Valiokunnan lausunto LaVL 16/2016 vp– U 52/2016 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (uudelleenlaadittu toisinto Bryssel IIa –asetuksesta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (uudelleenlaadittu toisinto Bryssel IIa –asetuksesta) (U 52/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, oikeusministeriö
- hovioikeudenneuvos Marjatta Möller, Helsingin hovioikeus
- käräjätuomari Tiina Nurmimäki, Helsingin käräjäoikeus
- lainopillinen avustaja Ahti Vaaja, Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto
- asianajaja Auni Särkkä, Suomen Asianajajaliitto
- professori Markku Helin

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 30.6.2016 ehdotuksen neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta. Ehdotuksessa esitetään tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003 eli niin sanotun Bryssel IIa –asetuksen tarkistamista. Muutosehdotukset sisällytettäisiin nykyiseen asetukseen siten, että asetuksesta laaditaan kokonaan uusi toisinto.

Ehdotetut muutokset perustuvat vuodesta 2005 voimassa olleen Bryssel IIa -asetuksen uudelleentarkastelun tuloksiin. Ehdotuksen tarkempi sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LaVL 16/2016 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että Bryssel IIa –asetus on tärkeä ja hyödyllinen väline avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevien asioiden alalla, ja pitää perusteltuna sen tarkistamista eräiltä osin. Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon kehittämistä sekä kaapatun lapsen palauttamismenettelyn tehostamista rajat ylittävissä asioissa. Ehdotus edistää osaltaan näitä tavoitteita.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna keskusviranomaisten välisen yhteistyön parantamista. Neuvotteluissa valtioneuvosto pyrkii mahdollisuuksien mukaan siihen, että keskusviranomaisten välisen yhteistyön järjestelmästä tulee sujuva ja että sääntely on mahdollisimman yhteensopiva Haagissa vuonna 1996 tehdyn lastensuojelusopimuksen yhteistyöjärjestelmän kanssa. Säännösten yksityiskohtiin tulee jatkoneuvotteluissa vielä kiinnittää huomiota.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että jäsenvaltiossa asetuksen soveltamisalalla annettu päätös voidaan panna toisessa jäsenvaltiossa täytäntöön ilman erillistä eksekvatuurimenettelyä, jos päätökseen johtanut menettely täyttää oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti päätösten täytäntöönpanon yhtenäistämistä koskeviin ehdotuksiin. Nämä voivat olla ongelmallisia sekä oikeusperustan että toissijaisuusperiaatteen valossa. Ehdotusta tulee tältäkin osin arvioida neuvottelujen kuluessa tarkemmin, kun sääntelyn yksityiskohdat ovat paremmin hahmottuneet.

Asetuksen suhdetta pohjoismaiseen avioliittokonventioon ja mahdollista Suomea ja Ruotsia koskevan poikkeussäännöksen tarvetta on myös syytä arvioida neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Niin sanotussa Bryssel IIa -asetuksessa säädetään rajat ylittäviä tapauksia varten tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioistuinten päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa sekä lapsikaappausasioista. Asetuksen tarkoituksena on helpottaa tuomioiden vapaata liikkumista jäsenvaltioiden välillä. Komissio on tehnyt ehdotuksen asetuksen laatimisesta uudelleen. Tavoitteena on poistaa vapaata liikkuvuutta haittaavia jäljellä olevia esteitä sekä yksinkertaistaa ja tehostaa menettelyjä lapsen edun suojaamiseksi.

Valiokunta suhtautuu komission ehdotukseen asetuksen uudelleenlaatimiseksi ja ehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti, sillä Bryssel IIa -asetus on keskeinen instrumentti perheoikeuden alalla, minkä vuoksi on tärkeää, että se toimii mahdollisimman hyvin. Eräitä ehdotuksia on kuitenkin jatkoneuvotteluissa tarpeen arvioida huolellisesti.

Lapsikaappaus

Komission ehdotuksesta ilmenee, että asetuksen mukainen lapsen välitön palauttaminen ei toimi nykyisin riittävän tehokkaasti. Tämän vuoksi komissio ehdottaa muun muassa muutoksenhakuasteiden vähentämistä yhteen ja käsittelyaikojen täsmentämistä. Myös keskusviranomaisen toiminnalle asetetaan määräaika. Lisäksi ehdotetaan, että jäsenvaltioille asetetaan velvoite keskittää lapsikaappausasiat rajoitetulle määrälle tuomioistuimia. Näin pyritään varmistamaan, että palauttamishakemusten käsittelystä vastaavat tuomarit olisivat riittävän perehtyneitä lapsikaappausasioihin.

