Markku Helin

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston U-kirjettä **U 105/2022 vp** koskeneessa asiantuntijakuulemisessa 2.2.2023 lakivaliokunta pyysi minulta kirjallisia vastauksia jäljempänä mainittuihin kysymyksiin. Tämän vuoksi saan kunnioittavasti esittää seuraavan.

1. Mitä erilaiset perheet hyötyvät vanhemmuusasetuksesta?

Käsitykseni mukaan perheet voivat nykyisin useimmissa tapauksissa luottaa siihen, että niin kauan kuin perhesuhteista ei tule riitaa, viranomaiset toisessa EU-maassa olettavat vanhemmuussuhteiden olevan sellaisia, millaisina ne ilmenevät kotimaasta saaduissa asiakirjoissa. Tämän turvaavaa yhteistä sääntelyä ei tosin ole, vaan kyse on käytännöllisestä välttämättömyydestä: minkään maan oikeuslaitokset ja muut viranomaiset eivät kestäisi sitä, että vanhemmuussuhteet pitäisi aina erikseen tutkia ja vahvistaa. Näissä tapauksissa asetuksen pääasiallinen hyöty on mielestäni siinä, että tarvittava näyttö vanhemmuussuhteen olemassaolosta voidaan asetuksen voimaantultua antaa eurooppalaisella vanhemmuustodistuksella. Nykyisin jokainen maa itse päättää, mitä asiakirjoja tarvitaan.

Tilanne muuttuu, jos vanhemmuudesta tulee riitaa. Aviomies voi eron sattuessa esimerkiksi väittää, ettei hän ole elatusvelvollinen, koska lapsi syntyi niin kauan avioeron jälkeen, että isyysolettama ei tapaukseen ulotu. Tai äiti voi vastustaa isän tapaamisoikeutta koskevaa vaatimusta vetoamalla esimerkiksi siihen, ettei isyys ole laillinen, koska äiti ei ole hyväksynyt isyyden tunnustamista. Tällöin syntyy kysymys, minkä lain pohjalta riitakysymystä on arvioitava. Nykyisin asia riippuu siitä, minkä maan tuomioistuimeen asia viedään, sillä yhteisiä säännöksiä ei ole. Koska myöskään kansainvälisestä toimivallasta ei ole yhteisiä säännöksiä, seurauksena voi olla forum shopping, kummankin kilpajuoksu sellaiseen tuomioistuimeen, josta itse uskoo saavansa omalta kannaltaan parhaan ratkaisun. Asetus tuo tähän parannusta ja lisää samalla yleistä varmuutta vanhemmuussuhteiden pysyvyydestä.

Ehkä suurin merkitys asetuksella on sellaisille perheille, joissa vanhemmuus ei ole tavanomaista, biologiseen polveutumiseen perustuvaa ja kaikissa maissa tunnettua. Jos - esimerkin ottaakseni - sen valtion lain mukaan, jota asetuksen mukaan on sovellettava,

lapsella on tietyssä tapauksessa kaksi äitiä, tämä on hyväksyttävä muissakin EU-maissa, koska niillä on velvollisuus soveltaa samaa lakia. Vastaavasti, jos lapsi on synnyttäjä-äidin lisäksi saanut toisen äidin tuomioistuimen päätöksen nojalla, lapsella on kaksi äitiä muissakin EU-maissa, sillä tuomioistuimen päätös on yleensä tunnustettava.

2. Mihin kysymyksiin ordre public –periaatetta voidaan soveltaa?

Vieraan valtion lakia voidaan kieltäytyä soveltamasta, jos sen soveltaminen olisi vastoin kohdevaltion oikeusjärjestyksen perusteita (22 artikla). Tämä koskee sekä tilanteita, joissa on kyse vanhemmuuden määrittämisestä suoraan lain nojalla että tilanteita, joissa vieraan valtion lakia olisi sovellettava vanhemmuuden vahvistamiseen tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Ordre public –periaatetta ei saa käyttää tavalla, joka EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan mukaan olisi syrjivää. Muutoin kukin jäsenvaltio päättää omista perusarvoistaan ja siitä, mikä on katsottava niiden vastaiseksi, mutta periaatteen soveltamiskynnyksen tulisi olla korkea. Voidaan ajatella, että jos lapselle vieraan valtion lain nojalla olisi vahvistettava kolme tai useampaa vanhempaa, niin ordre public –periaatteen soveltaminen tulisi harkittavaksi. Ratkaisevan viranomaisen tulee harkita asia tapauksittain; ei nähdäkseni ole mahdollista, että kansallisesti säädettäisiin, milloin periaatetta on sovellettava.

