

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuinten toimivallasta, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskeissa asioissa ja kansainvälisestä lapsikaappauksesta (uudelleenlaadittu)”**

(COM(2016) 411 final – 2016/019 (CNS))

(2017/C 125/06)

Esittelijä: **Christian BÄUMLER**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 20.7.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus”
Hyväksyminen erityisjaostossa	10.1.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	26.1.2017
Täysistunnon nro	522
Äänestystulos	116/0/1
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Junckerin komission poliittisissa suuntaviivoissa korostetaan ETSK:n mielestä perustellusti, että oikeudellista yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden välillä on kehitettävä asteittain, jotta voidaan pysyä ajan tasalla sen todellisuuden kanssa, että yhä useammat kansalaiset liikkuvat unionissa yli rajojen ja solmivat avioliittoja ja saavat lapsia.

1.2 ETSK pitää tervetulleena, että komission ehdotuksen tavoitteeksi on asetettu lapsen edun vahvempi huomioon ottaminen palauttamispäätöksissä. ETSK kannattaa lasten oikeuksia ja korostaa, että lasten oikeuksien kunnioittaminen kaikilla lapsia koskevilla politiikanaloilla on erittäin tärkeää. Lapsen etu on asetettava etusijalle.

1.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio ehdottaa useita merkittäviä muutoksia, joiden avulla pyritään parantamaan kaapatun lapsen palauttamismenettelyn tehokkuutta. ETSK:n mielestä tähän voisi sisältyä myös yhteisten vähimmäisvaatimusten ja yhdenmukaisen täytäntöönpanomenettelyn hyväksyminen.

1.4 ETSK katsoo, että asetuksen 55 artiklassa tarkoitettu keskusviranomaisten yhteistyö vanhempainvastuuta koskeissa erityiskysymyksissä on olennaisen tärkeää, ja kannattaa näiden säännösten uudelleenlaatumista.

1.5 ETSK on tyytyväinen siihen, että jäsenvaltiot veloitetaan keskittämään toimivalta rajoitetulle määrälle tuomioistuimia niiden kansallisen oikeusjärjestelmän rakenne huomioon ottaen.

1.6 ETSK pitää tervetulleena, että ehdotuksessa täsmennetään määräaika, jonka kuluessa täytäntöönpanokelpoinen palauttamismääräys on annettava, ja palauttamismenettely lyhennetään yhteensä 18 viikkoon.

1.7 ETSK pitää palauttamismenettelyn muutoksenhakumahdollisuuksien määrän rajoittamista yhteen hyväksyttävänä.

1.8 ETSK pitää tervetulleena, että päätöksen antanut tuomioistuin voi julistaa päätöksen väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoiseksi, vaikka kansallisessa lainsäädännössä ei säädettäisi tästä mahdollisuudesta.

1.9 ETSK katsoo, että lapsen kuulemista koskevat vähimmäisnormit voisivat auttaa lisäämään päätöksen saamaa hyväksyntää.

1.10 ETSK kannattaa lisäksi eksekvatuurimenettelystä luopumista. ETSK:n mielestä suojamekanismit tulisi kuitenkin säilyttää.

1.11 ETSK pitää asianmukaisena, että pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion tuomioistuimen olisi myös voitava määrätä vaaditut kiireelliset turvaamistoimenpiteet, jos lasta uhkaa vakava vahingoittumisen riski.

1.12 ETSK pitää tervetulleena, että ehdotuksen mukaan lapsen sijoittaminen hoitolaitokseen tai sijaisperheeseen toisessa jäsenvaltiossa edellyttää joka tapauksessa kyseisen jäsenvaltion hyväksyntää.

1.13 ETSK:n mielestä on selvennettävä Bryssel IIa -asetuksen soveltamisalaa. Vaikka lähdetäisiinkin ”kansallisesta” avioliittokäsityksestä, jäsenvaltioiden on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjan 21 artikla. ETSK ehdottaa, että 21 artiklan noudattaminen nostetaan esiin asetuksen johdanto-osassa.

1.14 ETSK näkee sääntelytarvetta niissä tapauksissa, joissa toinen vanhemmista ei ole kotoisin Euroopan unionista, ja kannattaa kahdenvälisten sopimusten tekemistä etenkin sellaisten maiden kanssa, jotka eivät ole Haagin lapsikaappaus-sopimuksen osapuolia.

## 2. Yleistä

2.1 Euroopan komissio esitti 30. kesäkuuta 2016 ehdotuksia Bryssel IIa -asetuksen uudistamiseksi. Bryssel IIa -asetus on Euroopan unionissa perheoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön kulmakivi. Siinä vahvistetaan rajat ylittävissä tilanteissa sovellettavat yhdenmukaiset toimivaltasäännöt avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista sekä vanhempainvastuuta koskevien riita-asioiden ratkaisemista varten. Asetus helpottaa päätösten, alkuperäisten asiakirjojen ja osapuolten välillä tehtyjen sopimusten vapaata liikkuvuutta unionissa, koska siinä säädetään niiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta muissa jäsenvaltioissa. Asetusta on sovellettu 1. maaliskuuta 2005 alkaen kaikissa jäsenvaltioissa Tanskaa lukuun ottamatta.

2.2 Asetuksen vanhempainvastuuta koskevassa osassa säädetään Euroopan unionin sisällä vanhempainvastuuta koskevasta kansainvälisestä toimivallasta ja toisissa jäsenvaltioissa annettujen, vanhempainvastuuta koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Asetus sisältää myös säännöksiä sellaisten lasten palauttamiseksi, jotka on luvatta viety toiseen jäsenvaltioon tai jätetty palauttamatta sieltä. Tältä osin asetuksella vahvistetaan Haagin lapsikaappaus-sopimuksen palauttamismekanismit.

2.3 Asetusta, joka on ollut jo Euroopan unionin tuomioistuimen 24 tuomion kohteena, on nyt tarkoitus uudistaa monilta osin. Tarkasteltavana olevalla komission ehdotuksella asetusta pyritään tehostamaan entisestään: se koskee pelkästään asetuksen vanhempainvastuuta käsittelevää osaa eikä sillä puututa avioeromenettelyä koskeviin säännöksiin.

2.4 Junckerin komission poliittisissa suuntaviivoissa korostetaan ETSK:n mielestä perustellusti, että oikeudellista yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden välillä on kehitettävä asteittain, jotta voidaan pysyä ajan tasalla sen todellisuuden kanssa, että yhä useammat kansalaiset liikkuvat unionissa yli rajojen ja solmivat avioliittoja ja saavat lapsia.

2.5 ETSK on jo aiemmissa lausunnoissaan<sup>(1)</sup> korostanut, että EU:n perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa taataan oikeussuojan saatavuus ja perusoikeuksien kunnioittaminen; tämä koskee eritoten omistusoikeutta, yhdenvertaisuutta lain edessä, syrjimättömyysperiaatetta, oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, oikeutta avioitua ja perustaa perhe sekä oikeutta puolueettomaan tuomioistuimeen.

2.6 Komissio on arvioinut asetuksen toimivuutta käytännössä ja todennut huhtikuussa 2014 julkaistussa soveltamista koskevassa kertomuksessaan<sup>(2)</sup>, että asetusta on tarpeen muuttaa. Arviointi toteutettiin sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevan REFIT-ohjelman puitteissa.

2.7 Uudelleenlaatumisen tavoitteena on kehittää edelleen Euroopan oikeusalue ja perusoikeuksia keskinäisen luottamuksen pohjalta poistamalla oikeuden päätösten vapaata liikkuvuutta vieläkin haittaavat esteet vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti ja suojata paremmin lapsen etua yksinkertaistamalla ja tehostamalla menettelyjä.

<sup>(1)</sup> EUVL C 376, 22.12.2011, s. 87.

<sup>(2)</sup> COM(2014) 225 final.

2.8 ETSK pitää tervetulleena, että komission ehdotuksen tavoitteeksi on asetettu lapsen edun vahvempi huomioon ottaminen palauttamispäätöksissä. Lisääntyvät muuttoliikkeet vaativat yhä enemmän yhteistyövälineitä ja -rakenteita lasten suojelemisen mahdollistamiseksi maiden rajojen ylitse.

2.9 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio ehdottaa useita merkittäviä muutoksia, joiden avulla pyritään parantamaan kaapatun lapsen palauttamismenettelyn tehokkuutta. Vanhemman tekemän lapsikaappauksen yhteydessä on olennaista toimia nopeasti, jotta lapsi voitaisiin palauttaa asetuksessa säädetyn menettelyn mukaisesti.

2.10 ETSK katsoo, että asetuksen 55 artiklassa tarkoitettu keskusviranomaisten yhteistyö vanhempainvastuuta koskevissa erityiskysymyksissä on olennaisen tärkeää, jotta lapsia koskevissa rajat ylittävissä menettelyissä osallisina olevia vanhempia ja lapsia voidaan tukea tuloksellisesti.

2.11 ETSK:n mielestä keskeinen ongelma on keskusviranomaisten yhteistyötä vanhempainvastuuta koskevissa erityiskysymyksissä käsittelevän artiklan epäselvä sanamuoto. Artikla ei tarjoa kaikkien jäsenvaltioiden viranomaisille riittävää oikeusperustaa toimien toteuttamiseen.

2.12 ETSK pitää tervetulleena, että ehdotuksessa täsmennetään, kuka voi pyytää millaista apua tai mitä tietoja keneltä ja missä tilanteessa. Lisäksi selvennetään, että keskusviranomaisen apua voivat pyytää myös tuomioistuimet ja lastensuojeluviranomaiset. Uudelleenlaadittu teksti tarjoaa lastensuojeluviranomaisille oikeusperustan hankkia tarvittavat tiedot muista jäsenvaltioista keskusviranomaisten välityksellä.

2.13 ETSK on tyytyväinen siihen, että jäsenvaltiot veloitetaan keskittämään toimivalta rajoitetulle määrälle tuomioistuinta niiden kansallisen oikeusjärjestelmän rakenne huomioon ottaen. Tapausten käsittelyä viivyyttää se, että monissa jäsenvaltioissa palauttamista koskevia hakemuksia käsittelevät tuomioistuimet eivät ole riittävän perehtyneitä asiaan. Tästä syystä tuomarit eivät välttämättä ole perehtyneet asiaa koskeviin menettelyihin ja säännöksiin ja heillä on vähemmän tilaisuuksia tehdä säännöllisesti yhteistyötä muiden EU:n tuomioistuinten kanssa tavalla, joka edistäisi keskinäisen luottamuksen rakentumista.

2.14 ETSK pitää tervetulleena, että ehdotuksessa täsmennetään määräaika, jonka kuluessa täytäntöönpanokelpoinen palauttamismääräys on annettava, ja palauttamismenettely lyhennetään yhteensä 18 viikkoon.

2.15 Keskusviranomaisilla on ehdotuksen mukaan kuusi viikkoa aikaa hoitaa hakemuksen vastaanottaminen ja käsittely, paikantaa vastaaja ja lapsi, edistää sovittelua ja varmistaa, ettei se pitkitä menettelyä. Tätä nykyä keskusviranomaisten toiminnalle ei ole asetettu määräaikaa.

2.16 Menettelyyn on tarkoitus soveltaa kuuden viikon määräaikaa erikseen sekä ensimmäisessä oikeusasteessa että muutoksenhakuasteessa. Tämä tekee ETSK:n mielestä tuomioistuinta koskevasta määräajasta realistisemmän, niin että sen puitteissa pystytään suojaamaan vastaajan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. ETSK muistuttaa, että näiden määräaikaisten noudattaminen asianomaisissa oikeusjärjestelmissä on varmistettava.

2.17 ETSK pitää palauttamismenettelyn muutoksenhakumahdollisuuksien määrän rajoittamista yhteen hyväksyttävänä. Useimpien jäsenvaltioiden perustuslait takaavat vain yhden muutoksenhakumahdollisuuden julkiseen päätökseen.

2.18 ETSK pitää tervetulleena, että päätöksen antanut tuomioistuin voi julistaa päätöksen väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoiseksi, vaikka kansallisessa lainsäädännössä ei säädettäisi tästä mahdollisuudesta. Tästä on hyötyä niiden oikeusjärjestelmien kannalta, joissa päätös ei ole täytäntöönpanokelpoinen niin kauan kuin siihen on mahdollista hakea muutosta. Tämän ansiosta vanhemmalla olisi oikeus tavata lasta väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoiseksi julistetun päätöksen nojalla niin kauan kuin päätöstä koskeva toisen vanhemman käynnistämä muutoksenhakumenettely on kesken.

2.19 ETSK kannattaa sitä, että tuomareita kehoitetaan nimenomaisesti harkitsemaan, olisiko palauttamispäätös julistettava väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoiseksi. Palauttamispäätöksen jälkeiset viivästykset vaikuttavat kielteisesti vanhempien ja lasten välisiin suhteisiin ja lapsen etuun. ETSK pitää tervetulleena, että ehdotuksessa on useita selvennyksiä, joiden tarkoituksena on parantaa nykyisten sääntöjen soveltamista. Siinä veloitetaan se jäsenvaltio, jossa lapsen asuinpaikka oli välittömästi ennen luvaton pois viemistä tai palauttamatta jättämistä, laatimaan perusteellinen selvitys siitä, mikä on lapsen etu, ennen kuin lapsen huollosta tehdään lopullinen päätös, joka mahdollisesti edellyttää lapsen palauttamista. Kun laaditaan selvitystä siitä, mikä on lapsen etu, jokaisella lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus tulla kuulluksi, vaikka hän ei olisi fyysisesti läsnä. Tarvittaessa on käytettävä vaihtoehtoisia keinoja, kuten videoneuvottelua.

2.20 Lapsen kuulemista koskevat vähimmäisstandardit voisivat ETSK mielestä lisäksi auttaa välttämään toisessa EU-maassa annettujen päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta tai täytäntöönpanokelpoiseksi julistamisesta kieltäytymistä ja näin lisäämään (päätöksen) hyväksyntää EU:n kansalaisten parissa. Hyvä esimerkki tästä on kuultavan lapsen vähimmäisikä, mutteivät kuitenkaan yleisemmät menettelykysymykset – kuten lapsen kuulemisen toteuttaja. Tämä tulisi (ja pitäisi) jättää edelleen jäsenvaltioiden päätettäväksi. ETSK suosittelee sosiaalipedagogista lisäkoulutusta lapsia kuuleville tuomareille.

2.21 ETSK kannattaa lisäksi eksekvatuurimenettelystä luopumista kaikkien yhdessä jäsenvaltiossa vanhempainvastuusta annettujen päätösten kohdalla (ja myös alkuperäisten asiakirjojen ja osapuolten välillä tehtyjen sopimusten kohdalla). Vaikka täytäntöönpano on jäsenvaltioiden tehtävä, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten sääntöjen soveltaminen ei saa heikentää asetuksen tehokasta vaikutusta.

2.22 Lisäksi eksekvatuurimenettelyn vaatiminen on aiheuttanut kansalaisille tapausta kohti keskimäärin useiden kuukausien viivästyksiä ja jopa 4 000 euron kustannukset <sup>(3)</sup>.

2.23 ETSK:n mielestä tietyt suojaimekanismit tulisi kuitenkin säilyttää. Tähän kuuluvat joka tapauksessa asiakirjojen asianmukainen tiedoksianto, osapuolten oikeudet ja lapsen oikeus tulla kuulluksi – erityisesti ristiriidassa olevien päätösten tapauksessa – sekä tiettyjen menettelysääntöjen noudattaminen Bryssel IIa -asetuksen voimassa olevaa 56 artiklaa vastaavasti, kun kyse on lapsen sijoittamisesta toiseen jäsenvaltioon.

2.24 ETSK pitää asianmukaisena, että pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion tuomioistuimen olisi myös voitava määrätä vaaditut kiireelliset turvaamistoimenpiteet, jos lasta uhkaa vakava vahingoittumisen riski tai jos hän muutoin voi joutua kestävämpään tilanteeseen. Esimerkiksi se tuomioistuin, jossa palauttamismenettely on vireillä, voi myöntää tapaamisoikeuden toiselle vanhemmalle päätöksellä, joka on täytäntöönpanokelpoinen siinä jäsenvaltiossa, jossa lapsen asuinpaikka on, siihen asti että kyseisen jäsenvaltion tuomioistuin antaa tapaamisoikeutta koskevan lopullisen päätöksen.

2.25 ETSK pitää tervetulleena, että komission ehdotuksen mukaan lapsen sijoittaminen hoitolaitokseen tai sijaisperheeseen toisessa jäsenvaltiossa edellyttää joka tapauksessa vastaanottavan maan hyväksyntää. Hyväksynnän edellyttämisellä varmistetaan, että lapsi saa vastaanottavassa maassa kohdennettua hoitoa. ETSK suosittelee lisäksi, että lapsi tulisi sijoittaa ensisijaisesti omaan perheeseen tai, jos tämä ei ole mahdollista tai lapsen edun mukaista, hänelle olisi järjestettävä sijaisperhe- tai yhteisöllistä hoitoa.

2.26 ETSK toteaa, että soveltamista koskevan kertomuksen mukaan voi kestää jopa useita kuukausia selvittää, tarvitaanko sijoitukselle tietyssä yksittäistapauksessa vastaanottavan valtion viranomaisen hyväksyntä. Jos tällainen hyväksyntä vaaditaan, siitä seuraa kuulemismenettely, joka on niin ikään pitkä, koska pyynnön vastaanottavien viranomaisten vastaukselle ei ole asetettu määräaika. Tämän vuoksi monet pyynnön esittävät viranomaiset antavat sijoittamismääräyksen ja lähettävät lapsen vastaanottavaan jäsenvaltioon, vaikka kuulemismenettely on edelleen kesken. Näin saatetaan tehdä jopa ennen kuin kuulemismenettely on aloitettu, koska sijoittamista pidetään kiireellisenä ja menettelyjen tiedetään kestävän kauan. Tämän seurauksena lapsen tilanne on oikeudellisesti epävarma.

2.27 ETSK pitää tervetulleena, että ehdotuksen mukaan pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on vastattava pyyntöön kahdeksan viikon määräajassa. Menettelyn nopeuttaminen on lapsen edun mukaista.

2.28 ETSK hyväksyy, että Haagin yleissopimuksen mukaan päätöksen tekee sen maan tuomioistuin, jossa lapsi oleskelee. ETSK nostaa esiin, että useimmissa lapsikaappaustapauksissa tämä tulee olemaan kaappaajan kotimaa. ETSK muistuttaa siitä, että Bryssel IIa -asetuksessa on jo säädetty maksuttomista neuvontapisteistä vanhemmille, jotka ovat kotoisin toisesta maasta kuin se, missä lapsi parhaillaan oleskelee.

2.29 ETSK kannattaa palauttamismenettelyn yleiseksi nopeuttamiseksi yhteisten vähimmäisvaatimusten hyväksymistä ja yhdenmukaista täytäntöönpanomenettelyä.

<sup>(3)</sup> COM(2016) 411/2 final, s. 8.

### 3. Erityistä

3.1 ETSK näkee sääntelytarvetta niissä tapauksissa, joissa toinen vanhemmista ei ole kotoisin Euroopan unionista. Muuttoliikkeet ja rajatylittävä tavaroiden ja palvelujen vaihdanta johtavat näiden tapausten lisääntymiseen. ETSK pitää tarpeellisena kahdenvälisten sopimusten tekemistä etenkin sellaisten maiden kanssa, jotka eivät ole Haagin lapsikaappaus-sopimuksen osapuolia.

3.2 ETSK:n mielestä on selvennettävä Bryssel Ila -asetuksen soveltamisalaa. Komission ehdotuksesta ei käy ilmi, kuuluvatko avioliiton ja avioeron uudet muodot asetuksen soveltamisalaan. Ehdotuksessa ei määritellä, mitä avioliitolla tarkoitetaan, vaan tätä pidetään oletettuna. Vaikka lähdetäisiin ”kansallisesta” avioliittokäsityksestä, jäsenvaltioiden on otettava huomioon EU:n perusoikeuskirjan 21 artikla, joka kieltää sukupuolisen suuntautumisen perusteella tapahtuvan syrjinnän. ETSK ehdottaa, että 21 artiklan noudattaminen nostetaan esiin asetuksen johdanto-osassa.

Bryssel 26. tammikuuta 2017.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Georges DASSIS*

---