Komission ehdotukset toimivallan keskittämisestä rajoitetulle määrälle tuomioistuimia ja muutoksenhakuasteiden vähentämisestä eivät Suomen kansallisen lainsäädännön kannalta ole sinällään ongelmallisia, koska Suomessa lapsikaappausasioissa toimivalta ensimmäisessä oikeusasteessa on keskitetty Helsingin hovioikeudelle ja muutoksenhakuasteita on yksi. Lakivaliokunnan mielestä on kuitenkin tärkeää vielä arvioida, onko unionilla toimivaltaa antaa tällaisia säännöksiä asian kansallisesta käsittelystä. Komission ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Määräyksen mukaan kyseinen yhteistyö perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

Myös sitä, ovatko mainitut tuomioistuinkäsittelyä koskevat ehdotukset toissijaisuusperiaatteen mukaisia, tulee jatkoneuvotteluissa vielä selvittää. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Valiokunnan mukaan voidaan kysyä, eivätkö jäsenvaltiot voisi tehostaa menettelyä omilla lainsäädäntötoimillaan.

Lapsen kuuleminen

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltioiden viranomaisille säädetään nimenomainen velvollisuus antaa lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, mahdollisuus tulla kuulluksi vanhempainvastuuta koskevissa asioissa. Nykyisessä asetuksessa lapsen kuuleminen on otettu epäsuorasti huomioon, sillä lapsen kuulemisen laiminlyönti voidaan ottaa huomioon päätöksen tunnustamisen kieltäytymisperusteena. Valtioneuvosto ei ole ottanut komission ehdotukseen tältä osin kantaa.

Lakivaliokunta toteaa, että lapsen kuuleminen on tärkeä periaate myös Suomessa. Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa asiassa on selvitettävä lapsen omat toivomukset ja mielipide, sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista, jos vanhemmat eivät ole asiasta yksimieliset, jos lapsi on muun henkilön kuin huoltajansa hoidettavana taikka jos tätä muutoin on pidettävä lapsen edun kannalta aiheellisena. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotuksessa lapsen kuulemisen velvoite ei sisällä minkäänlaista poikkeusmahdollisuutta esimerkiksi silloin, jos kuuleminen olisi lapselle

haitallista. Valiokunnan näkemyksen mukaan asetusehdotukseen olisi tältä osin tärkeää saada joustavuutta.

Eksekvatuurista luopuminen

Bryssel IIa -asetuksessa edellytetään nykyisin pääsääntöisesti niin sanottua eksekvatuurimenettelyä, jotta toisessa jäsenvaltiossa annettu päätös voidaan panna täytäntöön. Eksekvatuurimenettelyssä päätös julistetaan täytäntöönpanokelpoiseksi siinä valtiossa, jossa täytäntöönpanoa pyydetään. Vasta tämän jälkeen päätös voidaan panna täytäntöön. Nyt komissio ehdottaa, että asetuksen soveltamisalalla tästä menettelystä luovutaan kaikilta osin. Vastaajan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvataan menettelyllisillä takeilla eli säätämällä asetuksessa tietyt kieltäytymisperusteet päätöksen tunnustamiselle.

Eksekvatuurimenettelystä luopuminen kaikkien asetuksen piiriin kuuluvien päätösten osalta on asetusehdotuksen keskeisin muutosesitys. Vastaavasta menettelystä on luovuttu jo monella muulla alalla. Valiokunta pitää eksekvatuurimenettelystä luopumista perusteltuna, koska näin voidaan nopeuttaa menettelyn kestoa ja säästää menettelystä kansalaisille aiheutuvia kustannuksia. Esitys ei myöskään heikennä asianosaisten asemaa, sillä jos vastaaja katsoo, ettei toisessa jäsenvaltiossa tehtyä päätöstä tule tunnustaa tai panna täytäntöön, hän voi saattaa täytäntöönpanovaltion tuomioistuimen tutkittavaksi, onko asetuksessa mainittu kieltäytymisperuste olemassa.

Täytäntöönpanomenettely

Päätösten täytäntöönpanon tehostamiseksi ehdotuksessa esitetään täytäntöönpanolle kuuden viikon määräaikaa. Jos päätöstä ei ole pantu täytäntöön tässä ajassa menettelyn aloittamisesta, täytäntöönpanovaltion tuomioistuimen on ilmoitettava viivästymisestä ja siihen johtaneista syistä pyynnön esittäjälle. Ehdotuksen taustalla on havainnot täytäntöönpanon tehottomuudesta käytännössä. Komission ehdotuksesta ilmenee, että vanhempainvastuuta koskevat päätökset pannaan usein täytäntöön myöhään tai niitä ei panna täytäntöön lainkaan. Jäsenvaltioiden täytäntöönpanoa koskevat säännökset ja käytännöt poikkeavat toisistaan merkittävästi.

Komission ehdotus on jäsenvaltioiden kannalta merkityksellinen, koska siinä ehdotetaan päätösten täytäntöönpanosta yhtenäisiä säännöksiä, joita olisi sovellettava myös tapauksissa, joilla ei ole rajat ylittäviä vaikutuksia eli puhtaasti kansallisten asioiden täytäntöönpanossa. Valiokunta toteaa, että kansainväliset instrumentit eivät yleensä käsittele päätösten täytäntöönpanoa, vaan se on jätetty täytäntöönpanovaltion kansallisen lain varaan. Tämän vuoksi on periaatteellisesti tärkeää, että neuvotteluissa arvioidaan, onko komissiolla asetusehdotuksen oikeusperustan nojalla toimivaltaa antaa ehdotettuja säännöksiä. Myös ehdotuksen toissijaisuusperusteen mukaisuutta on aiheellista arvioida. Toisaalta ottaen huomioon, että päätösten täytäntöönpanon hitaus on ongelma unionin lainsäädännön tehokkuuden ja asianosaisten oikeuksien toteutumisen kannalta, olisi hyvä, jos neuvotteluissa löydettäisiin ratkaisu, jolla ongelmaan voidaan puuttua myös unionin tason toimin.