Ordre public –periaatetta voidaan asetuksen mukaan soveltaa myös, kun on kyse toisessa jäsenvaltiossa annetun tuomioistuimen päätöksen (tai oikeudellisesti sitovan virallisen asiakirjan) tunnustamisesta (31 ja 39 artiklat). Harkittaessa, voidaanko tunnustamisesta ordre public -perusteella perusteella kieltäytyä, on otettava huomioon lapsen etu, mikä jossakin määrin nostaa periaatteen soveltamiskynnystä verrattuna tilanteisiin, joissa on kyse vieraan valtion lain soveltamisesta. Sääntely turvaa kuitenkin sen, että mitään räikeästi perusarvojemme vastaista ei voi siirtyä tänne toisessa jäsenvaltiossa annetun päätöksen tunnustamisvelvollisuuden kautta. Muiden EU:n asetusten tapaan asetuksessa on säännös, joka kieltää tunnustettavassa päätöksessä tehdyn asiaratkaisun uudelleen tutkimisen (41 artikla). Tämä rajoittaa ordre public –periaatteen soveltamisen sellaisiin tilanteisiin, joissa perusarvojen loukkaus on niin räikeä ja ilmeinen, että se voidaan havaita asiaa uudelleen tutkimatta.

3. Mitä Haagin vuoden 1993 adoptiosopimus määrää kansainvälisistä adoptioista?

Haagin sopimusta sovelletaan, jos lapsi, jolla on asuinpaikka jossakin sopimusvaltiossa, siirretään adoption yhteydessä toiseen sopimusvaltioon, jossa adoptiovanhemmalla on asuinpaikka. Sopimusta ei sovelleta yli 18 vuotiaan adoptointiin.

Suomessa ei myönnetä adoptiolupaa muille kuin Haagin sopimuksen mukaisille adoptioille, mutta kaikissa EU-maissa ei tietääkseni ole näin, joten jäsenvaltioissa vahvistetaan myös sellaisia adoptioita, joihin liittyy jokin kansainvälinen elementti mutta jotka eivät ole Haagin

sopimuksen mukaisia adoptioita. Tämän vuoksi olisi tärkeä tietää, mitä kansainvälisiä adoptioita koskeva rajaus asetuksen 3 artiklassa tarkoittaa. Samalla voitaisiin selvittää, tulisiko sellaisten kansainvälisten adoptioiden, jotka eivät ole ”Haagin adoptioita”, kuitenkin kuulua asetuksen alaan, jotta tällaiseen adoptioon perustuva vanhemmuus tulisi turvatuksi koko EU:ssa. Suomella ei ole tässä erityistä kansallista intressiä, vaan yleinen intressi siihen, että rajaus on selkeä ja että mitään ei suljeta pois aiheettomasti.

Haagin adoptioiden tunnustaminen on turvattu Haagin sopimuksen nojalla. Haagin sopimuksessa ei kuitenkaan ole eurooppalaista vanhemmuustodistusta vastaavaa sertifikaattia helpottamassa asiointia toisen jäsenvaltion viranomaisen luona. Sen vuoksi olisi mielestäni hyvä selvittää, tuottaisiko lisäarvoa, jos eurooppalainen vanhemmuustodistus voitaisiin antaa myös jäsenvaltiossa tehdyn, Haagin sopimuksen mukaisen adoption perusteella. Erityistä kansallista intressiä tässäkään ei ole.

4. Asetusta koskevien neuvottelujen koordinointi Haagissa vireillä olevan prosessin kanssa?

Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssissa oli yli 10 vuotta sitten aloitettu pohjatyö vanhemmuutta ja sijaissynnytystä koskevan yleissopimuksen tekemiseksi. Päätöstä yleissopimusta koskevien neuvottelujen aloittamisesta ei ole vielä tehty, mutta pohjatyöt asiantuntijatyöryhmässä ovat edenneet pitkälle. Työryhmä suosittelee, että tehtäisiin kaksi instrumenttia, joista toinen koskisi vanhemmuutta yleisesti ja toinen erityisesti sijaissynnytyksiä.

Jos neuvottelut Haagissa alkavat, koordinointi Haagin hankkeen ja EU:n hankkeen välillä on mielestäni välttämätöntä, jotta instrumenttien välille ei syntyisi tarpeettomia eroja. EU:ssa tulisi poiketa globaaleiksi tarkoitetuista ratkaisuista vain, jos maiden erityinen läheisyys sitä edellyttää.

Minua ihmetyttää komission ehdotuksessa erityisesti se, että ehdotuksessa ei ole minkäänlaista sijaissynnytyksiä koskevaa erityissääntelyä, vaikka sijaissynnytykset näyttävät kuuluvan asetuksen alaan. Haagissa tehdyn työn perusteella on selvää, että tällaista lisäsääntelyä tarvitaan. Tämän vuoksi ei tulisi hyväksyä sellaista asetusta, joka koskee sijaissynnytyksiä, mutta osapuolten asemaa turvaavaa sääntelyä ei ole. On mahdollista, että komissio on ajatellut, että tarvittava erityissääntely saadaan siten, että EU ratifioi Haagissa tehtävän sijaissynnytyksiä koskevan sopimuksen. Tämä voi olla hyvä ratkaisu, mutta kun tästä ei ole mainintaa asetusehdotuksessa eikä sen perusteluissa, asia olisi tärkeää selvittää neuvotteluissa.

Haagin asiantuntijaryhmä on katsonut erityissääntelyn välttämättömäksi, jotta turvataan kaikkien osapuolten, lapsen, sijaissynnyttäjän ja lasta tällä tavoin haluavien, oikeudet ja

ehkäistään lapsikauppaa lieveilmiöineen. Tähän on erilaisia keinoja. Voidaan esimerkiksi luoda kansainvälisiä adoptioita muistuttava järjestelmä, jossa ennen sijaissynnytyssopimuksen tekemistä tutkitaan tulevien vanhempien ja sijaissynnyttäjän sopivuutta, tutkitaan sopimusehtojen kohtuullisuus jne. Toinen vaihtoehto on asettaa vanhemmuuden tunnustamisen ehdoksi, että asianosaisten oikeuksia turvaavia menettelytapoja on noudatettu, että sijaissynnyttäjä on saanut sovitut korvaukset, kohtuullisen palkkion jne. Kolmantena vaihtoehtona on ottaa yleissopimukseen yleisiä ihmisoikeusnormien kaltaisia määräyksiä, joissa valtiot velvoitetaan siihen, että ne ylläpitävät sellaisia rakenteita ja puitteita, joissa jokaisen sijaissynnytysjärjestelyyn osallistuvan osapuolen ihmisoikeudet turvataan, lapsikauppa ehkäistään jne. Kaikissa näissä lähestymistavoissa on ongelmia. Niitä yhdistämällä voitaneen kuitenkin löytää ratkaisu, joka tasapainoisesti ottaa huomioon paitsi lapsen edun myös muiden osapuolten oikeudet.

5. Lapsikauppa ja muu ihmiskauppa?

En näe, että asetus jollakin tavoin edistäisi lapsikauppaa tai muuta ihmiskauppaa ja hyväksikäyttöä. Mutta tilanne ei myöskään parane, jos sijaissynnytyksiä koskevaa erityissääntelyä ei saada asetukseen tai sellaiseen Haagin yleissopimukseen, jonka EU ratifioi.

Helsingissä 3 päivänä helmikuuta 2023

Markku Helin
professori (emeritus)