Katja Karjalainen
Professori
Lapin yliopisto

Lausunto

Lakivaliokunnan pyynnöstä lausun asiassa U 105/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta (vanhemmuusasetus) täydentävä jatkokirjelmä UJ */2026 vp.

Yleistä

Näkemykseni mukaan oikeusministeriön perusmuistiossa 105/2006 vp on arvioitu vanhemmuusasetuksen hyötyjä ja haittoja sekä ongelmakohtia perusteellisesti. Vanhemmuusasetusehdotuksen keskeisenä tavoitteena tulee olla lapsen edun turvaaminen ja asetusehdotuksen hyväksyttävyyttä tulee arvioida erityisesti tästä näkökulmasta. Asetuksen perimmäinen tavoite eli yhdessä valtiossa vahvistetun vanhemmuuden voimassaolo muissa jäsenvaltiossa sinällään palvelee lapsen edun tavoitetta.

Asetus on kuitenkin tavattoman monimutkainen ja siihen liittyy jäsenvaltioiden aineellisoikeudellisten erojen vuoksi paljon vaikeita kysymyksiä, jotka vaikuttavat rajat ylittävissä tapauksissa. Nostan seuraavassa esiin oman asiantuntemukseni näkökulmasta vanhemmuusasetusehdotukseen keskeisimmin liittyvät ongelmakohdat.

Kilpailevat toimivaltaperusteet ja lainvalinta

On mielestäni erittäin kyseenalaista, toteuttavatko laajat toimivaltaperusteet lapsen etua. On otettava huomioon myös se mahdollisuus, että kanne nostetaan valtiossa, jossa sen käsittely on hidasta tai ei syystä tai toisesta lainkaan etene. Kanteen nostaminen tällaisessa tuomioistuimessa muodostaa lis pendens - vaikutuksen (artikla 14) eli asiaa ei voida käsitellä lapsen kannalta tarkoituksenmukaisemmassa tuomioistuinvaltiossa ja vanhemmuuden vahvistaminen voi estyä pitkäksikin aikaa. Toimivaltaperusteet lienee laadittu access to justice -näkökulmasta, mutta ei voida sulkea pois mahdollisuutta, etteivät ne johtaisi myös vastakkaiseen lopputulemaan.

Vanhemmuusasetus liittyy myös avustetun lisääntymisen markkinoihin, joilla on läsnä riski naisiin ja lapsiin kohdistuvasta väkivallasta ja kaupasta. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on nostettu esiin huoli siitä, että laajat toimivaltaperusteet mahdollistavat forum shoppingin, mikä voi lisätä väärinkäytösten riskejä, jos alan toimijat keskittävät toimintaansa löyhemmän tai suosiollisemman lainsäädännön maihin. Tätä riskiä voidaan luonnollisesti vähentää toimivilla lainvalintasääntöillä ja esimerkiksi sijaissynnytysjärjestelyihin liittyvät poikkeusmekanismit helpottavat tilannetta. On kuitenkin muistettava, että myös Euroopan unionin alueella on ilmennyt väärinkäytöksiä lisääntymismarkkinoilla.

Selvä konkreettinen ongelmakohta on, että asetusehdotuksen laajat toimivaltaperusteet eivät välttämättä kohtaa siinä ehdotettujen lainvalintaliittymien kanssa. Toimivaltaperusteen ja lainvalintaliittymän kohtaamattomuus johtaa siihen, että suomalaisissa tuomioistuimissa tai digi- ja väestötietovirastossa voidaan joutua soveltamaan vieraan valtion lakia, mikä voi heikentää asianosaisten oikeusturvaa. Vieraan lain soveltaminen rajat ylittävässä asiassa on kallista ja aikaa vievää. On myös mahdollista, että kaikista yrityksistä huolimatta vieraan valtion lain selvittäminen ei asianmukaisella tavalla onnistu. Lapsiasioissa keskeinen lähtökohta on ollut myös se, että ne käsitelleen tuomioistuimessa, johon lapsella on läheisimmät liittymäkohdat (asuinpaikkavaltio). Asetusehdotuksen laajojen toimivaltaperusteiden osalta tämä tavoite ei täyty.

Tunnustaminen

Lapsen edun mukaista on, että lapsi-vanhempisuhde tunnustetaan myös muissa jäsenvaltioissa. On hyvä, että asetusneuvotteluissa tehty lisäys, joka mahdollistaa kansallisen kontrollin unionin sisäisissä sijaissynnytystapauksissa.

Asetusehdotus ei kata kolmansien valtioiden vanhemmuuspäätösten vahvistamista, mutta yhdessä jäsenvaltiossa vahvistettu kolmannen valtion päätös on tunnustettava suoraan muissakin jäsenvaltiossa. Lienee mahdollista, että aiotut vanhemmat esimerkiksi sijaissynnytystapauksissa hakevat kolmannessa valtiossa syntyneen lapsen vanhemmuuden vahvistamista yhdessä jäsenvaltiossa laajojen toimivaltaperusteiden avulla, vaikka kyseinen valtio ei olisikaan heidän tapauksessaan läheisimmän liittymän osoittama.

Kansainvälisesti pakottavat normit ja ehdottomuusperiaate Suomessa.

Kuten oikeusministeriön perusmuistiossa huomioidaan asetusehdotuksen aineellinen soveltamisala kattaa monia asiaryhmiä kuten syntymättömät lapset ja sijaissynnytykset, joiden osalta kansainvälisesti pakottavat normit ja ehdottomuusperiaate voivat tulla kysymykseen.

Suomessa on hyvin vähän oikeuskäytäntöä ehdottomuusperiaatteesta ja vielä vähemmän kansainvälisesti pakottavista normeista. Niihin turvaudutaan suomalaisessa oikeuskäytännössä menestyksekkäästi hyvin harvoin. Kansainvälisesti pakottavia normeja koskeva -doktriini tunnistaa myös hiljaisesti kansainvälisesti pakottavien normien olemassaolon. Tällöin lainsäädännöstä ei suoraan ilmene, onko normi pakottava vai ei. En ole lainkaan varma, että nähdäänkö kansallisessa oikeuskäytännössämme mahdollisuutta perustaa päätöksiä hiljaisesti kansainvälisesti pakottaviin normeihin.

Siten on mahdollista, että kansainvälisesti pakottaviin normeihin vetoaminen Suomessa edellyttäisi sitä, että lainsäädännön tasolla tuotaisiin ilmi se, että mitkä normit katsottaisiin kansainvälisesti pakottaviksi. Asetuksessa mukana olemista koskevassa keskustelussa tämä seikka on huomattava, vaikka se liittyykin enemmän mahdollisiin kansallisiin normeihin kuin itse asetukseen. Kansainvälisesti pakottavista normeista säätäminen kansallisella tasolla ilman, että se vaikuttaa varaumien tekemiseltä asetukseen, voi olla ongelmallista.

Korostan, että kysymys on myös mielestäni kansainvälisesti pakottavista normeista ja niiden vaikutuksista, kun viitataan erityisesti *mater semper certa est* -periaatteeseen (lapsen synnyttänyt on lapsen äiti) ja syntymättömien lasten vanhemmuuden vahvistamisen mahdottomuuteen. Näissä

tapauksissa kotimainen normi itsessään koetaan jo niin tärkeäksi, että sen tulee ohittaa muutoin sovellettava laki tai korvata tunnustettavana olevan päätöksen taustalla oleva laki. Ehdottomuusperiaatteen kohteena on yksittäisen tapauksen lopputulos hyvin poikkeuksellisissa yksittäistilanteissa, joissa vieraan valtion lain soveltaminen tai vieraan valtion päätöksen tunnustaminen johtaisi Suomen oikeusjärjestyksen kannalta sietämättömään lopputulokseen. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi sellaisen päätöksen tunnustaminen, jonka takana on räikeitä ihmisoikeusoikeusloukkauksia (esimerkiksi joissain sijaissynnytystapauksissa) tai prosessuaalisista oikeuksista poikkeaminen (mahdollisesti vanhemmuuden vahvistaminen passiivisuuden perusteella).

Vaikuttaa sitä, että asetusehdotus mahdollistaa poikkeamisen muutoin sovellettavasta laista kansainvälisesti pakottavien säännösten perusteella, mutta ei mahdollista tunnustamista kieltäytymistä tällä perusteella. Ehdottomuusperiaate sitä vastoin soveltuu molemmissa tapauksissa. Tämä on toki asetuksen tavoite ja unionin vastavuoroisen tunnustamisen lähtökohta huomioon ottaen ymmärrettävää. Mater semper certa est-periaate on neuvotteluissa otettu huomioon, mutta tilanne on edelleen auki esimerkiksi juuri syntymättömien lasten vanhemmuuden osalta. Neuvottelut ovat ilmeisesti vielä kesken, mutta kuten oikeusministeriön muistiostakin ilmenee, tältä osin asetuksen soveltamisalan tulisi olla kapea tai vaihtoehtoisesti asiassa tarvittaisiin poikkeussääntelyä.

Huomautan edelleen tältä osin, että vanhemmuuden vahvistaminen ennen lapsen syntymää voi olla tarpeen esimerkiksi perintöaseman vahvistamiseksi tai sitten vaihtoehtoisesti ns. lapsen perhe-elämän ja identiteettioikeuksien vahvistamiseksi. Jos muualla on vahvistettu vanhemmuus ennen lapsen syntymää ja lapsi sittemmin syntyy kuolleena, voi tällä asialla olla merkitystä perintöasiassa, mutta sillä ei ole merkitystä lapsen edun näkökulmasta. Kuolleena syntyneen lapsen vanhemmuuden vahvistamisen tunnustaminen, joka koskee käytännössä perintöasian esikysymystä, voitaisiin estää kansainvälisesti pakottavien sääntöjen avulla, mutta tämä ei liene tämänhetkisen asetusehdotuksen mukaan mahdollista ja vaatisi todennäköisesti lisätoimenpiteitä kansalliselta lainsäätäjältä. Aiheesta kuitenkin ilmeisesti edelleen neuvotellaan.

Kuten oikeusministeriön muistiosta ilmenee Suomen näkökulmasta, keskeisiä kipukohtia on huomioitu asetuksesta käytävissä neuvotteluissa ja niitä on edelleen tarkoitus nostaa keskusteluissa esiin. On siten mahdollista, että näiltä osin lopputulos tulee olemaan tyydyttävä.

Suomen osallistuminen mahdolliseen tiiviimpään yhteistyöhön

Lähtökohtaisesti voidaan pitää positiivisena sitä, että Suomi osallistuu mahdollisimman laajasti EU:n perheoikeudelliseen yhteistyöhön, eikä siitä pidä jättäytyä ulos kevein perustein. Suomi on kuitenkin jo kerran aiemmin katsonut tarpeelliseksi olla osallistumatta perheoikeudellisiin yhteistyöhön. Rooma III -asetuksen kohdalla katsottiin, että vieraan valtion lain soveltaminen avioeroa koskevassa asiassa ei ole hyväksyttävää ennen kaikkea, koska avioeron edellytykset voivat muiden valtioiden lainsäädännössä olla huomattavasti tiukemmat kuin Suomessa.

Hieman vastaavalla tavalla vanhemmuusasetus koputtelee suomalaisen perheoikeuden syvintä ydintä, mitä hyvin kuvastaa se, että siihen liittyy useita kansainvälisesti pakottaviin sääntöihin ja jopa ehdottomuusperiaatteeseen liittyvää kysymystä.

Näkemykseni mukaan arvioitaessa sitä, että tuleeko Suomen olla mukana asetusta koskevassa tiiviimmässä yhteistyössä tulisi varsin pragmaattisesti pohtia sitä, että jos oikeusjärjestyksemme perustavanlaatuiset arvot ja lähtökohdat suhteessa vanhemmuuteen turvataan ja asetukseen liittyviä riskejä hallitaan sekä se, että asetus ei tule olemaan unionin laajuinen, mitä asetuksesta konkreettisesti jää jäljelle. Asetuksen merkitys liittyy myös siihen, että kuinka moni muu jäsenvaltio asetukseen aikoo sitoutua ja mitä nämä jäsenvaltiot ovat. Mikä asetuksen käytännön merkitys tulisi olemaan Suomessa taikka vaikkapa suomalaisille muualla unionin alueella? Jos esimerkiksi kahteen samaa sukupuolta olevaan vanhempaan kielteisesti suhtautuvat valtiot eivät ole mukana tiiviimmässä yhteistyössä, ketkä asetuksesta tosiasiassa hyötyvät suhteessa nykytilaan.

Mielestäni asetusehdotusta arvioitaessa on myös otettava huomioon se, lisäisikö asetus tarpeettomasti tai lähes tarpeettomasti oikeusjärjestelmän kerroksellisuutta ja monimutkaisuutta. Kaikkine tarvittavine poikkeuksineen asetus on varsin monimutkainen ja sen soveltaminen voi olla hankalaa. Asiasta ei ole tutkimustietoa, mutta epäilen, ettei lopulta ole tavattoman paljon lapsia tai perheitä, jotka nykytilaan verrattuna merkittävästi hyötyisivät joka tapauksessa reikäjuustomaiseksi jäävästä asetuksesta.

4.11.2026

Katja Karjalainen
Hyvinvointioikeuden professori
Lapin yliopisto