Asetuksen suhde pohjoismaiseen avioliittokonventioon

Bryssel IIa -asetukseen sisältyy nykyisin poikkeus, joka oikeuttaa Suomen ja Ruotsin tietyin edellytyksin soveltamaan niin sanottua pohjoismaista avioliittokonventiota asetuksen sijasta. Komissio ehdottaa tämän poikkeuksen poistamista.

Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että pohjoismaisen poikkeuksen tarvetta ja sisältöä vielä työryhmäneuvotteluissa arvioidaan ottaen huomioon, millaiseksi asetusehdotuksen sisältö neuvotteluissa muotoutuu. Tavoiteltavaa on, että Suomella ja Ruotsilla olisi asiasta yhtenäinen näkemys.

Mahdollisuus valita oikeuspaikka avioeroasiassa

Bryssel IIa -asetus ei nykyisin mahdollista sitä, että puolisot tekevät sopimuksen siitä, missä valtiossa avioeroa koskeva asia on ratkaistava. Toimivalta määräytyy siten asetuksen säännösten mukaisesti. Komissio ei ehdota tähän muutosta.

Valiokunta toteaa, että puolisoiden valinnanvapauden puute voi joissakin tapauksissa tehdä avioeron saamisen tarpeettoman hankalaksi. Komission vaikutusarviosta ilmenee, että valinnanvapautta on harkittu asetusehdotuksen valmistelun aikana, mutta asiasta ei ole tehty esitystä, koska jäsenvaltioiden kannat eroavat toisistaan. Tästä taustasta huolimatta valiokunta pitää aiheellisena, että asia otetaan vielä työryhmäneuvotteluissa esille. Valiokunta myös toteaa, että muissa unionin perheoikeudellisissa instrumenteissa asianosaisille on suotu valinnanvapautta oikeuspaikan suhteen.

Kolmannessa valtiossa vireillä olevan asian vireilläolovaikutus

Bryssel IIa -asetus sisältää säännökset vireilläolovaikutuksesta tilanteessa, jossa sama asia pannaan vireille kahden eri jäsenvaltion tuomioistuimessa. Sen jäsenvaltion tuomioistuimen, jossa asia on myöhemmin tullut vireille, on keskeytettävä asian käsittely. Tarkoituksena on estää se, että samasta asiasta annetaan keskenään ristiriitaisia tuomioita.

Asetuksessa säännellään nykyisin vain jäsenvaltioiden välisiä tilanteita, eikä komission ehdotus tuo tähän muutosta. Valiokunnan mielestä neuvotteluissa olisi kuitenkin hyvä vielä selvittää, tulisiko asetukseen ottaa säännös kolmannessa valtiossa vireille pannun, asetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian vireilläolovaikutuksesta. Tällainen säännös on sisällytetty uuteen Bryssel I -asetukseen (33 artikla).

Lopuksi

Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota asetusehdotuksen oikeusperustaa ja toissijaisuusperiaatetta koskeviin ongelmiin. Valiokunta on edellä käsitellyt näitä ongelmia tuomioistuinmenettelyä ja täytäntöönpanoa koskevien ehdotusten osalta. Niiden lisäksi ongelmallisena voidaan pitää valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevin tavoin myös komission ehdottamaa jäsenvaltioille asetettua velvollisuutta varmistaa keskusviranomaisen taloudelliset ja henkilöresurssit. Ehdotuksen tarkoituksena on tältä osin tehostaa keskusviranomaisen toimintaa ja nopeuttaa yhteistyötä. Komission mukaan erityinen säännös helpottaisi resurssien kohdenta-

mista kansallisella tasolla ja korostaisi asianmukaisesti varustettujen keskusviranomaisten merkitystä. Valiokunta pitää ehdotuksen tavoitteita sinällään kannatettavina, mutta voidaan kysyä, eikö ehdotuksen tavoitteita voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden omin toimin. Edellä esitetyn perusteella valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusperustaan ja toissijaisuusperiaatteeseen liittyviin asetusehdotuksen ongelmiin kiinnitetään jatkoneuvotteluissa huomiota.

Myös asetusehdotuksen selkeyden ja ymmärrettävyyden parantamiseen on tärkeää kiinnittää huomiota, sillä ehdotus on sekä yksittäisten säännösten että rakenteen osalta vaikeaselkoinen. Selkeys ja ymmärrettävyys ovat erityisen tärkeitä ottaen huomioon, että kyse on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavasta sääntelystä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteereinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila