

21.9.2016

Dnro 4030/4/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

LAPSEN PALAUTTAMISTA KOSKEVAN MÄÄRÄYKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

1 KANTELU

Kantelija arvosteli ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin menettelyä 18.9.2013 lapsen palauttamista koskevan päätöksen täytäntöönpanossa. Lasta ei vastoin hovioikeuden määräystä palautettu Venäjälle vaan lapsi luovutettiin hakijalle lapsen koululla.

2 SELVITYS

Asiassa on hankittu ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin selvitys ja Valtakunnanvoudinviraston lausunto.

Johtavan kihlakunnanvoudin selvityksen mukaan:

Ulosottovirastoon on tehty hakemus lapsen palauttamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Hakemus on perustunut hovioikeuden antamaan päätökseen ja sen perusteella kärjäoikeuden antamaan täytäntöönpanomääräykseen. Kärjäoikeuden päätöksessä todetaan, että lasta koskeva määräys palauttamisesta Venäjälle on pantava vastapuolta kuulematta heti täytäntöön. Lapsi on määrätty noudattavaksi ulosottomiehen toimesta. Hakijana päätöksessä on ollut lapsen äiti ja hakemuksessa on nimenomaisesti pyydetty lapsen luovuttamista hakijalle tai hänen valtuuttamalleen asiamiehelle.

Hovioikeuden päätöksessä on nimenomaisesti todettu, että lapsi on palautettava Venäjälle. Johtava kihlakunnanvoudi totesi, että päätöksen sanamuodon tulkinta olisi kestävä ja päätöksen on katsottava tarkoittavan sitä, että lapsi palautetaan äidilleen. Seitsemänvuotiaista lasta ei voida palauttaa rajalle eikä ole missään tapauksessa lapsen edun mukaista kuljettaa häntä ilman hakijavanhempaa. Hakija on kyseisessä tapauksessa nimenomaisesti ilmaissut halunsa saapua paikalle. Näin ollen lapsen etua ajatellen äiti on ollut läsnä hakutilanteessa ja lapsi on luovutettu hänelle. Luovuttamisen jälkeen täytäntöönpano on toimitettu loppuun viranomaisen osalta. Ulosottomiehelle ei kuulu sen valvominen, minne hakijavanhempi suuntaa tämän jälkeen.

Valtakunnanvoudinvirasto toteaa lausunnossaan:

Koska tuomioistuimen edellytetään antavan hyvin yksityiskohtaiset määräykset lapsen palauttamisesta, voitaneen katsoa, että Haagin sopimuksen perusteella annettu palautusmääräys tulee panna täytäntöön juuri siinä muodossa kuin mitä tuomioistuin on määrännyt. Näin ollen täytäntöönpanon yhteydessä olisi tullut varmistaa, että lapsi varmasti palautetaan Venäjälle, kuten hovioikeus on määrännyt.

Kansainvälisiä lapsikaappauksia koskevia asioita on pantu täytäntöön suhteellisen vähän, jonka johdosta Suomeen ei ole välttämättä vakiintunut selkeää käytäntöä asioiden hoitamiseksi. Tapaukset ovat poikkeuksellisia ja yksittäisiä. Tämän johdosta oikeiden täytäntöönpanotoimien valinta on haasteellista. Haagin lapsikaappaus sopimus ja siitä annetut hyvän käytännön oppaat ovat sisällöltään selkeitä sen suhteen, että tarkoituksena on ollut palauttaa vakituinen asuinpaikka ennen kaappausta. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että asuinvaltion lakia tulee soveltaa lapsia koskeviin riitoihin ja tämän johdosta lapsi palautetaan juuri tähän valtioon.

Lapsen palauttaminen Haagin lapsikaappaus sopimuksen perusteella on Suomessa säädetty täytäntöön pantavaksi siten kuin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa on määrätty. Lain sisältö on siis huomattavan laava ja tulkinnanvarainen suhteessa Haagin lapsikaappaus sopimukseen ja sen perusteella annettuihin soveltamisohjeisiin: Tästä syystä on mahdollista, etteivät täytäntöönpanotoimet ole aina vastanneet suoraan sitä, mitä tuomioistuimessa on määrätty.

Kanteluasiassa läsnä noudossa on ulosottomiehen lisäksi ollut sosiaalityöntekijä ja lapsen äiti. Noutomenettelyssä on siis sinällään noudatettu sille laissa asetettuja edellytyksiä.

Valtakunnanvoudinvirasto katsoi, että ensisijaisesti lapsikaappausasioissa tulee noudattaa Haagin lapsikaappaus sopimusta ja sen tarkoitusta. Näin ollen asiassa olisi tullut varmistaa, että lapsi tosiasiallisesti palautuu Venäjälle. Lapsi olisi voitu palauttaa äidilleen, mutta samalla olisi tullut varmistua, että lapsi ja äiti palaavat Suomesta Venäjälle, Tämä olisi hoitunut esimerkiksi siten, että heidät olisi saatettu Venäjän rajalle ja varmistettu, että he siirtyvät Suomen rajalta suoraan Venäjän puolelle. Valtakunnanvoudinviraston tiedossa on, että useissa tapauksissa ulosottomiehet ovat saattaneet vastaavassa tilanteessa lapsen ja tämän saattajan lentokentälle ja varmistaneet esimerkiksi lentokenttäpoliisin avulla, että lapsia ja saattaja todella nousevat palauttamaahan lähtevään koneeseen.

