

29.8.2006

Dnro 2882/2/05

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio

PÄÄTÖS LASTEN PALAUTTAMISMENETTELYÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1
ASIA

Helsingin hovioikeus ratkaisi 14.4.2004 lasten palauttamista Amerikan yhdysvaltoihin koskevan asian (dnro H 03/3142). Asiassa sovellettiin Haagissa 25 päivänä lokakuuta 1980 kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehtyä yksityisoikeuden alaa koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (*Haagin lapsikaappaussopimus*).

Hakijana ollut amerikkalainen isä valitti hovioikeuden päätöksestä korkeimpaan oikeuteen, joka antoi 5.8.2004 päätöksen asiassa. Päätös on julkaistu ennakkopäätöksenä KKO 2004:76. Asia oli korkeimman oikeuden päätöksen jälkeen myös paljon esillä tiedotusvälineissä.

En puutu tehtävässäni siihen, miten tuomioistuimet käyttävät niille lain mukaan kuuluvaa tuomiovaltaa. En tämän vuoksi puutu siihen, miten tuomioistuimet ovat ratkaisseet tapauksen oikeuskysymykset tai sen käsittelyyn liittyneet prosessuaaliset kysymykset. Huomiotani kiinnitti kuitenkin tapauksen käsittelyn hovioikeudessa vaatima pitkä aika.

Kyseessä oleva palauttamista koskeva asia tuli vireille Helsingin hovioikeudessa 13.10.2003 ja ratkaisu annettiin 14.4.2004. Asia oli siten vireillä hovioikeudessa yhteensä noin kuuden kuukauden ajan.

Lapsen palauttamista koskeva asia on lapsen edun vuoksi käsiteltävä kiireellisesti. Haagin lapsikaappaussopimuksessa on edellytetty palauttamista koskevan asian joutuisaa käsittelyä ja annettu käsittelyn ohjeelliseksi enimmäisajaksi kuusi viikkoa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kansainvälistä lapsikaappausta koskevissa ratkaisuissaan kiinnittänyt huomiota palauttamismenettelyltä vaadittavaan joutuisuuteen.

Otin edellä mainituista syistä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi, oliko edellä mainitun lapsen palauttamista koskevan asian käsittely Helsingin hovioikeudessa viivästynyt.

2
SELVITYS

Pyysin Helsingin hovioikeuden presidenttiä varaamaan asiaa käsitelleille ja asian kulusta vastuussa oleville tilaisuuden tulla kuulluksi ja antaa selvityksensä asian käsittelyyn vaikuttaneista seikoista. Pyysin presidenttiä antamaan asiassa myös oman lausuntonsa, mikäli hän katsoi sen aiheelliseksi.

Asiaa käsitelleet ja asian kulusta vastuussa olevat hovioikeudenneuvokset sekä hovioikeudenviskaali antoivat 10.10.2005 selvityksen asiassa. Presidentti totesi 20.10.2005 lausuntonaan, ettei hänellä ollut lisättävää annettuun selvitykseen.

Asiaa ratkaistessani käytettävissäni olivat myös kyseistä palauttamisasiaa koskevat tuomioistuimien asiakirjavihkot (diarinumerot H 03/3142 ja S 2004/558).

3

RATKAISU

3.1

Palauttamisasiän joutuisan käsittelyn merkitys

Lasta keskeisesti koskevan menettelyn tulee ennen muuta vastata *lapsen etua*. Sitä edellyttävät lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla ja Suomen perheoikeuden keskeiset periaatteet. Lapsen edun kannalta on nähdäkseni erityisen tärkeää, että lapsen palauttamista koskeva asia käsitellään joutuisasti. Menettelyn pitkittyessä lapsi alkaa sopeutua uuteen ympäristöönsä, jolloin palaaminen ennen kaappausta vallinneisiin olosuhteisiin tulee lapsen kannalta entistä vaikeammaksi. Lapsen on tällaisessa tilanteessa vaikea arvioida itsenäisesti syitä, jotka johtivat hänen kaappaamiseensa toiseen maahan. Lapsen mielipide onkin taipuvainen mukautumaan vastaamaan sen vanhemman tahtoa, jonka luona hän on. Sellaisten menettelytapojen löytäminen, joiden avulla palauttaminen voitaisiin toteuttaa lapsen kannalta mahdollisimman hienovaraisesti ja kunnioittaen lapsen suhdetta kumpaankin vanhempaansa, on menettelyn pitkittyessä yhä vaikeampaa.

Lapsen joutuisan palauttamisen varmistaminen onkin ollut yksi tärkeimmistä lähtökohdista *Haagin lapsikaappaus sopimuksen* laatimisessa. Tähän on pyritty kehittämällä sopimuksen mukainen yksinkertainen menettely lapsen palauttamiseksi. Sen yhtenä pääasiallisena tarkoituksena on estää sellaiset pitkälliset huoltoriidat kaappausten kohdemaassa, joiden aikana lapsi voi juurtua uuteen ympäristöön niin, ettei palauttaminen ole enää mahdollista vaarantamatta vakavasti lapsen hyvinvointia. Yksinkertaistetun menettelyn ohella sopimuksessa on pyritty turvaamaan menettelyn joutuisuus edellyttämällä nimenomaisesti sopimuksessa tarkoitettujen hakemusten kiireellistä käsittelyä sopimuksen 11 artiklassa. Kiireellisyysvaatimus on konkretisoitu asettamalla ohjeellinen kuuden viikon enimmäisaika palauttamista koskevien hakemusten käsittelylle (*Perez-Vera Report* s. 428–432, 457–458).

11 art.

Sopimusvaltioiden oikeus- ja hallintoviranomaisten tulee noudattaa kiireellistä menettelyä lapsen palauttamiseksi.

Jos asianomainen oikeus- tai hallintoviranomainen ei ole antanut asiassa päätöstä kuuden viikon kuluessa menettelyn vireillepanosta lukien, hakijalla tai pyynnön vastaanottaneen valtion keskusviranomaisella on, omasta aloitteestaan tai pyynnön esittäneen valtion keskusviranomaisten pyynnöstä, oikeus pyytää selvitystä viivästyksen syistä.

Suomi on tullut 1.8.1994 Haagin lapsikaappaus­sopimuksen jäsenvaltioksi ja se on siten Suomea sitova. Sopimuksen määräykset sisällytettiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (4.3.1994/186), minkä lisäksi sopimusteksti on saatettu voimaan asetuksella (asetus 15.7.1994/644).

Lapsikaappauksella aikaansaatu­jen olosuhteiden vakiintuminen voi merkitä toisesta vanhemmastaan eroon joutuneen lapsen ja tämän vanhemman välisen suhteen katkeamista kokonaan. Viranomaisilla on velvollisuus aktiivisin toimenpitein estää tällaisen tilanteen syntyminen osana *perhe-elämän suojaa koskevan perus- ja ihmisoikeuden* toteutumisen turvaamista perustuslain 22 §:n mukaisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin perhe-elämän kunnioitusta koskevan ihmisoikeuden toteutumista arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota palauttamismenettelyn joutuisuuteen. Tässä yhteydessä se on edellyttänyt Haagin lapsikaappaus­sopimuksen jäsenvaltioiden viranomaisilta sopimuksen mukaista kiireellistä menettelyä. Näitä tapauksia ovat mm. *Monory v. Romania* 5.4.2005, *Karadzic v. Kroatia* 15.12.2005 ja *Bianchi v. Sveitsi* 22.6.2006. Ratkaisussaan *Bianchi v. Sveitsi* tuomioistuin kiinnitti huomiota mm. siihen, että alioikeus oli ratkaissut Haagin lapsikaappaus­sopimuksen mukaisen lapsen palauttamista koskevan asian *vasta neljän kuukauden* kuluttua hakemuksen tekemisestä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei näin pitkä aika vastannut Haagin lapsikaappaus­sopimuksen 11 artiklan tarkoittamaa vaatimusta kiireellisestä menettelystä.

3.2

Käsittelyn kulku Helsingin hovioikeudessa

Kyseessä olevan tapauksen käsittely eteni selvityksen mukaan hovioikeudessa pääpiirteittäin seuraavasti:

13.10.2003 Hakemuksen saapuminen ja asian vireille tulo

21.11.2003 vastaus ja lausumat saapuneet

4.12.2003 jaoston käsittely, päätös selvityksen hankkimisesta sekä

selvityspyynnön lähettäminen lasten mielipiteistä Espoon

sosiaalilautakunnalle

14.1.2004 Tapiolan sosiaali- ja terveyskeskuksen päätös ostaa palvelu lasten- ja nuorisopsykiatrialta

16.1.2004 selvityksen määräajan päätyminen
24.2.2004 lasten mielipiteitä koskevan selvityksen saapuminen
8.3.2004 kaikki osapuolten lausumat selvityksestä liitteineen
24.3.2004 asian esittely
14.4.2004 päätöksen antaminen.

Selvityksessä on tuotu käsittelyn etenemisestä esiin myös seuraavaa. Hakijan vastapuolen taholta ilmoitettiin puhelimitse, että lapset oli 18.3.2004 siepattu koulumatkalla ja asiassa oli aihetta olettaa, että lapset oli viety toiseen valtioon. Hakijan puolesta ilmoitettiin kuitenkin 23.3.2004 lisäkirjoituksessa, että lapset olivat sillä hetkellä ilmeisesti lentokoneessa matkalla takaisin Suomeen tai jo Suomessa. Selvityksen mukaan hakijan taholta ilmoitettiin samalla, ettei asiassa ollut tarvetta lykätä käsittelyä eikä jättää hakemusta tutkimatta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 37 §:n 2 momenttiin viitaten.

Hovioikeuden selvityksessä tuotiin esiin vielä, että selvityksen saaminen lasten mielipiteistä kesti tässä tapauksessa noin kaksi ja puoli kuukautta ja ettei hovioikeudella ole mahdollisuutta käyttää uhkakeinoja selvityksen saamiseksi sille asetetussa määräajassa.

Asian käsittely hovioikeudessa kesti siis *noin kuusi kuukautta*. Jos sitä aikaa, jona selvitys lasten mielipiteistä tehtiin, ei oteta lukuun, asian käsittelyyn käytettiin hovioikeudessa noin *kolme ja puoli kuukautta*. Esimerkiksi Haagin lapsikaappaus sopimuksen mukainen ohjeellinen kuuden viikon enimmäisaika hakemuksen jättämisestä oli kulunut umpeen jo ennen kuin hovioikeus 4.12.2003 teki päätöksen selvityksen pyytämisestä lasten mielipiteistä.

Totean tässä yhteydessä vielä, että Helsingin hovioikeuden yksinomaiseen toimivaltaan on keskitetty kansainvälisen perheoikeuden erityisosaamista edellyttäviä tehtäviä. Näitä ovat mm. eräiden ulkomailla annettujen avioeroa, elatusapua tai lapsen huoltoa koskevien päätösten vahvistaminen (avioliittolain 123 §, ulkomailla annetun elatusapupäätöksen tunnustamista koskevan lain 11 §, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 25 §). Nähdäkseni kansainvälistä perheoikeutta koskevien asioiden käsittelyn keskittäminen voi sinänsä edistää myös Haagin lapsikaappaus sopimuksen mukaisten asioiden joutuisaa käsittelyä.

3.3

Johtopäätökset

Tulen edellä olevan perusteella siihen johtopäätökseen, että Helsingin hovioikeuden puheena olevan tapauksen käsittelyyn käyttämä aika, noin kuusi kuukautta, ei vastannut kyseisten Suomeen kaapattujen lasten etua eikä Haagin lapsikaappaus sopimuksen käsittelyn joutuisuudelle asettamia vaatimuksia.

Käsitykseni mukaan tapauksen pitkä käsittelyaika vaaransi lapsen edun ensisijaisuutta ja perhe-elämän suojaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien

toteutumista edellä selostetulla tavalla. Katsonkin, että näiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta hovioikeuden käsittelyaika oli liian pitkä.

Totean kuitenkin, että en ole käytettävissäni olevan selvityksen perusteella voinut havaita Helsingin hovioikeuden virkamiesten sinänsä viivytelleen asian käsittelyssä tai menetelleen siinä muulla tavoin lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden. Asia näyttää edenneen hovioikeudessa siellä voimassa olevien menettelytapojen mukaisesti. Hovioikeuden antaman selvityksen mukaan asian käsittely ei esimerkiksi jäänyt missään vaiheessa pitkäksi aikaa ilman toimenpiteitä.

Mitä tulee lasten mielipiteiden selvittämiseen, joka nähdäkseni oli osa asiaan kuuluvaa menettelyä, totean käsityksenäni, ettei kyseinen palauttamismenettely sujunut tältäkkään osin riittävän joutuisasti. Hovioikeuden taholta on kuitenkin tuotu esiin, ettei tuomioistuimella ole käytettävissään keinoja, joiden avulla se saisi sosiaaliviranomaiset toimittamaan selvitykset niille asetetussa määräajassa. Käsitykseni mukaan lapsen mielipide hänen palauttamisestaan tulisi joka tapauksessa voida selvittää tapahtunutta joutuisammin.

Nähdäkseni lapsen mielipiteen selvittämistä koskevan menettelyn jouduttaminen liittyy läheisesti tavoitteeseen jouduttaa sosiaaliviranomaisten laatimien selvitysten saamista tuomioistuinten käyttöön lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa laajemminkin. Asiaa on tarkasteltu sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa selvityksessä "Tuetut ja valvotut tapaamiset" (Selvityksiä 2006:7). Siinä on ehdotettu muutoksia mm. lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain 16 §:ään. Kyseinen säännös koskee selvityksen hankkimista sosiaalihuollon viranomaiselta lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa asiaa varten.

Mainitussa selvityksessä ei ole ehdotettu vastaavia tai muita muutoksia saman lain 39 §:ään tai asetuksen 9 §:ään, jotka koskevat selvityksen tekemistä lapsen mielipiteestä lapsen palauttamista koskevassa asiassa. Myös lapsen mielipiteen selvittämistä koskevan menettelyn nopeuttaminen palauttamista koskevassa asiassa lienee luontevinta ottaa esille tuossa yhteydessä.

4

TOIMENPITEET

Saatan eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaisesti Helsingin hovioikeuden tietoon käsitykseni siitä, että edellä mainittua Haagin lapsikaappaussovimuksen mukaista hakemusta käsiteltiin Helsingin hovioikeudessa liian pitkään erityisesti kyseessä olleiden lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Lähetän tässä tarkoituksessa hovioikeudelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tiedoksi seuraavasta syystä. Saman tapauksen käsittelyn yhteydessä tehtiin hovioikeuden pyynnöstä selvitys siitä, mitä mieltä lapset olivat

palauttamisestaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 39 §:n nojalla kunnan sosiaalihuollon viranomaisen hankkiman asiantuntijan toimesta. Kyseisen selvityksen saaminen palauttamisasiä käsitelleen hovioikeuden käyttöön kesti käsitykseni mukaan lasten perus- ja ihmisoikeuksien kannalta liian pitkään. Hovioikeudella ei ole keinoja sanottujen selvitysten saamiseksi määräajassa tuomioistuimen käyttöön. Saatankin tämän päätökseni ministeriöiden tietoon, jotta ne voivat ottaa edellä olevan käsitykseni huomioon, kun ne jatkavat asiaan läheisesti liittyvää edellä yksilöityä lainvalmisteluhanketta.