toisen vanhemman osalta voidaan vanhemmuuden vahvistamiseen soveltaa tällöin sen valtion lakia, jonka kansalainen jompikumpi vanhemmista on, tai lapsen syntymävaltion lakia.

Ehdotuksen mukaan asetuksessa säädetään tuomioistuimen päätösten ja oikeudellisesti sitovien virallisten asiakirjojen tunnustamisesta sekä sellaisten virallisten asiakirjojen hyväksymisestä, joilla on todistusvoima mutta ei sitovaa oikeusvaikutusta. Yhdessä EU-valtiossa vahvistettu vanhemmuus tai todistusvoimainen virallinen asiakirja olisi pääsääntöisesti tunnustettava tai hyväksyttävä kaikissa muissa EU-valtioissa ilman erityistä menettelyä.

Ehdotuksessa esitetään eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönottoa. Ehdotuksen mukaan lapset (tai heidän lailliset edustajansa) voivat pyytää eurooppalaista vanhemmuustodistusta EU-valtiolta, joka vahvisti vanhemmuuden, ja käyttää todistusta vanhemmuuden todistamiseen kaikissa muissa EU-valtioissa. Komissio ehdottaa yhdenmukaistettua mallia käytettäväksi EU-alueella. Todistuksen käyttö olisi perheille vapaaehtoista, mutta heillä olisi oikeus pyytää sitä ja saada se hyväksytyksi kaikkialla EU:ssa.

3 Esityksen vaikutukset

Esityksen keskeisimmät vaikutukset kohdistuvat lapsiin ja heidän vanhempiinsa. Asetuksella pyritään varmistamaan vanhemmuussuhteen jatkuvuus rajatylittävissä tilanteissa ja sillä olisi selkeä myönteinen vaikutus lasten perusoikeuksien suojeluun, mukaan lukien heidän oikeuteensa henkilöllisyyteen, syrjimättömyyteen ja yksityis- ja perhe-elämään, sekä kansallisen lainsäädännön mukaisiin vanhemmuuteen perustuviin lasten oikeuksiin, kuten lasten oikeuteen elatusapuun, perintöön tai huoltoon.

Ehdotettu asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Käytännössä asetus korvaisi tuomioistuimen toimivaltaa ja sovellettavaa lakia koskevat kansalliset säännökset sekä ulkomaisten päätösten tunnustamista koskevat säännökset Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, pois lukien kansainväliset adoptiot, koska ehdotuksen 3 artiklan mukaan asetusta ei sovelleta kansainvälisiin adoptioihin.

Asetuksesta aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa vielä vaikea arvioida. Jos asetuksesta aiheutuu muutostarpeita väestötietojärjestelmään, siitä aiheutuu

todennäköisesti tietojärjestelmäkustannuksia, joilla on myös valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4 Käsittely neuvostossa

Ehdotuksen työryhmäkäsittely alkoi neuvoston siviilioikeustyöryhmän 19.12.2022 pidetyssä kokouksessa, jossa komissio esitteli ehdotusta yleisellä tasolla. Työryhmä kokoontui myös 13.1.2023 ja jatkaa asian käsittelyä 8.2.2023. Tämän jälkeen puheenjohtajamaa Ruotsi tekee päätöksen siitä, miten asian käsittelyä jatketaan. Kesäkuun alussa järjestettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa on tavoitteena antaa tilanneraportti asian käsittelyn etenemisestä. Asian käsittely Euroopan parlamentissa on alkanut 10.1.2023.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että vanhemmuutta koskeva asetusehdotus on tärkeä ja hyödyllinen väline lapsen oikeuksien täysimääräisessä toteuttamisessa sekä lapsen ja vanhemman välisen suhteen tosiasiallisessa tunnustamisessa rajatylittävissä tilanteissa. On kannatettavaa luoda Euroopan unionissa vanhemmuutta koskeviin asioihin yhtenäiset kansainvälisen yksityisoikeuden säännöt. Tämä helpottaa jäsenvaltiosta toiseen muuttavien ja liikkuvien kansalaisten asemaa. Asetusehdotus edistää myös osaltaan yhdenvertaisuutta ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, joita Suomi pitää tärkeinä tavoitteina.

Asetusehdotuksen soveltamisalaan liittyy seikkoja, joita on neuvottelujen kuluessa selvitettävä. Sääntelyssä, joka koskee myös adoptioita, olisi erityisesti täsmennettävä asetuksessa tarkoitettua jaottelua kansallisiin ja rajatylittäviin tilanteisiin ja selvitettävä esimerkiksi, mikä merkitys henkilön kansalaisuudella on tässä jaottelussa. Sinänsä valtioneuvosto pitää perusteltuna, että asetusehdotus ei vaikuta Haagin adoptioyleissopimukseen (1993).

Neuvottelussa on lisäksi selvitettävä sitä, soveltuisiko asetus vanhemmuuden vahvistamiseen myös syntymättömän lapsen osalta ottaen erityisesti huomioon, että ehdotuksen soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan asetusta ei sovelleta luonnollisten henkilöiden oikeustoimikelpoisuuteen. Suomen oikeusjärjestelmän mukaan syntymätön lapsi ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia.

Koska lähes kaikki vanhemmuutta koskevat ratkaisut ovat Suomessa hallintopäätöksiä, valtioneuvoston pyrkimyksenä on neuvotteluiden kuluessa varmistua siitä, että asetusehdotukseen sisältyvä tuomioistuimen määritelmä kattaa sekä suomalaiset varsinaiset lainkäyttöelimet, että suomalaiset vanhemmuutta koskevia hallintopäätöksiä tekevät hallintoviranomaiset.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomioistuimen toimivaltaa koskevaan säännösehdotukseen siltä osin, kun siinä säädetään kansalaisuutta koskevasta liittymästä. Neuvotteluissa pyritään vaikuttamaan siihen, että toisilleen rinnasteisia toimivaltasäännöksiä karsitaan tai ainakin eri vaihtoehtoja ryhmitellään siten, että kansalaisuutta koskeva liittymä ei olisi rinnasteinen asuinpaikkaa koskevien liittymien kanssa. Useat toisil-

leen vaihtoehtoiset toimivaltaiset tuomioistuimet ovat omiaan pitkittämään tuomioistuinkäsittelyitä, nostamaan oikeudenkäyntikustannuksia ja mahdollistamaan sen, että kantaja valitsee useista eri vaihtoehdoista asian käsittelypaikaksi sen tuomioistuimen, josta hän ennakoi itselleen suosiollista lopputulosta. Lapsen, vastaajan tai toisen vanhemman kansalaisuuteen perustuva toimivaltasäännös on lisäksi kyseenalainen siksi, että muissa EU:n perheoikeuden alaan kuuluvissa asetuksissa kansalaisuuteen perustuvista liittymistä on pyritty joko kokonaan luopumaan tai tekemään kansalaisuuteen perustuva liittymä toissijaiseksi.

Valtioneuvosto lähtökohtaisesti kannattaa ehdotuksessa esitettyä lainvalintasääntelyä, jonka mukaan keskeisin lainvalintaa ohjaava kriteeri on synnyttäneen henkilön asuinpaikka lapsen syntymähetkellä tai, jos synnyttäneen henkilön asuinpaikkaa lapsen syntymähetkellä ei voida määrittää, lapsen syntymävaltion laki. Neuvotteluiden kuluessa olisi kuitenkin vielä selvennettävä sovellettavan lain alaa sekä mahdollisuutta ehdotettua tarkkarajaisempaan sääntelyyn sen osalta, miten sovellettavan lain tulisi määräytyä eri tilanteissa. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että säännös johtaisi useimmiten forumvaltion oman lain soveltamiseen, koska vieraan valtion lain soveltaminen vaikeuttaa ja pitkittää asian käsittelyä ja nostaa asian käsittelyyn liittyviä kustannuksia. Toisaalta lain soveltamisalaa koskevissa neuvotteluissa tulisi arvioida sääntelyä kokonaisuutena ottaen erityisesti huomioon neuvottelutulos toimivaltaisten tuomioistuinten osalta ja ehkäistä kantajan mahdollisuutta valita itselleen edullinen tuomioistuin (forum shopping).

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että yhdessä jäsenvaltiossa vahvistettu vanhemmuus tunnustettaisiin toisessa jäsenvaltiossa ilman eri menettelyä. Jotta vanhemmuuden tunnustamista koskeva tavoite saavutetaan, tunnustamisesta kieltäytymisen perusteiden tulisi olla tarkoin rajatut. Perusteissa tulisi kuitenkin ottaa huomioon se, että vanhemmuutta koskevat päätökset ovat oikeusvoimaisia päätöksiä, joten myöhemmin samassa asiassa tehdyn ratkaisun ei tulisi muodostaa perustetta tunnustamisesta kieltäytymiselle. Muutoinkin asetusta koskevissa neuvotteluissa tulisi ottaa huomioon vanhemmuutta koskevien asioiden erityispiirteet verrattuna esimerkiksi vanhempainvastuuta koskeviin asioihin.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotukseen eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta. Sitä koskevissa neuvotteluissa olisi kuitenkin varmistettava, että todistuksesta käy ilmi vanhempien henkilötietojen lisäksi myös vanhemmuutta kuvaava nimike.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että asetuksen täytäntöönpanoa varten tarvittavia toimia varten tulee varata vähintään 24 kuukautta.

Valtioneuvosto pyrkii asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa aikaansaamaan muutoksia edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti.