



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 27.3.2001
KOM(2001) 166 lopullinen

KOMMISSION VALMISTELUASIAKIRJA

lasten huoltoa koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta

lasten huoltoa koskevien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta

1. TIIVISTELMÄ

Yhteisö on asettanut tavoitteekseen luoda todellinen oikeudellinen alue, jossa jäsenvaltioissa tehdyt päätökset tunnustetaan ja pannaan täytäntöön koko Euroopan unionissa.

Perheoikeuden alalla päätösten vapaalla liikkuvuudella on suora vaikutus ihmisten päivittäiseen elämään etenkin nyt, kun perheyhteydet muotoutuvat aiempaa enemmän eri jäsenvaltioiden kansalaisten tai asukkaiden välillä ja kun perheenjäsenet asuvat perheen hajottua yhä useammin eri puolilla Eurooppaa. *Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa 29 päivänä toukokuuta 2000 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1347/2000* (Bryssel II -asetus) säädetään avioeroa tai asumuseroa koskevien tuomioiden tunnustamisesta. Asetuksen soveltamisala on kuitenkin suppea, minkä lisäksi edellytetään eksekvaturimenettelyä ennen kuin yhdessä jäsenvaltiossa annettu tuomio voidaan panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa 30. marraskuuta 2000 hyväksyttiin kunnianhimoinen ohjelma, jonka tavoitteena on poistaa eksekvaturimenettelyn soveltaminen yksityis- ja kauppaoikeuden alalla. Perheoikeuden alalla ohjelmaan sisältyy jo sen ensimmäisessä vaiheessa Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentaminen sekä erityishanke eksekvaturimenettelyn poistamiseksi tapaamisoikeuden osalta.

Samassa yhteydessä neuvosto teki päätelmän, jonka mukaan Ranskan aloitetta eksekvaturimenettelyn poistamiseksi tapaamisoikeuden osalta voidaan viedä eteenpäin ainoastaan rinnakkain Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentamisen kanssa. Näin varmistetaan kaikkien lasten tasapuolinen kohtelu ja otetaan huomioon sosiaaliset tosiasiat, kuten perherakenteiden monipuolistuminen.

Tässä valmisteluasiakirjassa esitetään alustavia huomioita vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman ensimmäisen vaiheen täytäntöön panemiseksi perheoikeuden alalla ja tapaamisoikeutta koskevaan aloitteeseen liittyvän työn jatkumisen mahdollistamiseksi. Jäljempänä luvussa 2 esitellään EY:n perustamissopimuksen mukaisessa oikeudellisessa yhteistyössä tapahtunut kehitys lasten huoltoa koskevissa asioissa. Luvussa 3 luodaan katsaus kansainväliseen viitekehukseen ja erityisesti vaikutuksiin, joita on ollut yhteisön liittymisellä lasten huollosta vuonna 1996 tehtyyn Haagin yleissopimukseen. Luvussa 4 käsitellään Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentamista, toimivaltasääntöjä sekä joitakin asiaan liittyviä kysymyksiä ja sisältöä koskevia näkökohtia. Luvussa 5 esitetään loppuhuomautuksia, joissa käsitellään Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentamista ja sen suhdetta komission tällä alalla tekemään työhön.

Tarkoituksena on antaa komission ehdotus asetukseksi lasten huollosta.

2. EY:N PERUSTAMISSOPIMUKSEN MUKAISEN OIKEUDELLISEN YHTEISTYÖN TÄRKEIMMÄT VAIHEET LASTEN HUOLTOA KOSKEVISSA ASIOISSA

Joulukuu 1998 – Wienin toimintasuunnitelma

Jäsenvaltiot tunnustivat jo Maastrichtin sopimuksessa, että oikeus- ja sisäasiat ovat yhteistä etua koskevia asioita. Tämän alan toimenpiteet toteutettiin tuolloin kuitenkin kansainvälisinä yleissopimuksina, jotka jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä yksimielisesti ja jotka kansallisten parlamenttien oli ratifioitava.

Wienissä joulukuussa 1998 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi toimintasuunnitelman vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseksi. Tällä valmistellaan muun muassa yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa koskevan Amsterdamin sopimuksen määräysten voimaantuloa. Wienin toimintasuunnitelman tarkoituksena oli antaa ihmisille eri puolilla Euroopan unionia yhtäläinen käsitys oikeudesta toimivaltaisen tuomioistuimen helpon tunnistamisen, sovellettavan lain selkeän määrittelyn sekä nopeiden ja oikeudenmukaisten oikeudenkäyntien ja tehokkaiden täytäntöönpanomenettelyjen avulla.

Toukokuu 1999 – Amsterdamin sopimus

Toukokuun 1. päivänä 1999 voimaan tullut Amsterdamin sopimus oli ratkaiseva askel eteenpäin, sillä siinä määrättiin yhteisön mekanismien käytöstä tietyillä keskeisillä politiikan aloilla oikeus- ja sisäasioissa, mukaan luettuna oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa. Yksityisoikeudellisia asioita koskevan oikeudellisen yhteistyön siirtäminen kolmannelta pilarista ensimmäiseen pilariin toi uusia mahdollisuuksia nopeuttaa ja syventää työskentelyä tällä alalla.

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen asteittaiseksi luomiseksi neuvosto hyväksyy toimenpiteitä oikeudellisen yhteistyön alalla sellaisissa yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia ja jotka ovat näin ollen välttämättömiä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta¹. Näihin toimenpiteisiin kuuluvat yksityis- ja kauppaoikeudellisia tapauksia koskevien päätösten tunnustamisen ja täytäntöönpanon parantaminen ja yksinkertaistaminen sekä jäsenvaltioissa sovellettavien lainvalintasääntöjen ja toimivaltasääntöjen yhteensopivuuden edistäminen².

Lokakuu 1999 – Tampereella saavutettu edistys

Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto edisti todellisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomista huomattavasti. Euroopan komissiota pyydettiin pitämään tulostaulukkoa, jossa luetellaan kunkin vaiheen tavoitteet sekä suunnitellut ja toteutetut toimet. Oikeudellisen alueen luomiseksi Eurooppa-neuvosto kannatti oikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, jonka ”pitäisi olla oikeudellisen yhteistyön

¹ *Euroopan yhteisön perustamissopimus* (”EY:n perustamissopimus”), IV osasto (viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka), 61 artiklan c alakohta ja 65 artikla. Tämän osaston määräysten soveltamisessa otetaan huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan asemasta tehtyjen pöytäkirjojen määräykset (69 artikla).

² Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa seuraavan viiden vuoden siirtymäkauden aikana neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta tai jäsenvaltion aloitteesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan (67 artikla). Perheoikeuden alaan kuuluvien toimenpiteiden osalta ratkaisut tehdään yksimielisesti myös Nizzan sopimuksen voimaantulon jälkeen.

peruskivi sekä yksityisoikeudellisissa että rikosasioissa unionissa”³, ja kannusti lähentämään yksityisoikeutta. Erityisesti

”Yksityisoikeudellisissa asioissa Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota tekemään ehdotuksen siitä, kuinka voitaisiin vähentää välivaiheita, jotka ovat yhä edellytyksenä päätösten ja tuomioiden tunnustamiseksi ja täytäntöön panemiseksi pyynnön vastaanottavassa valtiossa. Ensi vaiheessa olisi poistettava nämä välivaiheen menettelyt vähäisiä kuluttaja- ja kaupallisia vaatimuksia koskevien ratkaisujen osalta sekä tiettyjen perheoikeudellisissa asioissa (esim. elatusvaateista ja tapaamisoikeudesta) annettujen tuomioiden osalta. Nämä päätökset tunnustettaisiin sellaisinaan kaikkialla unionissa ilman välivaiheen käsittelyä tai ilman että täytäntöönpanosta voidaan perustellusti kieltäytyä. Tähän voitaisiin liittää tiettyjä siviiliprosessioikeutta koskevia vähimmäisvaatimuksia.”⁴

Toukokuu 2000 – Bryssel II -asetus

Bryssel II -asetukseen sisältyy säännöksiä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden välitöntä tunnustamista ja yksinkertaistettua täytäntöönpanoa avioliittoa ja lasten huoltoa koskevissa asioissa (*kats*o liite 1).⁵ Lasten huoltoa koskevat asiat sisällytettiin asetukseen vasta neuvottelujen myöhäisemmässä vaiheessa, jotta avioerotuomioistuimen toimivalta lasten huoltoa koskevissa asioissa voidaan ottaa huomioon monissa jäsenvaltioissa.

Bryssel II -asetuksen soveltamisala rajoittuu yhteisten lasten huoltoa koskeviin tuomioihin, jotka on annettu avioliitto-oikeuden alaan kuuluvien menettelyjen yhteydessä. Tämä merkitsee sitä, että asetusta ei sovelleta sellaisiin perhetilanteisiin, jotka johtuvat muista parisuhteista kuin avioliitosta, eikä tuomioihin, jotka on annettu muun kuin avioeron tai asumuseron yhteydessä. Eksekvatuurimenettelyä kuitenkin edellytetään ennen kuin yhdessä jäsenvaltiossa annettu tuomio voidaan panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa.

Heinäkuu 2000 – Tapaamisoikeutta koskeva Ranskan aloite

Ranska esitteli 3. heinäkuuta 2000 Bryssel II -asetukseen perustuvan aloitteen, jonka tarkoituksena on helpottaa eronneiden tai asumuserossa elävien puolisoitten lasten tapaamisoikeuden rajat ylittävää täytäntöönpanoa poistamalla eksekvatuurimenettely⁶. Aloitteen alkuperäinen versio koski tuomioita, jotka kuuluivat Bryssel II -asetuksen soveltamisalaan ja

³ Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät, 33 kohta.

⁴ Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmät, 34 kohta.

⁵ *Neuvoston asetus (EY) N:o 1347/2000, annettu 29 päivänä toukokuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa*, EYVL L 160, 30.6.2000, s. 19. Neuvosto teki 28. toukokuuta 1998 yleissopimuksen tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoaasioissa ja suositteli, että jäsenvaltiot hyväksyisivät sen Maastrichtin sopimuksen K.3 artiklan nojalla (EYVL C 122, 16.7.1998, s. 1). Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voineet enää ratifioida tätä yleissopimusta, sillä Amsterdamin sopimuksen voimaantulon vuoksi ne rikkoisivat silloin uskollisuuttaan yhteisöä kohtaan, ja erityisesti siksi, että ehdotus yhteisön säädökseksi oli jo käsiteltävänä. Tämän vuoksi Bryssel II -asetuksen sisältö, sen kapea soveltamisala mukaan luettuna, korvasi suurelta osin vuoden 1998 yleissopimuksen sen jälkeen, kun siihen oli tehty uuteen institutionaaliseen kehykseen soveltuvat tarvittavat mukautukset.

On huomattava, ettei mikään yhteisön säädös koske avioliitosta johtuvaa oikeutta omaisuuteen eikä testamentteja tai perimystä.

⁶ *Ranskan tasavallan aloite neuvoston asetuksen antamiseksi lasten tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden vastavuoroisesta täytäntöönpanosta*, EYVL C 234, 15.8.2000, s. 7. Ranskan aloite perustuu EY:n perustamissopimuksen 61 artiklan c alakohtaan ja 65 artiklaan. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat ilmoittaneet aikeestaan osallistua aloitteeseen.

jotka takasivat toiselle vanhemmalle rajat ylittävän tapaamisoikeuden yhden alle 16-vuotiaan lapsen osalta.

Tämä aloite asetuksen antamiseksi perustuu tietyjen tapaamisoikeutta koskevien tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuuden vastavuoroiseen tunnustamiseen, mikä on erotettava itse täytäntöönpanosta. Eksekvaturimenettelyn poistaminen merkitsee itse asiassa sitä, että täytäntöön panevassa jäsenvaltiossa ei enää edellytetä erityistä menettelyä ennen täytäntöönpanon aloittamista. Aloite ei näin ollen koske täytäntöönpanoa, joka toteutetaan täytäntöön panevan jäsenvaltion lain perusteella.

Jotta tasapainotetaan näiden tuomioiden suoraa täytäntöönpanokelpoisuutta kaikissa jäsenvaltioissa, aloitteessa esitetään seuraavat takeet:

- kiireellinen menettely, joka pannaan vireille lapsen vakinaisena asuinpaikkana toimivan jäsenvaltion tuomioistuimessa ja jonka avulla voidaan evätä täytäntöönpanokelpoisuus poikkeustilanteissa (eli silloin, kun se voisi aiheuttaa vakavaa haittaa lapsen eduille tai silloin, kun on voimassa toinen täytäntöönpanokelpoinen tuomio, joka on ristiriidassa ensin mainitun kanssa), ja
- takeet lapsen palauttamisesta tämän ulkomailla oleskelun jälkeen (mikä tarkoittaa toisaalta, että lapsen kiireellisen suojelun tarvetta lukuun ottamatta oleskelujäsenvaltion viranomaiset eivät voi tämän oleskelun yhteydessä olla toimivaltaisia muuttamaan täytäntöön pantavaa ulkomaista tuomiota, ja toisaalta, että heillä on sidottu toimivalta määrätä lapsen palauttaminen).

Luvussa 3 käsiteltävien Haagin yleissopimusten mukaisten jo käytössä olevien yhteistyömenettelyjen vahvistaminen koskee tietojen vaihtamista, rohkaisemista tapaamisoikeuden vapaaehtoiseen toteuttamiseen ja tapaamisoikeuden täytäntöönpanon takaamista turvautumalla viime kädessä pakkokeinoihin.

Aloite on ensimmäinen pyrkimys poistaa eksekvaturimenettely kapealla mutta arkaluonteisella alalla. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto teki kokouksessaan 30. marraskuuta 2000 kuitenkin päätelmän, että aloitetta viedään sen kapean soveltamisalan vuoksi eteenpäin ainoastaan rinnakkain Bryssel II -aloitteen soveltamisalan laajentamisen kanssa, jotta mahdollistetaan kaikkien lasten tasapuolinen kohtelu.⁷ Puheenjohtajavaltio Ruotsi on ilmoittanut, että työtä jatketaan molemmilla saroilla.

Joulukuu 2000 – Vastavuoroista tunnustamista koskeva ohjelma

Neuvosto ja komissio hyväksyivät joulukuussa 2000 Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti toimenpideohjelman tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisesta neljällä toiminta-alalla.⁸ Kullakin toiminta-alueella tavoitteena on poistaa eksekvaturimenettely kolmessa vaiheessa, minkä lisäksi voidaan toteuttaa horisontaalisia liitännäistoimenpiteitä. Lasten huollon osalta näihin toimenpiteisiin voi sisältyä lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamista sekä kysymyksiä, jotka liittyvät lapsen edun huomioon ottamiseen ja lapsen asemaan menettelyssä.

⁷ Myös Euroopan parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea toivat lausunnoissaan esille Ranskan aloitteen kapean soveltamisalan.

⁸ *Toimenpideohjelma tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisesta siviili- ja kauppa-oikeuden alalla*, EYVL C 12, 15.1.2001, s. 1.

Seuraavassa taulukossa esitetään ohjelman toiseen toiminta-alaan kuuluvat toimenpiteet.

Vastavuoroista tunnustamista koskeva ohjelma	
Toinen toiminta-ala (Bryssel II -asetukseen kuuluvat perheoikeuden alat sekä aviosuhteeseen perustumattomat perherakenteet)	
1. vaihe:	
–	Eksekvatuurimenettelyn poistaminen tapaamisoikeudesta tehtyjen päätösten osalta.
–	Aviosuhteeseen perustumattomia perherakenteita koskeva säädös.
–	Soveltamisalan laajentaminen päätöksiin, joilla muutetaan avio- tai asumuseron yhteydessä määrättyjä lapsen huoltoa koskevia edellytyksiä.
2. vaihe:	
–	Bryssel I -asetuksen yksinkertaistettujen menettelyjen noudattaminen.
–	Väliaikainen täytäntöönpano ja turvaamistoimet.
3. vaihe:	
–	Eksekvatuurimenettelyn yleinen poistaminen joillakin aloilla sellaisen eurooppalaisen täytäntöönpanoperusteen muodossa, joka on kaikissa jäsenvaltioissa suoraan täytäntöönpanokelpoinen ilman välivaiheen menettelyjä.

Joulukuu 2000 – Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin perusoikeuskirjaa koskeva julistus annettiin Nizzan Eurooppa-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2000.⁹ Perusoikeuskirjaan sisältyvät oikeudet muodostavat vankan perustan kaikille tuleville EU:n tason toimille, myös lasten huoltoa koskevalle tulevalle lainsäädännölle. Erityisesti perusoikeuskirjan 24 artiklassa esitetään useita lapsiin kohdistettavai menettelyä koskevia ja aineellisia oikeuksia, joiden laadintaan on saatu virikkeitä jäljempänä luvussa 3.1 mainitusta YK:n yleissopimuksesta (*kats*o liite 4).

=> Yhteenveto:

- (1) Yhteisö on aloittanut vastavuoroista tunnustamista koskevan kunnianhimoisen ja vaiheittaisen ohjelman, jolla on kaksi tavoitetta: (1) sellaisten kysymysten huomioon ottaminen, jotka eivät kuulu yhteisön nykyisten säädösten soveltamisalaan ja (2) eksekvatuurimenettelyn poistaminen vähitellen kaikkien päätösten osalta yksityis- ja kauppaoikeuden alalla.**
- (2) Perheoikeuden alalla ohjelman ensimmäisessä vaiheessa otetaan mukaan alat, jotka eivät kuulu Bryssel II -asetuksen soveltamisalaan, ja toteutetaan tapaamisoikeutta koskeva erityishanke. Nämä kaksi tekijää täydentävät toinen toistaan, sillä neuvoston mukaan Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentaminen on ennakoedellytys Ranskan aloitteelle, joka puolestaan valmistelelee vaiheita 2 ja 3.**
- (3) Tarvittaessa samanaikaisesti jatketaan työskentelyä sellaisten horisontaalisten toimenpiteiden parissa, joiden tavoitteena on lujittaa keskinäistä luottamusta ja helpottaa päätösten tunnustamista.**

⁹ *Euroopan unionin perusoikeuskirja – juhlallinen julistus*, EYVL C 364, 18.12.2000, s 1.

3. LASTEN HUOLTOA KOSKEVIEN TOIMENPITEIDEN KANSAINVÄLINEN VIITEKEHYS

3.1. Lasten huoltoa koskevat kansainväliset yleissopimukset

Vuonna 1996 tehty lasten huoltoa koskeva Haagin yleissopimus

*Vuonna 1961 tehty alaikäisten suojelua koskeva Haagin yleissopimus*¹⁰ on tarkoitus korvata sopimusvaltioiden välisissä suhteissa uudella yleissopimuksella, eli *vuonna 1996 tehdyllä lasten huoltoa koskevalla Haagin yleissopimuksella*¹¹ (katso liite 2), joka ei kuitenkaan ole vielä tullut voimaan. Vuoden 1996 yleissopimuksessa määrätään toimivallasta, sovellettavasta laista, tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta lasten huoltoa koskevissa asioissa, tapaamisoikeus mukaan luettuna. Vuoden 1961 yleissopimuksessa asetetaan etusijalle kansallisuus, kun taas vuoden 1996 yleissopimus perustuu sopimuspuolena olevan, lapsen asuinpaikkana toimivan valtion toimivaltaan. Toimivaltainen viranomainen soveltaa periaatteessa asianomaisen valtion kansallista lainsäädäntöä, ja se voi siirtää tapauksen tuomioistuimelle, jolla on paremmat edellytykset asian käsittelyyn. Tuomiot tunnustetaan välittömästi, ja sopimuspuolilla on oltava käytössään yksinkertainen ja nopea eksekvatuurimenettely. Nimettyjen viranomaisten yhteistyötä varten on olemassa tietty mekanismi.

Se seikka, että toimivalta muuttuu lapsen asuinpaikan muuttuessa, aiheuttaa riskin, että luodaan väkisin keinotekoisia toimivaltaa koskevia liityntöjä lapsen huoltajuuden saamiseksi. Tällaisen toiminnan välttämiseksi sekä Bryssel II -asetuksessa¹² että vuoden 1996 yleissopimuksessa asetetaan etusijalle *vuonna 1980 tehty* erittäin onnistunut *kansainvälistä lapsikaappausta koskeva Haagin yleissopimus*, joka on voimassa 36 valtiossa, kaikki 15 jäsenvaltiota mukaan luettuina (katso liite 2)¹³. Vuoden 1980 yleissopimuksen tavoitteena on vahvistaa nykyistä tilannetta palauttamalla ripeästi luvattomasti poisviedyt lapset¹⁴. Tätä varten yleissopimuksessa luodaan viranomaisten yhteistyöjärjestelmä luvattomasti poisvietyjen lasten palauttamiseksi sekä huolto- ja tapaamisoikeuden toteuttamiseksi.

Vuoden 1980 yleissopimuksessa tunnustetaan myös tarve tehdä joitakin poikkeuksia lapsen palauttamisvelvoitteeseen, mutta näitä tapauksia on tulkittava tarkasti. Sopimuksen 13 artiklan b

¹⁰ *X. Alaikäisten suojelun suhteen toimivaltaisista viranomaisista ja sovellettavasta lainsäädännöstä 5 päivänä lokakuuta 1961 tehty yleissopimus* ("vuoden 1961 yleissopimus"). Sopimus on voimassa Itävallassa, Ranskassa, Saksassa, Italiassa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Portugalissa ja Espanjassa sekä Puolassa, Sveitsissä ja Turkissa. Vuoden 1961 yleissopimusta on arvosteltu ristiriitaisista toimivaltaperusteista (kansallisuus ja asuinpaikka), viranomaisten riittämättömästä yhteistyöstä ja täytäntöönpanoa koskevien määräysten puuttumisesta.

¹¹ *XXXIV. Toimivallasta, sovellettavasta lainsäädännöstä, tunnustamisesta, täytäntöönpanosta ja yhteistyöstä lasten huoltoa ja lastensuojelutoimenpiteitä koskevissa asioissa 19 päivänä lokakuuta 1996 tehty yleissopimus* ("vuoden 1996 yleissopimus"). Alankomaat on tähän mennessä ainoa jäsenvaltio, joka on allekirjoittanut tämän sopimuksen (se ei kuitenkaan ole ratifioinut sitä).

¹² Bryssel II -asetuksen 4 artiklassa edellytetään, että tuomioistuimet käyttävät toimivaltaansa vuoden 1980 yleissopimuksen ja erityisesti sen 3 ja 16 artiklan mukaisesti. Tämä merkitsee sitä, että lapsikaappauksen jälkeen sen valtion tuomioistuin, joka on lapsen laillinen asuinpaikka, on edelleen toimivaltainen lapsen uuden todellisen asuinpaikan tuomioistuimen sijaan.

¹³ *XXVIII. Kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehty yksityisoikeuden alaa koskeva yleissopimus* (tehty 25. lokakuuta 1980). Parhaillaan käsitellään ehdotusta tapaamisoikeuden toteuttamista koskevan pöytäkirjan laatimiseksi.

¹⁴ Lapsen poisviemistä tai palauttamista on pidettävä luvattomana, jos se loukkaa huoltoon liittyviä oikeuksia sen valtion oikeusjärjestyksen mukaisesti, missä lapsella oli asuinpaikka välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä. Mikä tärkeintä, nämä huoltoon liittyvät oikeudet saattavat myös johtua suoraan laista, jolloin ne eivät edellytä tuomioistuimen päätöstä.

kohdassa määrätään poikkeuksen tekemisestä, jos on olemassa vakava uhka, että palauttamisesta aiheutuu lapselle fyysistä tai psyykkistä vahinkoa tai lapsi joutuu muuten kestävästi tilanteeseen. Tapaamisoikeutta koskeva Ranskan aloite oli osittain vastine 13 artiklan b kohdan yhteydessä esiintyneisiin ongelmiin, sillä artiklaa väitetään sovellettavan helposti väärin.

Muut kansainväliset sopimukset

Lasten huoltoa koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa käsitellään luvattoman poisviemisen ongelmaa lasten huoltoa koskevien päätösten tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien sääntöjen avulla (*kats*o liite 3).¹⁵ Kolmivaiheisen järjestelmän avulla saadaan vähitellen lisää perusteita kieltäytyä palauttamasta lasta. Kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet tämän yleissopimuksen, vaikkakin varauksin, mutta tämän ansiosta kieltäytymiselle on olemassa mahdollisimman suuri määrä perusteita, joita voidaan soveltaa kaikkiin tapauksiin.

Avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten oikeudellista asemaa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen tavoitteena on saattaa vähitellen avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten oikeudellinen asema samalle tasolle avioliitossa syntyneiden lasten kanssa¹⁶.

Tavoitteena lapsen aineelliset ja menettelyä koskevat oikeudet

Edellä mainittujen, tunnustamisen ja täytäntöönpanon helpottamiseksi tarkoitettujen sopimusten lisäksi suuntauksena on nykyään tunnustaa lapsen aineelliset ja menettelyä koskevat oikeudet, josta esimerkkinä on *vuonna 1998 tehty YK:n lasten oikeuksien yleissopimus* (*kats*o liite 4).¹⁷ Kuten edellä jo todettiin, EU:n perusoikeuskirjaan on sisällytetty artikla lasten oikeuksista.

Lisäksi on mainittava Euroopan neuvostossa käynnissä oleva työ *lapsiin liittyvää yhteydenpitoa koskevan yleissopimuksen luonnoksen*¹⁸ laatimiseksi. Tässä yleissopimusluonnoksessa esitetään useita yleisiä periaatteita, kuten lapsen oikeus ylläpitää yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa, ja määrätään asianmukaisista suojaustoimista ja takeista, joihin voi sisältyä ennen yhteydenpitoa sovellettava tunnustamista tai täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva mekanismi, sekä taloudellisista takeista ja sitoumuksista. Viranomaisien välistä yhteistyötä varten on suunniteltu järjestelmä, jossa viranomaisille myönnettäisiin valtuudet sekä varmistaa lasten palauttaminen että vahvistaa tapaamisoikeuden toteuttamisen edellytykset tai muuttaa niitä.

Näiden aineellisten oikeuksien peruslähtökohtana on, että lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon kaikissa lasta koskevissa päätöksissä.¹⁹ Lapsella on myös oikeus ylläpitää yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.²⁰ Menettelyjen osalta lasta on kuultava kaikissa häntä koskevissa asioissa hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.²¹ *Lasten oikeuksien käyttöä koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa* (*kats*o

¹⁵ *Lasten huoltoa koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja lasten palauttamisesta tehty eurooppalainen yleissopimus* (Luxemburg, 20. toukokuuta 1980).

¹⁶ *Avioliiton ulkopuolella syntyneiden lasten oikeudellista asemaa koskeva eurooppalainen yleissopimus* (Strasbourg, 15. lokakuuta 1975). Voimassa kahdeksassa jäsenvaltiossa.

¹⁷ *YK:n lasten oikeuksien yleissopimus*, 20. marraskuuta 1989 ("YK:n yleissopimus").

¹⁸ Mikäli tämä luonnos yleissopimukseksi vaikuttaa Bryssel II -asetukseen, on pohdittava yhteisön mahdollisuutta liittyä siihen.

¹⁹ YK:n yleissopimuksen 3 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohta.

²⁰ YK:n yleissopimuksen 9 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 3 kohta.

²¹ YK:n yleissopimuksen 12 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 1 kohta.

liite 3) määrätään lisäksi lapsen oikeudesta pyytää erityisedustajan nimeämistä silloin, kun lasten huollosta vastaava henkilö ei pysty edustamaan lasta.²²

3.2. Yhteisön mahdollinen liittyminen vuoden 1996 yleissopimukseen ja liittymisen vaikutukset

Sen mukaisesti, mitä yhteisöjen tuomioistuin on AETR-tapauksen mukaisessa oikeuskäytännössään ulkoisesta toimivallasta todennut²³, jäsenvaltiot eivät voi enää vapaasti liittyä vuoden 1996 yleissopimukseen, mikäli sopimuksen toimivaltaa ja täytäntöönpanoa koskevat määräykset vaikuttavat yhteisön säädöksiin (eli Bryssel II -asetukseen).²⁴ Yleissopimus on näin ollen sekasopimus, johon jäsenvaltiot ja yhteisö voivat liittyä ainoastaan yhdessä.

Osapuolia kuultiin käytäessä neuvotteluja, joiden tarkoituksena oli varmistaa vuoden 1996 yleissopimuksen ja vuonna 1998 tehdyn Bryssel II -yleissopimuksen välinen sopusointu. Bryssel II -asetus laadittiin näiden kuulemisten perusteella. Ensinnäkin lapsen asuinpaikan lisäksi vuoden 1996 yleissopimuksen 10 artiklaan sisällytettiin rinnakkainen toimivaltaperuste avioeron vahvistavalle tuomioistuimelle, mikä vastaa pääpiirteiltään Bryssel II -asetuksen 3 artiklan 2 kohtaa.²⁵ Toiseksi vuoden 1996 yleissopimuksen 52 artiklassa, niin sanotussa irtautumislausukkeessa, valtuutetaan sopimuksen osapuolena olevat valtiot tekemään sopimuksia, jotka koskevat lapsia, joiden asuinpaikka on missä tahansa näiden sopimusten osapuolena olevista valtioista.²⁶

Pohdittaessa yhteisön liittymistä vuoden 1996 yleissopimukseen, voidaan ajatella seuraavia vaihtoehtoja:

- (a) liitytään vuoden 1996 yleissopimukseen

Tässä vaihtoehdossa otetaan huomioon neuvotteluihin käytetty panostus ja arvo, joka yhtenäisellä kansainvälisellä viitekehyksellä on pyrittäessä ratkaisemaan lasten huoltoon liittyviä ongelmia, jotka usein ylittävät EY:n rajat.²⁷ Yhteisö itse ei kuitenkaan osallistunut näihin neuvotteluihin,

²² *Lasten oikeuksien käytöstä tehty eurooppalainen yleissopimus* (Strasbourg, 25. tammikuuta 1996), 4 artikla.

²³ Asia 22/70, komissio v. neuvosto (Kok. 1971, s. 263). Oikeustapausten sarjassa, jonka aloitti AETR:n tapaus, yhteisöjen tuomioistuin laati teorian implisiittisestä ulkoisesta toimivallasta, jonka mukaan aina, kun yhteisö on toteuttanut yhteistä politiikkaa, jäsenvaltiolla ei ole oikeutta toteuttaa ulkoisia toimia alalla, jolla on vaikutusta kyseiseen yhteiseen politiikkaan. Jos toimivalta on jaettu yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, kansainvälinen sopimus on sekasopimus, jota sovelletaan sellaisenaan ainoastaan, jos sekä yhteisö että jäsenvaltio ovat sen osapuolia.

²⁴ Bryssel II -asetuksessa säädetään kaikkien tuomioiden tunnustamisesta, myös sellaisten tuomioiden, jotka perustuvat 8 artiklan mukaiseen toimivaltaan muissa asioissa. Siinä otetaan huomioon myös sen jäsenvaltion kaikki kansainväliset sitoumukset, jossa tunnustamista pyydetään. Asetuksen 15 artiklan f alakohdassa säädetään, että muussa valtiossa kuin jäsenvaltiossa, jossa lapsella on asuinpaikka, myöhemmin annettu tuomio toimii perusteena tunnustamatta jättämiselle, jos se täyttää ne edellytykset, jotka ovat tarpeen sen tunnustamiseksi siinä jäsenvaltiossa, jossa tunnustamista pyydetään. Lisäksi 16 artiklassa säädetään, että jäsenvaltio voi kansainvälisen sopimuksen perusteella olla tunnustamatta tuomiota, joka perustuu toimivaltaan muissa asioissa.

²⁵ On huomattava, että vuoden 1996 yleissopimuksen 10 artiklalla otetaan käyttöön kaksi lisävaatimusta: sellaisen kolmannen osapuolen suostumus, joka toimii lapsen huoltajana, sekä sen vanhemman suostumus, jonka asuinpaikka on oikeudenkäynnin alkaessa jäsenvaltiossa, jossa avioeroa haetaan.

²⁶ Tällaisiin sopimuksiin on liitetty yhdenmukaisia lakeja, jotka perustuvat erityisiin alueellisiin tai muihin yhteyksiin.

²⁷ Tarve lujittaa oikeudellista yhteistyötä lasten huoltoa koskevissa asioissa tulee esille myös niiden maiden kanssa harjoitettavissa suhteissa, jotka eivät kuulu Haagin yleissopimusten alaan. Näitä

joiden tavoitteena oli sovittaa yhteen nämä kaksi kansainvälistä yleissopimusta (Bryssel II -yleissopimus oli tuolloin kolmannen pilarin väline). Vaikka EU:n lainsäädännön silloinen kehitys pyrittiin ottamaan tarkasti huomioon, vuoden 1996 yleissopimus todellisuudessa rajoittaa yhteisön tulevan toiminnan laajuutta suhteessa EY:n ulkopuolella asuviin lapsiin. Jos yhteisö haluaa liittymisen jälkeen kehittää edelleen politiikkaansa tällä alalla ja tarkoituksena on ulottaa lainsäädäntö koskemaan myös yhteisön ulkopuolella asuvia lapsia mukaan, se voi joutua hankalaan tilanteeseen, jossa se joutuu irtautumaan yleissopimuksesta, mikäli sen määräykset eivät ole yhdenmukaiset yhteisön tulevan politiikan kanssa.

Koska yhteisö ei ole tällä hetkellä Haagin konferenssin jäsen, tämä vaihtoehto edellyttää, että liittymisen tekniset ongelmat pystytään ratkaisemaan esimerkiksi liittämällä sopimukseen pöytäkirja.

– (b) neuvotellaan vuoden 1996 yleissopimuksesta uudelleen

Yhteisö voi pyytää yleissopimuksen määräysten uudelleentarkastelua ennen kuin se sitoutuu siihen. Seuraavat kaksi vaihtoehtoa ovat mahdollisia: (1) Uudet neuvottelut voivat koskea ainoastaan 52 artiklaa, jotta yhteisö voi tehdä kansainvälisen sitoumuksen välittömästi sovitun tekstin perusteella kuitenkin niin, ettei politiikan kehittämistä yhteisön tasolla estetä. (2) Toisaalta taas yhteisö voi yrittää neuvotella uudelleen yleissopimuksen sisältöä koskevista määräyksistä, jos näissä määräyksissä ei ole riittävästi otettu huomioon yhteisön huolenaiheita.

Vuoden 1996 yleissopimuksen sisältöä koskevien määräysten uudelleentarkastelu edellyttää sen arvioimista, voiko pelkästään lapsen asuinpaikkaan perustuva sääntö olla liian yksinkertainen ja joissakin tapauksissa tuottaa epätydyttävänä pidettävän tuloksen. Voidaan esimerkiksi ajatella tapausta, jossa vanhempiensa jossakin jäsenvaltiossa (jonka kansalaisia he myös ovat) kasvattama lapsi on äskettäin muuttanut kolmannessa maassa eläkkeellä olevien isovanhempiensa luokse, minkä vuoksi kyseinen jäsenvaltio ei voi toteuttaa toimivaltaansa edes sen alueella toteutettavissa lasten huoltoa koskevissa toimenpiteissä.

Jos yleissopimuksen 52 artiklan tai sisältöä koskevien määräysten uudelleentarkastelu ei enää ole mahdollista tai tarkastelun tulos ei ole tyydyttävä, tässä vaihtoehdossa vuoden 1996 yleissopimukseen liittyminen ei ole mahdollista. Tällöin on pohdittava myös vuoden 1961 yleissopimuksen soveltamisen jatkamista osassa jäsenvaltioita.²⁸

Viimeisenä huomautuksena voidaan todeta, että riippumatta siitä, mitä mieltä yhteisön liittymisestä vuoden 1996 yleissopimukseen ollaan, on muistettava, että liittyminen itsessään ei riitä varmistamaan neuvoston vaatimaa kaikkien lasten tasapuolista kohtelua eikä yksinkertaistamaan tunnustamista ja täytäntöönpanoa riittävästi yhteisellä oikeudellisella alueella. Vuoden 1996 yleissopimus voi kuitenkin antaa virikkeitä toimivaltaa koskeville yhteisön säännöksille (*kats*o luku 4.3).

asioita voidaan käsitellä muilla sopivilla alueellisilla foorumeilla, esimerkiksi osana Välimeren alueen kumppanimaiden kanssa toteutettavaa Barcelonan prosessia.

²⁸ Jos yhteisö ei liity vuoden 1996 yleissopimukseen, vuoden 1961 yleissopimus jää voimaan niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ratifioineet sen. Koska yleissopimuksen soveltaminen ei kuitenkaan rajoitu lapsiin, joiden asuinpaikka on sopimuksen osapuolena olevassa jäsenvaltiossa, etusijan antaminen jäsenvaltiolle, jonka kansalainen lapsi on, ei ehkä joissakin tapauksissa ole Bryssel II -asetuksen mukainen.

=> **Yhteenveto:**

- (1) Yhteisöllä on yksinomainen toimivalta niissä vuoden 1996 yleissopimuksen asioissa, jotka kuuluvat Bryssel II -asetuksen soveltamisalaan. Tämän vuoksi vuoden 1996 yleissopimuksen on oltava sekasopimus.**
- (2) Yhteisön mahdollista liittymistä vuoden 1996 yleissopimukseen on pohdittava huolellisesti, kun otetaan huomioon, että se voi asettaa rajoituksia yhteisön tulevalle toiminnalle.**
- (3) Periaatteessa pitäisi olla sekä mahdollista että toivottavaa, että säännöksiltään tiukemman yhteisön oikeusvälineen rinnalla olisi olemassa kansainvälinen oikeusväline.**
- (4) Yhteisön liittyminen vuoden 1996 yleissopimukseen ei kuitenkaan missään tapauksessa saisi toimia esteenä säännöksiltään tiukemman yhteisön oikeusvälineen käytölle tällä alalla.**

4. TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

4.1. Marraskuun 30. päivänä 2000 kokoontuneen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston tehtävä

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi marraskuussa 2000 vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman, jossa määritellään selkeästi lopullinen tavoite, eli eksekvatuurimenettelyn poistaminen Bryssel II -asetuksen osalta sellaisena kuin se on laajennettu koskemaan siihen tällä hetkellä kuulumattomia perherakenteita ja tuomioita, joilla muutetaan alkuperäistä tuomiota. Samassa yhteydessä kävi selväksi, että näkemykset siitä, miten tämän sovitun tavoitteen saavuttamiseksi edetään, poikkesivat toisistaan. Neuvosto esitti voimakkaita varauksia etenkin eksekvatuurimenettelyn poistamisesta tapaamisoikeutta koskevien päätösten osalta, kuten Ranskan aloitteessa esitetään, jos samanaikaisesti ei laajenneta Bryssel II -asetuksen soveltamisalaa kaikkien lasten tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

Joulukuussa 2000 esitetystä Ranskan aloitteen tarkistetussa versiossa soveltamisala on jätetty avoimeksi odotettaessa, että työ Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentamiseksi saadaan päätökseen. Tästä syystä työtä tällä alalla on tarpeen nopeuttaa. Seuraavassa esitetään joitakin alustavia näkökohtia.

4.2. Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentamiseen liittyviä alustavia näkökohtia

=> **muutetaanko Bryssel II -asetusta vai annetaanko uusi asetusta?**

Yhden ainoan oikeusvälineen ilmeisenä etuna on, että siinä yhdistyvät kaikki lasten huoltoa koskevat näkökohdat. Joka tapauksessa Bryssel II -asetuksen mukaista vastavuoroista tunnustamista olisi sovellettava vähimmäisedellytyksenä kaikkiin päätöksiin, jotka kuuluvat laajennetun soveltamisalan piiriin.

Jos esitetään toistaiseksi täysin muodollinen kysymys siitä, pitäisikö soveltamisalan sovittu laajentaminen toteuttaa Bryssel II -asetusta muuttamalla vai antamalla uusi asetusta (joka perustuisi Bryssel II -asetuksen lasten huoltoa koskeviin säännöksiin) ja kuinka tapaamisoikeutta koskeva aloite otetaan tällöin huomioon, on tarkasteltava seuraavia tekijöitä:

=> **minkä tyyppiset päätökset asetusta olisi katettava? (päätösten muoto)**

Bryssel II -asetuksen käsite 'yksityisoikeudellinen oikeudenkäynti' kattaa oikeudenkäyntien lisäksi kaikkien asiassa toimivaltaisten viranomaisten sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti toteuttamat menettelyt, jossa oikeudenkäynti tapahtuu.²⁹ Oikeus- ja hallintoviranomaisten päätösten lisäksi Bryssel II -asetuksessa tuomiolla tarkoitetaan (1) virallisia asiakirjoja, jotka on asianmukaisesti laadittu tai rekisteröity jossakin jäsenvaltiossa ja jotka ovat siellä täytäntöönpanokelpoisia sekä (2) jäsenvaltion tuomioistuimessa oikeudenkäynnin aikana tehtyä sovintoa, joka on täytäntöönpanokelpoinen mainitussa jäsenvaltiossa.³⁰

Voidaan myös pohtia, edistääkö soveltamisalan laajentaminen koskemaan lasten huoltoa koskevia päätöksiä, jotka eivät liity avioliitto-oikeuden alaan kuuluviin menettelyihin, muuntyyppisten yksityisten sopimusten huomioon ottamista, olivat ne sitten viranomaisten vahvistamia tai eivät, mikäli ne ovat täytäntöönpanokelpoisia siinä jäsenvaltiossa, jossa ne on tehty.

=> **mitkä asiat asetusta olisi katettava? (päätösten sisältö)**

²⁹ Bryssel II -asetuksen 1 artikla.

³⁰ Bryssel II -asetuksen 13 artiklan 3 kohta.

Päätösten sisällön osalta soveltamisalaa ei voida laajentaa koskemaan ainoastaan Ranskan aloitteessa esitettyjä tarkoituksia (eli toisen vanhemman tapaamisoikeutta koskevia päätöksiä). Sen sijaan Bryssel II -asetuksen mekanismia olisi voitava soveltaa kaikkiin lasten huoltoa koskeviin päätöksiin, kuten vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman ensimmäisessä vaiheessa esitetään.

Lisäksi on olemassa erilaisia vaihtoehtoja purkaa Bryssel II -asetuksessa luotu yhteys lasten huoltoa koskevien päätösten ja avioliitto-oikeuden alaan kuuluvien menettelyjen välillä. Seuraavassa luetellaan vaihtoehtot yleisimmästä kapea-alaisimpaan:

- kaikki päätökset (liittyivät ne perheen hajoamiseen tai eivät)
- perheen hajoamiseen liittyvät päätökset (jotka on tehty joko perheen hajoamisen jälkeen tai sen aikana)
- avioeron tai asumuseron yhteydessä tehdyt päätökset (Bryssel II -asetus) ja näitä päätöksiä muuttavat päätökset³¹
- päätökset, jotka on tehty avioeron tai asumuseron aikana (Bryssel II -asetus)

Ensimmäinen vaihtoehto edistäisi luultavasti vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman tavoitetta, joka on lasten huoltoa koskevien päätösten ja avioliitto-oikeuden alaan kuuluvien menettelyjen välisen yhteyden purkaminen.

=> mitkä lapset olisi sisällytettävä asetuksen soveltamisalaan?

Bryssel II -asetuksen säännöksiä sovelletaan puolisoitten yhteisiin lapsiin, kun taas Ranskan aloite rajoittuu alle 16-vuotiaisiin lapsiin. Ikärajaa koskeva kysymys kuuluu sisältöä koskeviin näkökohtiin, joita käsitellään pohdittaessa lapsen riippumattomuuden tunnustamista (*kats*o luku 4.5 jäljempänä).

Ensimmäinen asia on, että jos soveltamisala rajataan 'perheen hajoamista koskeviin päätöksiin', ne koskisivat mahdollisesti vain 'perheen lapsia', mukaan lukien esimerkiksi toisen aviopuolison lapset edellisestä avioliitosta. Neuvoston tehtävänanto on tässä kohdin kuitenkin yksiselitteinen. Asetuksen olisi koskettava kaikkia lapsia heidän perherakenteistaan ja taustastaan riippumatta. Sen jälkeen, kun yhteys lasten huoltoa koskevien tuomioiden ja avioliitto-oikeuden alaan kuuluvien menettelyjen välillä on purettu täysin, soveltamisalan laajentamista koskemaan toisen aviopuolison lapsia voidaan käsitellä osana kysymystä, joka koskee lasten huoltajina toimivia henkilöitä tai myönnettyä tapaamisoikeutta (*kats*o jäljempänä).

=> kuka voi toimia huoltajana tai kenelle voidaan myöntää tapaamisoikeus?

Tätä kysymystä ei käsitellä selvästi Bryssel II -asetuksessa³², ja Ranskan aloitteessa puolestaan käsitellään ainoastaan "toisen vanhemman" tapaamisoikeutta. Jotkut jäsenvaltiot ovat kuitenkin

³¹ Tässä valmisteluasiakirjassa käsitellään yksinomaan yhteisten lasten huoltoa koskevia päätöksiä. Tästä syystä ei tarkastella Bryssel II -asetuksen soveltamisalan mahdollista laajentamista koskemaan muihin kuin avioliittoon perustuvien perherakenteiden hajoamista (näiden rakenteiden tunnustamisen aste vaihtelee jäsenvaltioittain merkittävästi). Sen jälkeen, kun yhteisten lasten huoltoa koskevien päätösten kytkentä perheen hajoamiseen on purettu, nykyisiä päämääriä varten ei ole tarpeen tarkastella muuntotyypisiä perheen hajoamisen muotoja (jotka eivät ehkä kuulu Bryssel II -asetuksen soveltamisalaan). Omaisuutta koskevia näkökohtia (vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman kolmas toiminta-ala) ei myöskään käsitellä.

tuoneet esille tarpeen tunnustaa päätökset, jotka koskevat tapaamisoikeuden myöntämistä kolmansille osapuolille, kuten toisen vanhemman entiselle puolisolle. Tähän liittyen voidaan pohtia seuraavia vaihtoehtoja:

- ei aseteta säännöksiä, joilla rajoitetaan sitä, kuka voi toimia huoltajana tai kenelle voidaan myöntää tapaamisoikeus
- toinen vanhemmista + lapsen edellisen 'perheen' jäsen (esimerkiksi toisen vanhemman entinen puoliso) – tämä vaihtoehto voi olla soveltuva, jos soveltamisala on liitetty perheen hajoamiseen³³
- toinen vanhemmista (kuten Ranskan aloitteessa).

On syytä pohtia, onko perusteita sisällyttää ylimääräisiä sisältöä koskevia rajoituksia (sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisten olemassa olevien rajoitusten lisäksi) vastavuoroista tunnustamista koskevaan yhteisön oikeusvälineeseen. Sen sijaan voidaan ajatella, että vaikka Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentamiseen ei liity ylimääräisiä rajoituksia, eksekvaturimenettelyn poistaminen tapaamisoikeutta koskevissa asioissa rajoittaisi niiden henkilöiden määrää, joille tämä oikeus voidaan myöntää. Tämä kysymys liittyy läheisesti jäljempänä käsiteltävään 'lasten huollon' ja 'tapaamisoikeuden' väliseen yhteyteen.

Sen lisäksi, että rajoitettaisiin sitä, kuka voi toimia huoltajana tai kenelle myönnetään tapaamisoikeus, jotkut jäsenvaltiot ovat ehdottaneet sellaisen myönteisen veloitteen sisällyttämistä, jossa otettaisiin huomioon tapaamisoikeuden myöntäminen tietyille henkilöille. Tätä kohtaa käsitellään jäljempänä luvussa 4.5.

=> olisiko käsitteet 'lapsen huolto', 'huoltoon liittyvä oikeus', 'tapaamisoikeus', 'perhe' ja 'kotitalous' määriteltävä?

Bryssel II -asetukseen ei sisälly lapsen huollon määritelmää, vaan määrittely jätetään kansallisen lainsäädännön tehtäväksi. Jonkinasteista lähentymistä voi kuitenkin syntyä sovellettavien kansainvälisten oikeusvälineiden ansiosta (*kats*o esimerkiksi 'lasten huollon' määritelmä vuoden 1996 yleissopimuksesta)³⁴. On pohdittava sitä, olisiko 'lasten huollon' määritelmä sisällytettävä asetukseen sekä sitä, olisiko 'huoltoon liittyvien oikeuksien' ja 'tapaamisoikeuksien' välistä yhteyttä selkeytettävä.

'Perheen' (tai 'kotitalouden') määritelmä voi olla tarpeen, jos soveltamisala on liitetty perheen hajoamiseen.

³² Vaikka 15 artiklan 2 kohdan sanamuoto ja yhteys avioliitto-oikeuden alaan kuuluviin menettelyihin saattavat viitata ainoastaan toiseen puolisoon, asetuksen soveltamisala ei tältä osin kuitenkaan ole millään lailla rajoittunut.

³³ Luvussa 3.1 käsitellyssä *lapsiin liittyvää yhteydenpitoa koskevan yleissopimuksen luonnoksessa* tunnustetaan lapsen oikeus ylläpitää yhteyksiä vanhempiensa lisäksi myös sellaisiin henkilöihin, joihin heillä on perhesiteitä, ja mahdollisesti muihin henkilöihin, jos se on hänen oman etunsa mukaista. Tässä yleissopimusluonnoksessa 'perhesiteet' määritellään sellaiseksi läheiseksi suhteeksi esimerkiksi lapsen ja tämän isovanhempien tai sisarusten välillä, joka perustuu sukulaisuussuhteeseen taikka lakiin tai vaihtoehtoisesti perhesuhteeseen rinnastettavaan suhteeseen.

³⁴ Vuoden 1996 yleissopimuksen 1 artiklassa viitataan vanhemman, holhoojan tai muun oikeudellisen edustajan määräysvaltaan. Tunnustettaviin ja täytäntöön pantaviin toimenpiteisiin sisältyvät selvästi huoltoon liittyvät oikeudet, mukaan lukien oikeus määritellä lapsen asuinpaikka ja tapaamisoikeus, sekä lapsen sijoittaminen sijaisperheeseen tai hoitolaitokseen (3 artikla). Vuoden 1980 yleissopimuksen 3 artiklassa viitataan "huoltoon liittyviin oikeuksiin, jotka kuuluvat henkilölle, laitokselle tai muulle elimelle".

4.3. Toimivaltasäännöt uusia tilanteita varten

Soveltamisalan laajentaminen edellyttää toimivaltasääntöjä, jotka kattavat uudet tilanteet.

=> lapset, joiden asuinpaikka on yhteisön alueella

Yksinkertainen ratkaisu olisi antaa toimivalta sille jäsenvaltiolle, jossa lapsella on asuinpaikka, ja säilyttää samalla toimivalta myös avioeropäätöksen tehneellä tuomioistuimella, kuten Bryssel II -asetuksessa säädetään.

On kuitenkin tilanteita, joissa lapsen asuinpaikka on yhdessä jäsenvaltiossa, mutta hänellä on niin läheinen yhteys toiseen jäsenvaltioon, että se antaa kyseiselle jäsenvaltiolle toimivallan asiassa. Tällaista tilannetta varten uudessa lainsäädännössä voidaan:

- (a) käyttää mekanismia, jolla toimivalta voidaan siirtää toiselle jäsenvaltiolle (samaan tapaan kuin vuoden 1996 yleissopimuksessa) sen jäsenvaltion harkinnan mukaan, jossa lapsella on asuinpaikka, tai
- (b) säätää lapsen asuinpaikan lisäksi vaihtoehtoisia toimivaltaperusteita (mahdollisia yhdistäviä tekijöitä ovat molempien vanhempien asuinpaikka, lapsen aikaisempi asuinpaikka tai heidän yhteinen kansalaisuutensa). Esimerkiksi Bryssel II -asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa mainitut vaihtoehtoiset toimivaltaperusteet, joita sovelletaan avioeron, asumuseron ja avioliiton pätemättömäksi julistamisen yhteydessä, yhdessä 3 artiklan 2 kohdassa säädettyjen EY:n ulkopuolella asuvia lapsia koskevien takeiden kanssa voisivat yhtä hyvin soveltua lasten huoltoa koskeviin päätöksiin perheen hajotessa muista syistä.

Ensimmäinen vaihtoehto voi osoittautua käytännössä tehottomaksi, koska se perustuu yksinomaan sen jäsenvaltion harkintavaltaan, jossa lapsella on asuinpaikka, ja edellyttää asian käsittelyn aloittamista kyseisessä jäsenvaltiossa, kun taas toinen vaihtoehto saattaa tarpeettomasti mutkistaa oikeudenkäyttöä.

Lisäksi on pohdittava, (1) voiko alkuperäisen päätöksen tehnyt jäsenvaltio tietyn määräajan sisällä jatkaa toimivallan käyttöä päätöksen muuttamiseksi ja (2) onko päätöksen täytäntöönpanosta vastaavalla jäsenvaltiolla toimivaltaa täytäntöönpanoehtojen määrittämisessä.

=> lapset, joiden asuinpaikka on yhteisön ulkopuolella

Niiden lasten osalta, joilla on todellinen yhteys jäsenvaltioon, mutta joiden asuinpaikka ei ole kyseisessä jäsenvaltiossa, voidaan harkita seuraavia vaihtoehtoja:

- (a) ei säännöksiä

Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltiot käyttäisivät toimivaltaansa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, mutta päätöksiä ei tunnustettaisi kaikkialla yhteisössä.³⁵ Lisäksi mikäli vuoden 1996 yleissopimukseen liittymisestä tehtäisiin myönteinen päätös, jäsenvaltiot eivät voisi ulottaa toimivaltaansa lapsiin, joiden asuinpaikka on toisessa sopimusvaltiossa.

- (b) kansallisen lainsäädännön soveltaminen yhdistettynä päätösten täysimääräiseen tai rajoitettuun tunnustamiseen

³⁵ Bryssel II -asetuksen 8 artiklan mukaiset, jäsenvaltion ulkopuolella asuvien lasten huoltoa koskevat päätökset tunnustettaisiin ilman muuta jatkossakin kaikkialla yhteisössä Bryssel II -asetuksen 16 artiklan asettamissa rajoissa.

Samoin kuin Bryssel II -asetuksen mukaisessa järjestelmässä, EY:n ulkopuolella asuvia lapsia koskevat, kansallisen lainsäädännön nojalla tehdyt päätökset tunnustettaisiin täysimääräisesti muissa jäsenvaltioissa. Tunnustamista voidaan tarpeen mukaan rajoittaa tunnustavaa jäsenvaltiota sitovien, voimassa olevien kansainvälisten sopimusten tai yhteisön tasolla neuvoteltavana olevien uusien sopimusten perusteella. Liittyminen vuoden 1996 yleissopimukseen estäisi toimivallan käytön niiden lasten osalta, joiden asuinpaikka on toisessa sopimusvaltiossa.

– (c) vaihtoehtoisten toimivaltaperusteiden luetteleminen asetuksessa

Kuten myös EY:n sisällä, tässä vaihtoehdossa tunnustetaan, että on olemassa tilanteita, joissa läheinen yhteys tiettyyn jäsenvaltioon toimii perusteena toimivallan käyttämiselle, vaikka lapsi ei asuisikaan kyseisessä jäsenvaltiossa.

Toimivaltaperusteiden (jotka mahdollistavat täysimääräisen tunnustamisen) luettelemisen tuomaa lisäarvoa rajoittaa yhteisön ulkopuolelle ulottuvissa tapauksissa kuitenkin vielä entisestään se, että nämä säännökset olisivat käyttökelpoisia ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa lapsella on läheinen yhteys kolmeen valtioon (päätoksen tehnyt jäsenvaltio, yhteisön ulkopuolinen valtio, jossa lapsella on asuinpaikka, sekä jäsenvaltio, jossa tunnustamista haetaan. Onkin syytä kysyä, onko tällaisen säännöksen tuoma lisäarvo riittävä syy lapsen asuinpaikkaan perustuvasta yksinkertaisesta säännöstä poikkeamiseen.

On selvää, että laadittaessa sääntöjä, jotka koskevat lapsia, joiden asuinpaikka on yhteisön ulkopuolella, on samalla pohdittava myös mahdollista liittymistä vuoden 1996 yleissopimukseen.

=> pitäisikö 'asuinpaikka' määritellä asetuksessa?

On tutkittava, pitäisikö yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä lainattu 'asuinpaikan' käsite määritellä tarkemmin.

4.4. Muita aiheeseen liittyviä kysymyksiä

=> sovellettava lainsäädäntö

Bryssel II -asetuksessa ei käsitellä sovellettavaa lainsäädäntöä. Vuonna 1996 tehdyssä Haagin yleissopimuksessa viitataan tuomioistuinvaltion sisäiseen lainsäädäntöön (ellei poikkeustapauksissa anneta mahdollisuutta soveltaa sellaisen toisen valtion lainsäädäntöä, johon asianosaisilla on läheinen yhteys) ja kielletään asian käsittelyn siirtäminen toiseen tuomioistuimeen (*renvoi*).

Vastavuoroista tunnustamista koskeva ohjelmakaan ei anna vastausta kysymykseen sovellettavasta laista. Tällä hetkellä on avoinna, pitäisikö avioeroon ja lasten huoltoon sovellettavan lain valintaperusteiden yhdenmukaistamista jatkaa edelleen vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi.³⁶

=> viranomaisten välinen yhteistyö

Riippumatta siitä, perustetaanko uudessa lainsäädännössä uusi yhteisön mekanismi vai jatketaanko yhteistyötä nykyisten järjestelmien varassa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset

³⁶ Tehtyään jäsenvaltioille aiheesta kyselyn, johon tuli hyvin erilaisia vastauksia, komissio suunnittelee nyt käynnistävänsä vuonna 2001 tutkimuksen niistä käytännön kysymyksistä, jotka liittyvät erilaisiin avioeromenettelyssä sovellettavaa lakia koskeviin valintoihin.

voivat osallistua yhteistyökumppaneina parhailaan luotavan siviili- ja kauppa-oikeutta koskevan Euroopan oikeudellisen verkoston toimintaan.

Se, tarvitaanko viranomaisten välistä yhteistyötä vahvistavia säännöksiä (esimerkiksi Ranskan aloitteen mukaisten lapsen palauttamista koskevien säännösten muodossa), riippuu siitä, katsotaanko (esimerkiksi vuoden 1980 yleissopimukseen perustuvien) nykyisten yhteistyömekanismien olevan tyydyttäviä.³⁷ On esimerkiksi ehdotettu uutta määräaika, jonka kuluessa lapsen palauttamisen olisi tapahduttava.

Lisäksi 30. marraskuuta 2000 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden neuvosto korosti sovittelun lisäämistä perhettä koskevien riita-asioiden ratkaisemisessa. Tätä varten on pohdittava entistä aktiivisemmän roolin antamista viranomaisille.

=> ylimääräiset turvaamistoimet

Vaikka tässä asiakirjassa keskitytään Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentamiseen eikä puututa eksekvatuuri-menettelyn poistamiseen liittyviin teknisiin seikkoihin, muutama sana turvaamistoimista on kuitenkin tässä yhteydessä paikallaan.

On esitetty, että täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion viranomaisilla pitäisi olla mahdollisuus poikkeustapauksissa puuttua päätöksen sisältöön. Tätä varten Ranskan aloitteesta tuodaan esille kiireellinen menettely, jossa päätöksen täytäntöönpano voidaan keskeyttää useilla eri perusteilla (jotka ovat kuitenkin varsin rajalliset verrattuna Bryssel II -asetuksessa säädettyihin tunnustamatta jättämisen perusteisiin) sekä tilanteissa, joissa tunnustamatta jättämisestä on tehty lainvoimainen päätös. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että Bryssel II -asetuksessa taataan joka tapauksessa lapsen oleskelujäsenvaltion viranomaisille oikeus toteuttaa turvaamistoimia.³⁸

Toisaalta Ranskan aloitteesta tunnustetaan, että mikäli tapaamisoikeuden käyttöä halutaan helpottaa, lapsen huoltajana toimivalle vanhemmalle pitäisi tarjota parempi suoja asettamalla uusia rajoituksia tapaamisoikeuttaan käyttävän vanhemman mahdollisuuksiin vedota vuoden 1980 yleissopimuksen 13 artiklan b kohdassa mainittuun ”vakavaan vaaraan” perustuvaan poikkeukseen estääkseen lapsen palauttamisen. On tutkittava, onko kyseinen kohta muotoiltava uudelleen sen sijaan, että pitäydettäisiin vuoden 1980 yleissopimuksen kapeassa tulkinnassa. Vaihtoehtona on ehdotettu turvaamistoimien toteuttamista ennen tapaamisoikeuden käyttämistä: voidaan joko etukäteen pyytää vahvistettavaksi, että huoltoa koskeva päätös on tunnustettava, tai hankkia asiaa koskeva sitoumus sen jäsenvaltion viranomaisilta, jossa tapaaminen toteutetaan, tai tapaamisoikeuttaan käyttävältä henkilöltä. Tämä aktiivisempi lähestymistapa näyttää innoittaneen lapsiin liittyvää yhteydenpitoa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen luonnoksen laatijoita (*kats*o luku 3.1).

Se, tarvitaanko turvaamistoimia tasapainottamaan päätösten täytäntöönpanon helppoutta, riippuu yhteistyön tehokkuudesta ja jäsenvaltioiden viranomaisten välille luodun luottamuksen tasosta. Tämän luottamuksen vahvistamiseksi komissio suunnittelee useita horisontaalisia toimia, kuten täytäntöönpanoa koskevia vähimmäisvaatimuksia.

=> täytäntöönpanoa koskevat vähimmäisvaatimukset

³⁷ Vuoden 1980 yleissopimuksen yhteistyömekanismit otetaan uudelleen tarkasteluun komission erityiskokouksessa Haagissa maaliskuussa 2001.

³⁸ Bryssel II -asetuksen 12 artiklassa säädetään, että jäsenvaltio voi toteuttaa väliaikaisia toimenpiteitä ja turvaamistoimia, jotka koskevat valtiossa oleskelevia henkilöitä ja siellä olevaa omaisuutta.

Koska kansalliset lainsäädännöt voivat vaihdella huomattavastikin, niin mikäli täytäntöönpanoa jatketaan niiden pohjalta, päätöstä on käytännössä mahdollista muuttaa täytäntöönpanotasolla jonkin verran. Joissakin tapauksissa samat perusteet, joilla ei enää voida estää päätöksen tunnustamista, voivat viime kädessä tehdä tyhjäksi sen täytäntöönpanon. Sen vuoksi saattaisi olla aiheellista tutkia kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön eroavuuksista perheoikeuden alalla aiheutuvia käytännön ongelmia ja pohtia olisiko tietyn asteinen yhdenmukaistaminen tai yhtenäiset vähimmäisvaatimukset tarpeen. Tähän tähtäävä työ on sisällytetty vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman horisontaalisiin toimenpiteisiin, ja sitä voidaan toteuttaa samanaikaisesti, kun harkitaan lasten huoltoa koskevaa uutta lainsäädäntöä.

Komissio valmistelelee parhaillaan myös useita menettelytapoihin liittyviä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa päätösten vapaata liikkumista yhteisön sisällä. Sen jälkeen, kun asiakirjojen siirron helpottamiseen tähtäävä asetus hyväksyttiin toukokuussa 2000, työtä on jatkettu yhdenmukaistamalla asiakirjojen toimittamista koskevia sääntöjä.

4.5. Sisältöä koskevat näkökohdat

=> lapsen näkemyksen huomioon ottaminen oikeudenkäyntimenettelyssä

Jotkut jäsenvaltiot ovat ehdottaneet, että uudessa lainsäädännössä tulisi lujittaa lapsen mahdollisuutta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämä olisi pidemmälle menevä vaatimus kuin Bryssel II -asetuksessa, jonka mukaan lapselle on annettava tilaisuus tulla kuulluksi ja hänen näkemyksensä on otettava huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Uudessa asetuksessa voitaisiin esimerkiksi säätää, että lapselle pitäisi taata ehdoton oikeus tulla kuulluksi tai jopa että hänen toiveitaan pitäisi kunnioittaa, edellyttäen että lapsi on tietyn ikäinen. On kuitenkin pidettävä mielessä, että tämän oikeuden käyttämiseen on perinteisesti liitetty varauksia (jotka liittyvät lapsen ikään ja kehitystasoon) siitä tärkeästä syystä, että lasta halutaan suojella kokemattomuudesta johtuvilta virheiltä ja manipuloinnilta ja antaa tuomarille harkintavalta arkaluontoisissa asioissa.

=> tapaamisoikeuden haltijat

Toisin kuin Bryssel II -asetuksessa, joka jättää asian kansallisella lainsäädännöllä säänneltäväksi, on ehdotettu, että uudessa lainsäädännössä olisi puututtava tapaamisoikeuden käytön sääntelyyn esimerkiksi säätämällä, että kaikilla lapsen entisillä perheenjäsenillä, esimerkiksi toisen vanhemman entisellä puolisoilla, on tapaamisoikeus tai oikeus hakea tapaamisoikeutta.

Yleisesti nämä sisältöä koskevat näkökohdat, jotka liittyvät lapsen osallistumiseen oikeudenkäyntimenettelyyn tai koskevat tapaamisoikeuden haltijoita, voidaan muotoilla vaatimuksiksi, jotka täytyy täyttää, jotta muut jäsenvaltiot voisivat tunnustaa päätöksen. Toisaalta, ja etenkin jos mainitut kysymykset ovat keskeisiä kansallisen oikeusperinteen kannalta, tietyt jäsenvaltiot voivat olla haluttomia helpottamaan tunnustamista ilman näitä vaatimuksia. Toisaalta taas on olemassa todellinen vaara, että niiden sisällyttäminen mukaan asetukseen johtaisi vääjäämättä siihen, että päätöksen tunnustavalla jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus käsitellä uudelleen päätöksen sisältöä, mikä murentaisi koko vastavuoroisen tunnustamisen tavoitteen.

=> Yhteenveto:

- (1) Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentaminen kaikkiin lasten huoltoa koskeviin päätöksiin riippumatta siitä, mikä niiden aihe on, keihin lapsiin päätökset kohdistuvat tai ketkä voivat osallistua lapsen huoltoon, täyttäisi parhaiten 30. marraskuuta 2000 kokoontuneen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston antaman**

tehtävän ja toteuttaisi vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman ensimmäisen vaiheen.

- (2) Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentaminen edellyttää toimivaltasääntöjä, jotka kattavat uudet tilanteet. Lapsen asuinpaikan, joka on kaikkein luontevin lähtökohta, lisäksi säännöillä voidaan luoda myös muita toimivaltaperusteita. Yhteisön alueella asuvien lasten osalta voidaan luoda mekanismi, jonka avulla asian käsittely voidaan siirtää toiseen jäsenvaltioon, tai laatia toimivaltaa koskevia erityissääntöjä. Yhteisön ulkopuolella asuvien lasten osalta jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukainen toimivalta muissa tapauksissa on yksi harkitsemisen arvoinen vaihtoehto. Jälkimmäisessä tapauksessa on myös otettava kantaa mahdolliseen liittymiseen vuoden 1996 yleissopimukseen.
- (3) Samassa yhteydessä on myös pohdittava useita aiheeseen liittyviä menettelyä ja sisältöä koskevia kysymyksiä.

5. LOPPUHUOMAUTUKSET

- (1) Tämän valmisteluasiakirjan tarkoituksena on valmistella jatkokeskusteluja, joiden tavoitteena on antaa komission ehdotus lasten huoltoa koskevaksi asetukseksi. Komissio on täysin tietoinen tarpeesta jouduttaa asetukseen antamiseen liittyvää työtä, ja 30. marraskuuta 2000 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden neuvosto katsoi sen välttämättömäksi edellytykseksi tapaamisoikeutta koskevan Ranskan aloitteen toteuttamiselle. Koska neuvoston antaman tehtävän tavoitteena oli nimenomaan kaikkien lasten tasapuolinen kohtelu, komissio katsoo, että Bryssel II -asetuksen soveltamisalaa olisi nyt laajennettava kattamaan kaikki lasten huoltoa koskevat päätökset. Toimivallan osalta tämä valmisteluasiakirja avaa keskustelun yksinkertaisen, lapsen asuinpaikkaan perustuvan säännön soveltuvuudesta tähän tarkoitukseen.
- (2) Tämä työ on osa vastavuoroista tunnustamista koskevaa ohjelmaa, jonka lopullisena tavoitteena on eksekvatuurimenettelyn poistaminen siviili- ja kauppaoikeuden alalta. Bryssel II -asetuksen soveltamisalan laajentaminen kattaa ensimmäisessä vaiheessa perheoikeuden alaan kuuluvat toimenpiteet sekä eksekvatuurimenettelyn poistamisen tapaamisoikeutta koskevista päätöksistä. Viimeksi mainittu on toinen käynnissä olevista kahdesta erityishankkeesta eksekvatuurimenettelyn poistamiseksi tietyiltä aloilta (toisen kohteena ovat kauppaoikeuden ("Bryssel I -asetuksen") alaan liittyvät riidattomat saamiset, joista keskusteltiin oikeus- ja sisäasioiden neuvoston epävirallisessa kokouksessa 8. helmikuuta 2001).
- (3) Vaikka eksekvatuurimenettelyn poistaminen yhteisön sisällä onkin kunnioitettava tavoite, lasten huoltoon liittyvät kysymykset ulottuvat usein yli EY:n rajojen, ja tämän vuoksi ratkaisuja on etsittävä kansainvälisellä tasolla. Kuten edellä todettiin, yhteisön mahdollista liittymistä lasten huollosta vuonna 1996 tehtyyn Haagin yleissopimukseen on pohdittava rinnakkain yhteisön lainsäädännön kehittämisen kanssa. Samasta syystä on pyrittävä vuoropuheluun Haagin yleissopimusten ulkopuolelle jäävien maiden kanssa muilla alueellisilla foorumeilla, esimerkiksi osana Välimeren alueen kumppaneiden kanssa toteutettavaa Barcelonan prosessia. Yhtenäinen toimintakehys EY:n sisällä voi vain edistää tätä kansainvälistä vuoropuhelua.

Otteita Bryssel II -asetuksen lasten huoltoa koskevista säännöksistä

Soveltamisala	<ul style="list-style-type: none"> – <u>puolisoiden yhteisten lasten huoltoa koskevat siviilioikeudelliset oikeudenkäynnit avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevien menettelyjen yhteydessä</u> (1 artiklan 1 b kohta) – ei sovelleta Tanskaan (1 artiklan 3 kohta)
Oikeudellinen toimivalta	<ul style="list-style-type: none"> – <u>avioeropäätöksen tehneellä tuomioistuimella on toimivalta</u> tietyn määräajan sisällä (1) jos lapsen asuinpaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa; (2) jos lapsen asuinpaikka on jossakin jäsenvaltiossa ja ainakin toinen vanhemmista on lapsen huoltaja ja tuomioistuinten toimivalta on puolisoitten hyväksymä ja lapsen edun mukainen (3 artikla) – tuomioistuinten on käytettävä toimivaltaansa Haagissa vuonna 1980 kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehdyn yleissopimuksen mukaisesti (4 artikla) – yksinomainen tuomiovalta suhteessa puolisoon, joka on jäsenvaltion kansalainen tai jolla on asuinpaikka jäsenvaltion alueella (7 artikla); <u>muissa tapauksissa toimivalta määräytyy</u> kunkin jäsenvaltion oman lainsäädännön mukaan (8 artikla), mutta tuomiota ei voida tunnustaa kansainvälisen sopimuksen perusteella (16 artikla)³⁹ – mahdollisuus toteuttaa jäsenvaltion laissa säädettyjä väliaikaisia toimenpiteitä ja turvaamistoimia, jotka koskevat valtiossa oleskelevia henkilöitä ja siellä olevaa omaisuutta (12 artikla) – <u>vireilläolo</u>: tuomioistuimen, jossa kanne on nostettu myöhemmin, on keskeytettävä asian käsittely, kunnes on ratkaistu, että tuomioistuin, jossa kanne on ensin nostettu, on toimivaltainen (11 artikla)
Tunnustaminen	<ul style="list-style-type: none"> – <u>välitön tunnustaminen</u> (toisin sanoen vaatimatta minkään erityisen menettelyn noudattamista); tuomioistuimelta voidaan pyytää päätöstä tunnustamisesta (14 artikla); tunnustamista koskevan asian käsittelyä voidaan lykätä, jos tuomioon on haettu muutosta (20 artikla) – täydellinen luettelo tuomioistuimia velvoittavista <u>tunnustamatta jättämisen perusteista</u>: tunnustaminen on, lapsen etu huomioon ottaen, oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen; puolustuksen oikeuksia on rikottu; yksipuolinen tuomio, jota koskevaa haastetta ei ole annettu asianmukaisesti tiedoksi; tuomio on annettu antamatta lapselle tai muulle asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi; tuomio on ristiriidassa myöhemmin annetun tuomion kanssa (15 artikla)
Täytäntöönpano	<ul style="list-style-type: none"> – <u>yksipuolinen päätös tuomion julistamisesta täytäntöönpanokelpoiseksi (eksekvatuurimenettely)</u>, mihin kumpikin asianosainen voi hakea muutosta tarkkaan rajatun määräajan kuluessa (26 artikla); hakemus voidaan evätä vain, jos tunnustamatta jättämisen perusteet täyttyvät (21 artikla), sekä kansainvälisen sopimuksen perusteella (16 artikla)

³⁹ Asetuksen 16 artiklassa viitataan jo olemassa oleviin, yksittäisen jäsenvaltion tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin sekä mahdollisiin tuleviin, yhteisön neuvottelemiin sopimuksiin.

	– kansallisen lainsäädännön mukainen täytäntöönpanomenettely
Jäsen- valtioiden väliset sopimukset	jäsenvaltiot voivat tehdä keskenään sopimuksia, joiden tavoitteena on täydentää asetusta tai helpottaa sen soveltamista (39 artikla) ⁴⁰
Suhde kansainvälisiin yleis- sopimuksiin	asetuksella on etusija muun muassa suhteessa alaikäisten suojelusta vuonna 1961 tehtyyn Haagin yleissopimukseen, lasten huollosta vuonna 1996 tehtyyn Haagin yleissopimukseen sekä lasten huoltoa koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta vuonna 1980 tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (37 artikla) nähden
Voimaantulo	1 päivänä maaliskuuta 2001 (46 artikla)

⁴⁰ On huomattava, että 39 artikla rajoittuu jäsenvaltioiden keskenään tekemiin tietyn määräajan sisällä toteutettaviin järjestelyihin, jotka eivät saa poiketa asetuksen II ja III lukujen säännöksistä ja joihin ei ole voitu soveltaa yhteisön täytäntöönpanosäännöksiä.

Lasten huollosta vuonna 1996 tehty Haagin yleissopimus

Soveltamisala	<ul style="list-style-type: none"> – alle 18-vuotiaat lapset (2 artikla) – lasten huolto käsittää vanhempien määräysvallan tai muun vastaavan valtasuhteen, jonka mukaan määräytyvät vanhempien, holhoojan tai muiden oikeudellisten edustajien oikeudet, toimivallan ja vastuut suhteessa lapsen henkilöön ja omaisuuteen (1 artiklan 2 kohta); sisältää <u>tapaamisoikeuden</u>, mukaan lukien oikeuden viedä lapsi määräajaksi pois vakituisesta asuinpaikastaan (3 artiklan b kohta)
Oikeudellinen toimivalta	<ul style="list-style-type: none"> – <u>lapsen asuinpaikkana</u> olevan sopimusvaltion oikeus- ja hallintoviranomaisilla (5 artikla); poikkeuksena tietyt tapaukset, joissa on kysymys lapsen luvattomasta poisviemisestä (7 artikla) – <i>forum non conveniens</i>: mahdollisuus siirtää toimivalta toiselle sopimusvaltiolle, jolla on paremmat edellytykset asian käsittelyyn (8 ja 9 artikla) – <u>avioeroa, asumuseroa tai avioliiton pätemättömäksi julistamista koskevan päätöksen tehneellä tuomioistuimella rinnakkainen toimivalta</u> samaan tapaan kuin Bryssel II -asetuksessa (lisävaatimuksena lapsen huollosta vastaavan kolmannen henkilön suostumus sekä se, että toisen vanhemman asuinpaikka on avioerovaltiossa oikeudenkäyntimenettelyn alkaessa) (10 artikla) – valtiolla, jossa lapsi parhaillaan oleskelee tai jossa hänellä on omaisuutta, on rinnakkainen toimivalta kiireellisissä tapauksissa sekä oikeus määrätä alueellisesti rajattuja väliaikaisia toimenpiteitä (11 ja 12 artikla) – toimivaltaristiriidat (13 artikla)
Sovellettava lainsäädäntö	<ul style="list-style-type: none"> – oikeuspaikan lainsäädäntö; poikkeustapauksissa voidaan soveltaa sellaisen toisen valtion lainsäädäntöä, johon asianosaisilla on läheinen liityntä (15 artikla) – asian käsittelyn siirtäminen toiselle tuomioistuimelle (<i>renvoi</i>) kielletty (21 artikla) – oikeusjärjestyksen perusteiden noudattamiseen liittyvä poikkeus, jossa otetaan huomioon lapsen etu (22 artikla)
Tunnustaminen	<ul style="list-style-type: none"> – lainsäädännön perusteella (23 artiklan 1 kohta) – luettelo ei-pakollisista tunnustamatta jättämisen perusteista; toisin kuin Bryssel II -asetus, sisältää myös mahdollisuuden asian uuteen käsittelyyn (23 artiklan 2 kohta)
Täytäntöönpano	<ul style="list-style-type: none"> – voidaan hakea täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista tai rekisteröintiä täytäntöönpanoa varten; taattava ”yksinkertainen ja nopea” menettely; täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä ainoastaan tunnustamatta jättämistä koskevilla perusteilla (26 artikla) – täytäntöönpano sen valtion lainsäädännön nojalla, jossa täytäntöönpanoa haetaan ”siinä laajuudessa kuin lainsäädäntö, lapsen etu huomioon ottaen, edellyttää” (28 artikla)
Keskusviranomaisten välinen yhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> – keskinäinen avunanto, johon sisältyy mm. huolehtiminen siitä, että tapaamisoikeutta ja lapsen oikeutta ylläpitää suoria yhteyksiä molempiin vanhempiinsa säännöllisesti voidaan toteuttaa käytännössä (35 artiklan 1 kohta) – todistus tapaamisoikeutta hakevan vanhemman sopivuudesta tehtävään (35 artiklan 2 kohta)

Ns. irtautumislauseke	<ul style="list-style-type: none"> – kansainvälinen todistus huoltoa koskevista oikeuksista (40 artikla) – sopimusvaltioilla on oikeus tehdä sopimuksia, <u>joita koskevat lapsia, joilla on asuinpaikka jossakin sopimusvaltiossa; koskee myös yhdenmukaisia lakeja alueellisista tai muista erityissiteistä</u> (52 artikla)
Suhde muihin oikeusvälineisiin	korvaa alaikäisten suojelusta vuonna 1961 tehdyn Haagin yleissopimuksen; kansainvälisestä lapsikaappauksesta vuonna 1980 tehty Haagin yleissopimus on ensisijainen suhteessa käsiteltävään sopimukseen (50 artikla)
Voimaantulo	ei ole vielä tullut voimaan; Alankomaat on ainoana jäsenvaltiona allekirjoittanut yleissopimuksen (mutta ei ratifioinut sitä)

Kansainvälisestä lapsikaappauksesta vuonna 1980 tehty Haagin yleissopimus

Soveltamisala	<ul style="list-style-type: none">– sovelletaan jokaiseen alle 16-vuotiaaseen lapseen, jonka asuinpaikka oli sopimusvaltiossa välittömästi ennen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskevien oikeuksien loukkaamista (4 artikla)– lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä on pidettävä luvattomana, jos <u>se loukkaa huoltoon liittyviä oikeuksia sen valtion oikeusjärjestyksen mukaisesti, missä lapsella oli asuinpaikka</u> välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä, ja näitä oikeuksia oli tosiasiallisesti käytetty tai olisi käytetty, jollei poisviemistä tai palauttamatta jättämistä olisi tapahtunut; huoltoa koskevat oikeudet saattavat perustua <u>lakiin</u>, oikeus- tai hallintoviranomaisen päätökseen taikka sopimukseen, jolla on oikeudellisia vaikutuksia (3 artikla)– huoltoa koskevat oikeudet; tapaamisoikeus (5 artikla)
Keskusviranomaisten välinen yhteistyö	<ul style="list-style-type: none">– muun muassa oikeudenkäynnin tai hallinnollisen menettelyn vireille panemiseksi, tarkoituksena saada lapsi pikaisesti palautetuksi taikka turvata tapaamisoikeuden tehokas käyttäminen (7 artikla)– joko sen valtion keskusviranomaiselle, missä lapsella on asuinpaikka, tai jonkun toisen sopimusvaltion keskusviranomaiselle voidaan tehdä hakemus avun saamiseksi lapsen palauttamisen turvaamiseen (8 artikla) tai tapaamisoikeuden järjestämiseen tai turvaamiseen (21 artikla)– asianomaisen viranomaisen on määrättävä lapsi palautettavaksi, jos lapsen palauttamista koskeva menettely on pantu vireille <u>vuoden</u> kuluessa luvattomasta poisviemisestä tai palauttamatta jättämisestä; muuten lapsi on määrättävä palautettavaksi, jollei näytetä, <u>että lapsi on sopeutunut uuteen ympäristöönsä</u> (12 artikla)
Mahdollisuus kieltäytyä lapsen palauttamisesta	<ul style="list-style-type: none">– huoltoa koskevien oikeuksien tosiasiallinen käyttämättä jättäminen tai poisviemisen tai palauttamatta jättämisen hyväksyminen (13 artiklan a kohta)– <u>vakava vaara, että palauttaminen saattaisi lapsen ruumiillisille tai henkisille vaurioille alttiiksi taikka lapsi muutoin joutuisi kestävämpään tilanteeseen</u> (13 artiklan b kohta)– lapseen ikään ja kypsyyteen liittyvät perusteet (13 artikla)– jos palauttaminen ei olisi sallittua pyynnön vastaanottaneen valtion ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaan koskevien peruseriaatteiden mukaisesti (20 artikla)
Suhde muihin oikeusvälineisiin	<ul style="list-style-type: none">– ei estä soveltamasta muita kansainvälisiä sopimuksia tai pyynnön vastaanottaneen valtion lakia luvattomasti pois viedyn tai palauttamatta jätetyn lapsen palauttamiseksi tai tapaamisoikeuden järjestämiseksi (34 artikla)– sopimusvaltiot voivat keskenään sopia lapsen palauttamiseen sovellettavien rajoitusten vähentämisestä (36 artikla)
Voimaantulo	<ul style="list-style-type: none">– 1 päivänä joulukuuta 1983– kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet sopimuksen

Eurooppalainen yleissopimus lastenhuoltoa koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (Euroopan neuvoston sopimussarja 105)

‘luvatton poisvieminen’	poisviemistä voidaan pitää luvattomana, jos sopimusvaltiossa tehdyn ja siellä täytäntöönpanokelpoisen lapsen huoltoa koskevan päätöksen vastainen; sisältää myös lapsen jättämisen palauttamatta lapsen tapaamisoikeuden käyttöajan päättymisen jälkeen (1 artiklan d kohta)
Keskusviranomaisten välinen yhteistyö	
Päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano	<ul style="list-style-type: none"> – sopimusvaltiossa annettu huoltoa koskeva päätös on tunnustettava ja pantava täytäntöön, mikäli se on täytäntöönpanokelpoinen alkuperävaltiossa (7 artikla) – ”yksinkertainen ja nopea menettely” (14 artikla) – kohdevaltio voi määrittää edellytykset tapaamisoikeuden täytäntöönpanolle (11 artikla)
Kolmivaiheinen järjestelmä lapsen palauttamiseksi huoltajalle luvattoman poisviemisen jälkeen	<ul style="list-style-type: none"> – päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ei voida kieltäytyä, mikäli lapsi ja hänen vanhempansa olivat yksinomaan päätöksen antaneen valtion kansalaisia ja lapsen asuinpaikka oli tuon valtion alueella, kun luvatton poisvieminen tapahtui tai lasta ei palautettu sovitun tapaamisoikeuden käyttöajan jälkeen, ja palautuspyyntö on toimitettu keskusviranomaiselle kuuden kuukauden kuluessa luvattomasta poisviemisestä (8 artikla) – muissa tapauksissa, joissa hakemus lapsen palauttamisesta on toimitettu kuuden kuukauden kuluessa, kieltäytymisperusteet rajoittuvat menettelytapaseikkoihin (9 artikla) – kaikissa muissa tapauksissa tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä lisäksi jollakin seuraavista perusteista: ristiriita lainsäädännön peruseriaatteiden kanssa, olosuhteiden muuttuminen (myös lapsen näkemys), lasta koskeva liityntä kohdevaltioon tai ristiriita aiemman päätöksen kanssa (10 ja 15 artikla) – sopimusvaltio saa tehdä varauman, jonka mukaan 8 ja 9 artiklan tarkoittamissa tapauksissa tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä 10 artiklassa mainituilla perusteilla (17 artikla)
Suhde muihin oikeusvälineisiin	Sopimusvaltiot voivat vapaasti soveltaa keskenään yhdenmukaisia lapsen huoltoa koskevia lakeja tai erityisiä tunnustamis- tai täytäntöönpanomenetelmiä (20 artikla)
Voimaantulo	– 1 päivänä syyskuuta 1983; voimassa kaikissa jäsenvaltioissa, mutta 17 artiklan mukaisia varaumia on käytetty laajasti

Lapsen oikeuksien käytöstä tehty eurooppalainen yleissopimus (Euroopan neuvoston sopimussarja 160)

Soveltamisala	alle 18-vuotiaat lapset (1 artikla)
Lapsen oikeudenkäynteihin liittyvät oikeudet	<ul style="list-style-type: none">– lapsella on oikeus saada kaikki häntä koskeviin oikeusviranomaisessa käsiteltäviin asioihin liittyvät tiedot sekä ilmaista omat näkemyksensä (3 artikla)– lapsella on oikeus pyytää erityisedustajan nimeämistä (4 artikla)
Suhde muihin sopimuksiin	ei estä soveltamasta muita oikeudellisia asiakirjoja (15 artikla)
Voimaantulo	1 päivänä heinäkuuta 2000; voimassa ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa (Kreikassa)

Euroopan unionin perusoikeuskirja

24 artikla – Lapsen oikeudet

- (1) Lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä. Lapsen mielipide on otettava huomioon häntä koskevissa asioissa, hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti.
- (2) Kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.
- (3) Jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.

Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 1989 tekemä yleissopimus lapsen oikeuksista

- | | |
|------------|--|
| 1 artikla | 'lapsi' : jokainen alle 18-vuotias henkilö, ellei lapsen sovellettavan lain mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin |
| 3 artikla | kaikissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu |
| 9 artikla | <ul style="list-style-type: none"> – lasta ei eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi jos sen todetaan olevan lapsen edun mukaista – vanhemmistaan tai vanhemmistaan erossa asuvalla lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, paitsi jos se on lapsen edun vastaista |
| 11 artikla | sopimusvaltiot ryhtyvät toimiin ehkäistäkseen lasten laittomat maastakuljetukset ja ulkomailta palauttamatta jättämiset |
| 12 artikla | <ul style="list-style-type: none"> – lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti – lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa kansallisten prosessioikeuden sääntöjen mukaisesti; perheoikeudenkäynneissä käsitellään esimerkiksi lasten huoltoon ja erityisesti asuinpaikkaan ja tapaamisoikeuteen liittyviä asioita |
| 18 artikla | vanhemmat vastaavat yhteisesti lapsen kasvatuksesta ja kehityksestä <ul style="list-style-type: none"> – tullut voimaan 2 päivänä syyskuuta 1990 – kaikki jäsenvaltiot ratifioineet |