OIKEUSMINISTERIÖ

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Lainsäädäntöneuvos Salla Silvola

Muistio
6.2.2023

Eduskunnan lakivaliokunta

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

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista vastinetta valiokunnalle toimitetuista kirjelmää U 105/2022 vp koskevista lausunnoista. Oikeusministeriö on saanut valiokunnalta lausunnot Digi- ja väestötietovirastolta, Helsingin käräjäoikeudelta, lapsiasiavaltuutetulta, Suomen Asianajajaliitolta ja emeritusprofessori Markku Heliniltä. Professori Heliniltä on kuulemistilaisuuden jälkeen saatu myös lisälausunto kuulemistilaisuudessa esille nousseista teemoista.

Lausunnon antaneet asiantuntijat suhtautuvat asetusehdotukseen ja valtioneuvoston kirjelmään lähtökohtaisen myönteisesti. Seuraavassa kommentoidaan asiakohtaisesti valiokunnalle annettuihin kirjallisiin lausuntoihin sisältyviä muutosehdotuksia tai muita huomioita.

Asetusehdotuksen vaikuttavuus perheille

Asiasta käydyn valiokuntakeskustelun yhteydessä on esitetty kysymys asetusehdotuksen vaikuttavuudesta. Emeritusprofessori Helin on myös kommentoinut asiaa lausunnossaan siten, että asetusehdotuksen pääasiallinen hyöty kohdistuu erityisesti eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöön kaikille EU-valtiosta toiseen muuttaville perheille. Asetus tuo myös selvyyttä erityisesti toimivaltaisen tuomioistuimen valintaan ja varmuutta vanhemmuussuhteiden pysyvyyteen rajatylittävissä tilanteissa. Professori Helinin mukaan suurin merkitys asetuksesta on sellaisille perheille, joissa vanhemmuus ei ole tavanomaista, biologiseen polveutumiseen perustuvaa ja kaikissa maissa tunnettua.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö on samaa mieltä professori Helinin kanssa asetusehdotuksen tuomista myönteisistä vaikutuksista kaikille perheille ja erityisesti tilanteissa, joissa vanhemmuudesta tulee kiistaa tai joissa vanhemmuus poikkeaa jollain tavalla perinteisestä. On lapsen etu, että hänen oikeudellinen suhteensa molempiin vanhempiinsa ei muutu vain siksi, että perhe muuttaa toiseen EU-valtioon.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Komission laatiman vaikutusarvioinnin mukaan asetusehdotuksen myönteiset vaikutukset kohdistuisivat lapsiin ja heidän vanhempiinsa rajatylittävissä tilanteissa. 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.

Komissio on arvioinut, että ehdotus myös yksinkertaistaisi menettelyjä, minkä ansiosta sekä rajatylittävissä tilanteissa olevilta perheiltä, että jäsenvaltioiden viranomaisilta ja tuomioistuimilta säästyy merkittävästi kuluja, aikaa ja vaivaa. Komission arvion mukaan perheille tunnustamismenettelyistä aiheutuvien keskimääräisten kustannusten arvioidaan laskevan yleisesti 71 prosenttia ja jopa 90 prosenttia niiden perheiden osalta, joilla on tällä hetkellä suurimpia ongelmia saada vanhemmuus tunnustettua. Komission arvion mukaan tunnustamismenettelyistä viranomaisille aiheutuvat kustannukset vähenisivät 54 prosenttia. Ehdotuksesta kokonaisuutena komissio on arvioinut, että jäsenvaltioille aiheutuvat kustannukset olisivat kohtuullisia, ja siitä saatavat tehokkuushyödyt olisivat pääosin kustannuksia suuremmat.

Ehdotus liittyy keskeisesti EU:n lasten oikeuksia koskevan strategian (KOM(2021) 142 lopullinen, E 56/2021 vp) ja EU:n HLBTIQ-henkilöiden tasa-arvoa koskevan strategian (KOM(2020) 698 lopullinen, E 18/2021 vp) toteuttamiseen.

Soveltamisala

Emeritusprofessori Helin nostaa lausunnossaan esiin, että asetusehdotuksen soveltamisalaa koskevasta 3 artiklasta ei yksiselitteisesti selviä, koskeeko asetus myös sijaissynnytysjärjestelyihin liittyviä vanhemmuuskysymyksiä. Helin toteaa, että neuvotteluja varten tulisi muodostaa kanta siihen, miten suhtaudutaan sijaissynnytyksiin tai vaihtoehtoisesti pyrkiä sulkemaan sijaissynnytykset pois asetuksen alasta. Lisälausunnossaan Helin oudoksuu erityisesti sitä, että jos sijaissynnytykset on tarkoitettu kuuluviksi asetusehdotuksen alaan, ehdotuksessa ei ole katsottu niiden edellyttävän minkäänlaista erityissääntelyä. Tätä koskevaa valmistelutyötä on tehty Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa jo yli 10 vuotta. Tämän työn yhteydessä erityissääntely on katsottu välttämättömäksi. Koordinointi Haagin konferenssin ja EU:n välillä on Helinin mielestä välttämätöntä. Helin ei kuitenkaan näe, että asetus jollakin tavoin edistäisi lapsikauppaa tai muuta ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä.

Emeritusprofessori Helin pitää kansainvälisten adoptioiden rajaamista asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ongelmallisena, koska asetuksessa ei ole tarkkaan määritelty kansainvälisiä adoptioita, ja määritelmän piiriin kuuluvien adoptioiden kautta muodostuneet vanhemmuussuhteet jäävät näin ilman asetuksen tuomaa suojaa. Helinin mukaan asian tarkastelussa pitäisi kiinnittää huomiota siihen, onko kansainvälisten adoptioiden poissuljenta perusteltua ja voitaisiinko asetusta soveltaa niihin ainakin osittain, jotta näin muodostuneet lapsen ja vanhemman suhteet saisivat asetuksen tarjoamaa suojaa. Lisälausunnossaan professori Helin toteaa kuitenkin, että erityistä kansallista intressiä kansainvälisten adoptioiden osalta ei ole. Myös *Suomen Asianajajaliitto* toteaa lausunnossaan, että jatkoneuvottelujen kuluessa olisi erityisesti täsmennettävä asetuksessa tarkoitettua jaottelua kansallisiin ja rajat ylittäviin tilanteisiin.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö on samaa mieltä professori Helinin kanssa siitä, että asetusehdotuksen artiklaosasta ei yksiselitteisesti selviä, koskeeko asetus sijaissynnytysjärjestelyihin liittyviä vanhemmuuskysymyksiä. Ministeriö viittaa kuitenkin valtioneuvoston kirjelmän liitteenä olevaan muistioon (s. 3 ja 11), jossa todetaan, että asetusehdotuksen johdanto-osan perustelukappaleesta 18 on pääteltävissä, että asetus kattaa myös sijaissynnytysjärjestelyn avulla syntyneet lapset. Muistiossa myös arvioidaan asetuksen vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön myös siltä varalta, että sijaissynnytysjärjestelyt kuuluisivat asetusehdotuksen soveltamisalaan.

Asetusehdotuksesta käydyissä neuvotteluissa on sittemmin käynyt selväksi, että myös sijaissynnytystä koskevat asiat on tarkoitettu kuuluviksi asetuksen soveltamisalaan. Tästä syystä oikeusministeriö pitää perusteltuna, että Suomen kantaa täydennetään sijaissynnytysjärjestelyiden osalta.

Asiaa koskevissa keskusteluissa komissio on korostanut sitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa siten, että siinä edellytetään kaikkien sen toimivaltaan kuuluvien valtioiden tunnustavan ulkomailla vahvistetun vanhemman ja lapsen välisen oikeudellisen suhteen, kun kyseessä on sijaissynnytyksellä syntynyt lapsi ja aiottu biologinen vanhempi, ja säätämään järjestelystä, jolla vanhemman ja lapsen välinen suhde voidaan tunnustaa laillisesti ei-biologisen aiotun vanhemman osalta (mm. *Mennesson v. Ranska* (2014) *ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen neuvoa-antava lausunto* (2019)). Komissio on korostanut myös sitä, että asetusehdotuksen 24 artiklan mukaan päätösten tunnustamista koskeva sääntely koskee vain Euroopan unionin jäsenvaltiossa annettua vanhemmuutta koskevaa päätöstä, ei Euroopan unionin ulkopuolella ns. kolmannessa valtiossa annettua päätöstä. Tästä huolimatta osa jäsenvaltioista on jo nyt ilmoittanut, että he eivät tule hyväksymään sitä, että sijaissynnytysjärjestelyt tulisivat osaksi asetusehdotuksen soveltamisalaa. Asia on sikäli merkityksellinen, että asetuksen hyväksyminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että hedelmöityshoitojen avulla toteutetut sijaissynnytysjärjestelyt ovat Suomessa kansallisesti kiellettyjä, eikä asetusehdotus vaikuta kansalliseen toimivaltaamme päättää asiasta itsenäisesti jatkossakin. Ulkomailla toteutettuja sijaissynnytysjärjestelyitä tunnustetaan kansallisen lain mukaan jo nyt, mutta aiotun äidin osalta vain niiltä osin, jos päätös, jolla joku on vahvistettu äidiksi lapsen synnyttäneen äidin sijasta on 1) annettu valtiossa, jossa sillä, joka on vahvistettu äidiksi, on lapsen syntymän aikaan asuinpaikka ja jossa hän on asunut keskeytyksettä vähintään vuoden välittömästi ennen lapsen syntymää; tai 2) tunnustetaan siinä valtiossa, jossa sillä, joka on vahvistettu äidiksi, on lapsen syntymän aikaan asuinpaikka ja jossa hän on asunut keskeytyksettä vähintään vuoden välittömästi ennen lapsen syntymää (VanL 59.3 §). Lapsen suhde biologiseen isäänsä tunnustetaan useimmiten ilman eri vahvistusta, mutta sijaissynnytystilanteissa vieraassa valtiossa annettu päätös osoitetaan lähtökohtaisesti vahvistettavaksi Helsingin käräjäoikeudessa, jolloin asiaa käsiteltäessä käräjäoikeuden on varattava lapselle, isälle, äidille ja muulle henkilölle tilaisuus tulla kuulluksi, jos kuuleminen on tarpeen asian selvittämiseksi ja kuultavan olinpaikka on vaikeuksitta selvitettävissä (VanL 60 §). Jos lapsen ja aiotun äidin välistä suhdetta ei ole voitu tunnustaa suoraan ulkomaisen päätöksen perusteella, aiotun äidin äitiys voidaan kuitenkin vahvistaa myöhemmin perheen sisäisen adoption avulla, jos adoptiota koskevat kansallisen adoptiolain edellytykset täyttyvät. Tärkein yksittäinen peruste adoptiolain mukaisessa arvioinnissa on lapsen edun kokonaisvaltainen arviointi. Oikeusministeriö katsoo, että voimassa oleva lainsäädäntö täyttää jo sinällään Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat velvoitteet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön mukaisesti.

Asetusehdotuksen mukainen tunnustamisvelvoite kuitenkin vahvistaisi entisestään lapsen oikeutta molempiin tosiasiallisiin vanhempiinsa. Se, että tunnustettavan vanhemmuutta koskevan päätöksen tulee olla tehty Euroopan unionin jäsenvaltiossa, vähentää olennaisesti riskiä siitä, että Suomessa tulisi asetuksen myötä tunnustettavaksi sijaissynnytysjärjestelyitä, joihin liittyy merkittäviä asian eri osapuoliin, kuten sijaissynnyttäjään kohdistuvia oikeudenloukkauksia tai lapsikauppaan tai muuhun ihmiskauppaan ja hyväksikäyttöön liittyviä järjestelyitä. Vaikka Haagin yksityisoikeuden konferenssin yhteydessä tehtävä työ sijaissynnytysjärjestelyiden osalta on erittäin tärkeää ja sen yhteydessä on mahdollista ottaa asetusehdotusta paremmin huomioon järjestelyihin liittyvät erityispiirteet ja osapuolten asemaa turvaava sääntely globaalilla tasolla, tulee kestämään vielä useita vuosia ennen kuin Haagin konferenssin yhteydessä tehtävä työ on valmis. Lapsen etu puoltaa sitä, että Euroopan tasolla pyritään saavuttamaan ratkaisuja asiassa jo tätä ennen. Hankkeiden koordinointi Haagin konferenssin ja Euroopan unionin välillä on jo aloitettu.

Edellä todettu kansainvälinen ihmisoikeuslainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen *oikeusministeriö suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että yhdessä jäsenvaltiossa annettu päätös tunnustetaan asetusehdotuksen nojalla toisessa jäsenvaltiossa myös sijaissynnytysjärjestelyiden osalta. Jos yhteisymmärryksen saavuttaminen asiassa muodostuu haasteelliseksi, Suomen ei tulisi kuitenkaan oikeusministeriön näkemyksen mukaan vastustaa sijaissynnytysjärjestelyn avulla muodostetun vanhemmuuden sulkemista asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.*

Kansainvälisten adoptioiden osalta oikeusministeriö viittaa esitettyyn valtioneuvoston kantaan siitä, että valtioneuvosto pitää perusteltuna, että asetusehdotus ei vaikuta Haagin adoptioyleissopimukseen. Adoption vahvistaminen on asiaryhmä, jossa on omat erityispiirteensä ja joka edellyttää siksi erityissääntelyä. Sääntelyä jatkoneuvotteluissa kehitettäessä tulee oikeusministeriön näkemyksen mukaan pyrkiä paitsi välttämään päällekkäisyys Haagin adoptioyleissopimuksen kanssa myös varmistamaan se, ettei erityisesti kansainvälisten adoptioiden osalta muodostu sellaisia katvealueita, jotka eivät saa suojaa Haagin adoptioyleissopimuksen eivätkä asetusehdotuksen nojalla.

<u>Vanhemmuuden vahvistaminen syntymättömän ja kuolleen lapsen osalta</u>

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että jatkoneuvotteluissa on valtioneuvoston kannan mukaisesti selvitettävä, soveltuisiko asetus vanhemmuuden vahvistamiseen myös syntymättömän lapsen osalta ja mikäli soveltuisi, tulisi selventää, mitä tämä käytännössä tarkoittaisi. *Emeritusprofessori Helin* arvioi, että asetusehdotus soveltuu vanhemmuuden vahvistamiseen myös syntymättömän lapsen osalta, mitä hän pitää järkevänä. Myös *Digi- ja väestötietovirasto* toteaa lausunnossaan, että asetusehdotuksen mukaan myös toisessa jäsenvaltiossa annettu kuolleena syntynyttä lasta koskeva vanhemmuuspäätös tulisi tunnustettavaksi, mikä olisi poikkeus nykyiseen kansalliseen lainsäädäntöön. *Lapsiasiavaltuutettu* toteaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valmisteluasiakirjoista käy selväksi, ettei yleissopimuksen johdantoon valituilla muotoiluilla ole tarkoitettu ulottaa yleissopimusta koskemaan myös syntymättömiä lapsia. Kysymys syntymättömän lapsen asemasta on jätetty jäsenvaltioiden itsensä ratkaistavaksi. Kansainvälisessä oikeudessa syntymätöntä ei ole samastettu lapseen.

<u>Oikeusministeriö:</u>

Oikeusministeriö toteaa, että asiaa koskeva kysymys on esitetty komissiolle neuvotteluiden yhteydessä, mutta asiaan ei ole saatu vielä vastausta. Suomen oikeusjärjestyksen mukaan syntymätön lapsi

ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia. Tästä johtuu, että syntymättömän lapsen tai kuolleena syntyneen lapsen vanhemmuutta ei voida vahvistaa, koska Suomen oikeusjärjestyksen mukaan ei ole olemassa yksilöä, jota vanhemmuuden vahvistamista koskeva päätös koskee. Suomessakin voidaan antaa tunnustamislausuma lapsesta ennen hänen syntymäänsä, mutta vanhemmuus voidaan vahvistaa vasta lapsen syntymän jälkeen. Tällainen ennen lapsen syntymää annettu tunnustamislausuma pysyy voimassa ja vanhemmuus voidaan vahvistaa, vaikka sen antaja menehtyisi ennen lapsen syntymää. Jos ennakkoon tunnustettu lapsi kuolee kohtuun ennen syntymäänsä, tunnustamislausuma raukeaa.

Oikeusministeriön tiedossa ei ole sellaista Suomen ratifioimaa kansainvälistä asiakirjaa, jolla olisi aiemmin ulotettu lapsia koskevat oikeudet koskemaan myös syntymättömiä lapsia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut ratkaisussaan *Vo v. Ranska* (2004), että Euroopassa ei ole yhteistä näkemystä siitä, mikä oikeudellinen asema alkiolla tai sikiöllä on. Tästä syystä tuomioistuin katsoi, että ei ole toivottavaa tai edes mahdollista vastata kysymykseen, kattaako Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään) soveltamisala alkiot tai sikiöt. Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojaamisesta biologian ja lääketieteen alalla annetun yleissopimuksen (SopS 24/2010) selosteosassa todetaan, että yhteisen näkemyksen puuttuessa siitä, mitä termillä ”jokainen” tarkoitetaan, asiaa koskeva arviointi on jätetty kansallisen arvion varaan. Lapsiasiavaltuutetun toimiston kirjallisessa lausunnossa todetaan, että myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen yhteydessä kysymys syntymättömän lapsen asemasta on jätetty jäsenvaltioiden itsensä ratkaistavaksi.

Edellä todettu huomioon ottaen oikeusministeriö pitää hyvin arveluttavana, että komission asetusehdotuksen myötä vanhemmuuden vahvistamista koskevien ratkaisujen oikeusvaikutukset voisivat ulottua myös syntymättömiin lapsiin tai kuolleena syntyneisiin lapsiin. Kuten valtioneuvoston kannassa on todettu, Suomen oikeusjärjestelmän mukaan syntymätön lapsi ei ole oikeuskelpoinen subjekti, jolla voi olla oikeuksia tai velvollisuuksia. Oikeusministeriö pyrkii jatkoneuvotteluissa siihen, että asetusehdotuksesta kävisi selkeästi ilmi se, että syntymättömät ja kuolleena syntyneet lapset eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan.

Tuomioistuimen määritelmä

Digi- ja väestötietovirasto kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että sanamuotonsa perusteella asetusehdotuksen toimivaltaa koskevat säännökset soveltuisivat ainoastaan jäsenvaltion tuomioistuimiin. Suomessa lähes kaikki vanhemmuuden vahvistamista koskevat asiat ratkaistaan kuitenkin Digi- ja väestötietoviraston päätöksellä. *Emeritusprofessori Helin* taas arvioi lausunnossaan, että asetuksessa käytetty tuomioistuimen määritelmä kattaa myös vanhemmuutta koskevia hallintopäätöksiä tekevät viranomaiset, mutta kannattaa asian varmistamista.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö viittaa valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan valtioneuvoston pyrkimyksenä on neuvotteluiden kuluessa varmistua siitä, että asetusehdotukseen sisältyvä tuomioistuimen määritelmä kattaa sekä suomalaiset varsinaiset lainkäyttöelimet, että suomalaiset vanhemmuutta koskevia hallintopäätöksiä tekevät hallintoviranomaiset.

Toimivaltainen tuomioistuin

Digi- ja väestötietovirasto, Helsingin käräjäoikeus, Suomen Asianajajaliitto ja *emeritusprofessori Helin* kiinnittävät lausunnoissaan huomiota ehdotettujen toimivaltaperusteiden määrään ja erityisesti kansalaisuuteen toimivaltaperusteena. Kansalaisuuden määritteleminen toimivaltaperusteeksi poikkeaa muusta perheoikeudellisen lainsäädännön kehityksestä. Etäinen liityntä asian ratkaisevaan valtioon voi pitkittää asian käsittelyä. Emeritusprofessori Helin pitää perusteltuna, että toimivallan laajuutta pyritään kaventamaan erityisesti siltä osin kuin toimivalta voisi perustua pelkästään osapuolen kansalaisuuteen. *Helsingin käräjäoikeus* toteaa lisäksi lausunnossaan, että rinnakkaiset toimivaltasäännöt voivat johtaa siihen, että useilla jäsenvaltion tuomioistuimilla voisi olla samaan aikaan toimivalta käsitellä asiaa. Käräjäoikeuden mukaan kilpailevista oikeudenkäynneistä aiheutuvaa riskiä korostaa myös se seikka, että asetusehdotuksen säännökset siitä, milloin asian katsotaan olevan vireillä toisessa tuomioistuimessa, ovat tulkinnanvaraisia ja hankalasti selvitettäviä.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö jakaa asiantuntijoiden huolen asetusehdotuksessa ehdotettujen toimivaltaperusteiden lukumäärästä ja erityisesti kansalaisuudesta toimivaltaperusteena. Oikeusministeriö toteaa, että valtioneuvoston kannassa todetaan jo, että 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.

Sovellettava laki

Emeritusprofessori Helin kiinnittää huomiota asetusehdotuksen 17 artiklaan (sovellettava laki), jossa kaikkiin vanhemmuuden vahvistamiseen liittyviin kysymyksiin (toteaminen, vahvistaminen ja ratkaiseminen) käytetään samaa sovellettavaa lakia koskevaa sääntöä. Helinin mukaan sääntö vaikuttaa ongelmalliselta ja hän toteaa, että lainvalintasääntelyn eriyttämistä ja *renvoi*n mahdollistamista olisi syytä harkita. *Suomen Asianajajaliitto* esittää lausunnossaan, että asetusehdotuksen 17 artiklaa (sovellettava laki) täydennettäisiin siten, että sovellettavaksi laiksi tulisi useimmiten tuomioistuinvaltion laki tilanteissa, joissa lapsella ei ole syntymämaahan enää mitään liittymää. *Digi- ja väestötietovirasto, Helsingin käräjäoikeus* ja emeritusprofessori Helin nostavat lausunnoissaan esiin, miten ehdotettu asetus johtaisi siihen, että rajatylittävissä tilanteissa viranomaisen tulisi todennäköisesti soveltaa vieraan valtion lakia. Kyseessä voisi olla myös EU:n ulkopuolisen kolmannen valtion lainsäädännön soveltaminen. Vieraan valtion lain yksittäisen säännöksen soveltaminen on haastavaa ja voi hidastaa asian käsittelyä, jos lainsäädännöstä joudutaan erikseen hankkimaan selvitystä.

Emeritusprofessori Helin kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, että asetusehdotuksen mukaan, jos vanhemmuuden vahvistamiseen on sovellettava vieraan valtion lakia, sitä olisi sovellettava myös menettelyihin. Helinin mukaan tällainen sääntely ei voi olla toimiva, sillä ulkomaisten hyvinkin kirjavien ja toisistaan poikkeavien menettelytapojen noudattaminen on käytännössä mahdotonta. Helin katsoo, että neuvotteluissa olisi palattava kansainvälisessä yksityisoikeudessa yleisesti noudatettavaan periaatteeseen, jonka mukaan vieraan valtion lakia sovelletaan forumvaltion menettelysääntöjen

muodostamassa kehikossa. Helin ehdottaa, että asiaa koskeva kansallinen kanta muotoiltaisiin tiukemmin niin, että vieraan valtion lain soveltaminen vanhemmuuden vahvistamista koskeviin menettelyihin ehdotetulla laajuudella ei ole Suomelle hyväksyttävää.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö jakaa kuultujen asiantuntijoiden huolet lainvalintasäänтelyn muuttumattomuuden ja sovellettavan lain soveltamisalan kattavuuden osalta. Tästä syystä valtioneuvoston kantaan on kirjattu, että neuvotteluiden kuluessa olisi vielä selvennettävä sovellettavan lain alaa sekä mahdollisuutta ehdotettua tarkkarajaisempaan sääntelyyn sen osalta, miten sovellettavan lain tulisi määräytyä eri tilanteissa. ’Sovellettavan lain alaa’ koskevalla kirjauksella on pyritty juuri siihen, että neuvotteluissa voitaisiin tarkastella vielä kriittisesti esimerkiksi vanhemmuuden vahvistamista tai riitauttamista koskevia menettelyitä, vaikka toisin kuin professori Helin toteaa, forumvaltion menettelysääntöjen noudattamista koskevissa tavoitteissa ei ole aina EU-neuvotteluissa onnistuttu. Samoin ’mahdollisuudella ehdotettua tarkkarajaisempaan sääntelyyn sen osalta, miten sovellettavan lain tulisi määräytyä eri tilanteissa’ on tarkoitettu juuri sitä, että vaikka synnyttäneen henkilön asuinpaikka lapsen syntymähetkellä on kannatettava lähtökohta suoraan lain mukaan määräytyvän vanhemmuuden osalta (esimerkiksi isyysolettaman perusteella määräytyvä isyys), sama lähtökohta ei välttämättä ole toimiva lapsen näkökulmasta enää tilanteessa, jossa syntymämaastaan pois muuttaneen ja varttuneen lapsen vanhemmuutta koskeva asia ajankohtaistuu vuosia myöhemmin. Tuolloin pyrkimys siihen, että ’lainvalintaa koskeva säännös johtaisi useimmiten forumvaltion oman lain soveltamiseen’, kattaisi juuri ne tilanteet, joissa vanhemmuuden vahvistamista tai kiistämistä koskeva asia edellyttää viranomaistoimia, eli muut kuin suoraan lain nojalla määräytyvät vanhemmuudet. Jos toimivaltasäännösten perusteella toimivaltainen tuomioistuin on lähtökohtaisesti lapsen asuinpaikan tuomioistuin, forumvaltiossa sovellettava laki olisi useimmiten sama kuin lapsen asuinpaikan mukaan määräytyvä laki. Tästä syystä yhteys tuomioistuimen toimivaltaa koskevien säännösten ja sovellettavan lain osalta on tärkeä ja sääntelyä tulee, kuten valtioneuvoston kannassa on todettu, tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Koska neuvottelut ovat vielä hyvin alkuvaiheessa eikä toimivaltaa koskevista säännöksistä ole edes ehditty keskustella, kokonaiskuvan muodostaminen ei tällä hetkellä ole mahdollista. Tästä syystä oikeusministeriö ei ainakaan tässä vaiheessa kannata Suomen kannan tiukempaa muotoilua.

Toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustaminen

Emeritusprofessori Helin ilmoittaa yhtyvänsä valtioneuvoston myönteiseen kantaan, mutta huomauttaa, että neuvotteluissa tulisi tarkastella myös sitä, onko asianmukaista, että tunnustamisesta voidaan kieltäytyä sillä perusteella, että lapselle ei ole varattu tilaisuutta esittää näkemystään (31.3 artikla). Helinin mukaan säännös tuo harkinnanvaraisuutta tunnustamiseen, jonka pitäisi olla automaattista.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö jakaa professori Helinin huolen siitä, että tunnustamisesta voisi kieltäytyä sillä perusteella, että lapselle ei ole varattu tilaisuutta esittää näkemystään. Lapsen oikeus tulla kuulluksi on keskeinen osa vanhempainvastuuta koskevaa arviointia, mutta sillä on eri merkitys vanhemmuutta koskevissa asioissa. Vanhemmuuden vahvistaminen perustuu erityisesti kiistatilanteissa keskeisesti geneettisen polveutumisen osoittamiseen ja adoptioita lukuun ottamatta hyvin harvoin osapuolten

suostumukseen tai lapsen olosuhteiden arviointiin. Asia on jo otettu huomioon valtioneuvoston kannassa, jonka mukaan asetusta koskevissa neuvotteluissa tulisi ottaa huomioon vanhemmuutta koskevien asioiden erityispiirteet verrattuna esimerkiksi vanhempainvastuuta koskeviin asioihin.

Eurooppalainen vanhemmuustodistus

Emeritusprofessori Helin toteaa, että eurooppalainen vanhemmuustodistus on käytännön kannalta tärkeä asiakirja, ja sen käyttöönotto on merkittävä edistysaskel. Neuvotteluissa tulisi vielä täsmentää, voidaanko todistus antaa ainoastaan silloin, kun vanhemmuuskysymys on oikeusvoimaisesti ratkaistu vai myös silloin, kun vanhemmuus perustuu suoraan lakiin. *Digi- ja väestötietovirasto* nostaa lausunnossaan esiin, että väestötietojärjestelmän tietosisällöt perustuvat voimassa olevaan kansalliseen lakiin, joten väestötietojärjestelmä vaatii synnyttäneen äidin, vahvistetun äidin, tunnustaneen isän ja avioisän roolit. Jos roolit eivät ilmene vanhemmuutta koskevasta päätöksestä, vaatii rekisteröiminen väestötietojärjestelmään erillisen selvityksen. Ehdotetusta eurooppalaisesta vanhemmuustodistuksesta ei kuitenkaan selviäisi tarkat vanhemmuusroolit tai vanhemmuusnimikkeet. Jos roolit eivät ilmene vanhemmuutta koskevasta päätöksestä, vaatii rekisteröiminen väestötietojärjestelmään erillisen selvityksen.

Oikeusministeriö:

Oikeusministeriö yhtyy asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotto on myönteinen asia. Professori Helinin esille nostama tarve selventää niitä tilanteita, joissa todistus voidaan antaa, tulee täsmentymään neuvotteluiden kuluessa. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että vanhemmuutta kuvaavien nimikkeiden esille nostaminen on jo otettu huomioon valtioneuvoston kantaa muodostettaessa.

Ordre public –säännöstön soveltaminen asetusehdotuksessa

Asiasta käydyn valiokuntakeskustelun yhteydessä on esitetty kysymys oikeusjärjestyksen perusteita koskevien poikkeusperusteiden (ordre public) käyttömahdollisuuksista asetusehdotuksessa. Myös emeritusprofessori Helin on käsitellyt asiaa lisälausunnossaan.

Oikeusministeriö:

Ordre public –periaatteen mukaan vieraan valtion lain säännös on jätettävä soveltamatta, jos se johtaisi valtion oman oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisiin tuloksiin. Ordre public –periaatetta on tietyin ehdoin mahdollista soveltaa myös tämän asetusehdotuksen yhteydessä. Asetusehdotuksen 22 artiklan 1 momentin mukaan asetuksen mukaan määräytyvän, minkä tahansa valtion lain säännöstä voidaan kieltäytyä soveltamasta ainoastaan, jos soveltaminen olisi selvästi vastoin tuomioistuinvaltion oikeusjärjestyksen perusteita (ordre public). Samoin asetusehdotuksen 44 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on poikkeustilanteissa mahdollisuus kieltäytyä tunnustamasta tai tapauksen mukaan hyväksymästä toisessa jäsenvaltiossa vahvistettua vanhemmuutta koskevaa tuomioistuimen päätöstä tai virallista asiakirjaa, jos tunnustaminen tai hyväksyminen olisi tietyssä tapauksessa selvästi ristiriidassa kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perusteiden kanssa. Ordre public –periaatetta voidaan asetuksen 31 ja 39 artiklojen mukaan soveltaa myös, kun on kyse toisessa jäsenvaltiossa annetun tuomioistuimen päätöksen tai oikeudellisesti sitovan virallisen asiakirjan tunnustamisesta.

Oikeusministeriö yhtyy emeritusprofessori Helinin näkemykseen siitä, ordre public –periaatteen soveltamiskynnyksen tulisi olla korkea. Asetusehdotuksen perustelutekstin mukaan oikeusjärjestyksen perusteisiin perustuvaa tunnustamisesta kieltäytymisen perustetta on käytettävä poikkeuksellisesti ja kunkin yksittäistapauksen olosuhteet huomioon ottaen. Tunnustamisen olisi yksittäisessä tapauksessa oltava selvästi vastoin sen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perusteita, jossa tunnustamista pyydetään, esimerkiksi siksi, että henkilön perusoikeuksia on loukattu lapsen hedelmöityksessä, syntymässä tai adoptoinnissa. Oikeusministeriö on emeritusprofessori Helinin kanssa samaa mieltä siitä, että kansallisesti ei olisi mahdollista säätää, milloin periaatetta on sovellettava. Asetusehdotuksen perusteluissa huomautetaan myös, että kun jäsenvaltioiden viranomaiset arvioivat kieltäytymistä vanhemmuussuhteen tunnustamisesta oikeusjärjestyksen perusteisiin liittyvistä syistä, niiden on otettava huomioon lapsen etu ja erityisesti lapsen oikeuksien suojelu, johon kuuluu lapsen ja vanhempien välisten todellisten perhesiteiden säilyttäminen.

Asetusehdotuksen 22 artiklan 2 momentin ja 44 artiklan 2 momentin mukaan viranomaiset eivät saisi vedota ordre public -periaatteeseen jättääkseen soveltamatta toisen valtion lakia tai tunnustamatta tai hyväksymättä toisessa valtiossa annettua vanhemmuutta koskevan päätöksen, jos se olisi vastoin Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja erityisesti sen 21 artiklaa, jossa kielletään syrjintä. 21 artiklan syrjintäkielto koskee kaikenlaista syrjintää, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Näin ollen valtio ei voisi ordre public –periaatteeseen vedoten kieltäytyä esimerkiksi toisen valtion sellaisen säännöksen soveltamisesta, jossa säädetään, että vanhempina voi olla samaa sukupuolta oleva pari, pelkästään sillä perusteella, että vanhemmat ovat samaa sukupuolta.

Menettelysääntöjen osalta voidaan todeta, että asetusehdotuksessa ei erotella sitä, voisiko ordre publiciin vedoten kieltäytyä soveltamasta vieraan lain materiaalisia säännöksiä tai menettelysäännöksiä, vaan periaatteen katsotaan lähtökohtaisesti soveltuvan kaikenlaisten säännösten soveltamisesta kieltäytymiseen tietyin ehdoin. Ordre public –periaatetta sovellettaessa on kuitenkin aina lähtökohtaisesti harkittava sitä tulosta, johon vieraan valtion lain säännöksen soveltaminen johtaa. Soveltamisessa arvioidaan siis sitä, johtaisiko vieraan valtion säännöksen soveltaminen Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisiin tuloksiin. Vieraan valtion menettelysäännösten soveltamisesta kieltäytyminen ordre publiciin vedoten vaatisi siten sitä, että asian ratkaisu kyseisiä menettelysäännöksiä soveltaen olisi Suomen oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen. Vieraan valtion lain mukaisten menettelysäännösten soveltamisesta ei siis voisi ordre public –periaatteeseen vedoten kieltäytyä vain siksi, että niiden soveltaminen olisi hyvin hankalaa ja veisi aikaa ja resursseja.

Asetusehdotuksen suhde voimassaoleviin kansainvälisiin yleissopimuksiin

Emeritusprofessori Helin huomauttaa lausunnossaan, että asetusehdotuksen 66 artikla ei turvaa yhdenmukaisen pohjoismaisen lain pohjoismaisten isyysratkaisujen tunnustamisesta (352/1980) asemaa, sillä se on valtiosopimusoikeudellisesta näkökulmasta kansallinen laki. Helin ehdottaa, että Suomen ja Ruotsin oikeusministeriöiden tulisi muodostaa yhdessä kanta siitä, pyritäänkö asetukseen saamaan poikkeus, joka mahdollistaisi lain soveltamisen jatkamisen.

Oikeusministeriö:

Suomen ja Ruotsin oikeusministeriöt kävivät syksyllä 2022 epävirallisia keskusteluita siitä, muodostaako professori Helinin esille ottama mallilaki, joka on yhteisestä sopimuksesta toisinnettu myös muissa Pohjoismaissa, riittävän oikeudellisen pohjan sille, että asiasta voitaisiin pyrkiä samaan asetukseen pohjoismainen poikkeus. Asiassa päädyttiin kielteiseen lopputulokseen, koska lain taustalla ei ole sellaista valtiosopimusta Pohjoismaiden välillä, jota asetusehdotuksen 66 artiklassa tarkoitetaan. Tällaisessa oikeudellisessa tilanteessa olisi käytännössä mahdotonta saada aikaan toivottu lopputulos.