Pääsääntöisesti voitaneen olettaa, että hakijavanhempi hakiessaan lapsen palaisi lapsen kanssa siihen maahan, johon lapsi on määrätty palautettavaksi. Kantelunalaisessa asiassa tilanne on kuitenkin ollut poikkeuksellinen. Kantelija on jo hovioikeuden käsittelyssä nostanut esiin sen, että lapsen äiti tosiasiallisesti asuu muussa maassa kuin Venäjällä. Hovioikeus ei kuitenkaan ole antanut tälle seikalle merkitystä ratkaisussaan. Esitetyillä seikoilla on kuitenkin merkitystä varsinaisen täytäntöönpanon yhteydessä. Esiin nostetut seikat lapsen äidin asumisesta toisessa valtiossa olisi kuitenkin ollut perusteltua ottaa huomioon palauttamisen yhteydessä. Tällöin olisi tullut arvioida, miten varmistutaan siitä, että lapsi tosiasiallisesti palautetaan siihen valtioon, joka tuomioistuimessa on määrätty.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella Valtakunnanvoudinvirasto katsoo, että ulosottovirasto ei ole suorittanut täytäntöönpanotoimia siten, kun Haagin kansainvälinen lapsikaappaus sopimus edellyttää. Kuten on tuotu esiin, tämä johtunee osittain siitä, että täytäntöönpanosta määräävä kansallinen laki on sisällöltään laava eikä vastaa lapsikaappaus sopimuksen ajatusta. Myös kyseessä olevassa tapauksessa on ollut erityispiirteitä, jotka ovat johtaneet tapahtuneeseen. Vaikka täytäntöönpano on sinällään suoritettu asianmukaisesti, eivät tehdyt toimet ole olleet riittäviä sen varmistamiseksi, että Haagin lapsikaappaus sopimuksen säännökset ja sen perimmäinen tarkoitus toteutuvat. Täytäntöönpanon yhteydessä olisi tullut varmistua, että lapsi tosiasiallisesti palautetaan Venäjälle.

Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 5 luvussa säädetään lapsen palauttamisesta Haagin sopimuksen nojalla. 30 §:n mukaan Suomessa oleva lapsi, joka on luvottomasti viety pois siitä valtiosta, jossa lapsella oli asuinpaikka, taikka jätetty luvottomasti palauttamatta, on määrättävä heti palautettavaksi, jos lapsella välittömästi ennen luvattonta poisviemistä tai palauttamatta jättämistä oli asuinpaikka valtiossa, joka on Haagissa 25.10.1980 kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehdyn yksityisoikeuden alaa koskevan yleissopimuksen (Haagin sopimuksen) osapuoli.

3

RATKAISU

Lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (619/1996, jäljempänä täytäntöönpanolain) 33 §:n 3 momentin mukaan lapsen palauttamisesta annettu määräys pannaan täytäntöön lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) 46 §:n mukaisesti. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan lapsen palauttamisesta annettu määräys on vastapuolta kuulematta pantava täytäntöön määräämällä lapsi noudettavaksi. Jos lapsi on määrätty palautettavaksi hakemuksesta, joka oli tehty ennen kuin vuosi oli kulunut lapsen luvottomasta poisviemisestä tai palauttamatta jättämisestä, määräys lapsen palauttamisesta voidaan jättää panematta täytäntöön ainoastaan, jos lapsi vastustaa palauttamista ja hän on saavuttanut sellaisen iän ja kypsyden, että hänen mielipiteeseensä on aiheellista kiinnittää huomiota. Määräyksen täytäntöönpanossa on muutoin noudatettava mitä täytäntöönpanolaissa säädetään.

Täytäntöönpanolain 3 §:n mukaan kaikki lapseen kohdistuvat toimenpiteet on suoritettava mahdollisimman hienovaraisesti ja lasta järkyttämättä. Jos noutamista tai muuta toimenpidettä ei lapsen sairauden, järkyttyneen mielentilan tai muun syyn takia voida suorittaa, se on siirrettävä myöhempään ajankohtaan. Lain 24 §:ssä säädetään noudon toimittamisesta. Noutamisessa on henkilön, joka on toimittanut asiassa tämän lain mukaisen sovittelun, tai sosiaalihuollon viranomaisen edustajan oltava läsnä. Sovittelija tai sosiaalihuollon edustaja on pyydyttävä paikalle saatavilla oleva, lapselle läheinen henkilö sekä tarvittaessa kutsuttava paikalle myös lääkäri tai muu asiantuntija. Ulosottomies voi tuomioistuimen täytäntöönpanomääräyksen tai 22 §:ään perustuvan täytäntöönpanon raukeamisen uhalla velvoittaa hakija olemaan saapuvilla lasta noudettaessa.

Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan lain 43 § 2 momentin mukaan hovioikeuden antama päätös, jossa lapsi on määrätty palautettavaksi, voidaan panna heti täytäntöön, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa.

Asiassa on kysymys siitä, miten laissa tarkoitettu lapsen palautusta koskeva määräys on täytäntöön pantava. Hovioikeus oli päätöksellään 16.9.2013 määrännyt kantelijan pojan heti palautettavaksi Venäjälle. Täytäntöönpanomääräyksen asiassa hovioikeuden päätöksen perusteella antanut käräjäoikeus on päätöksessään 16.9.2013 määrännyt hovioikeuden päätöksen pantavaksi vastapuolta kuulematta heti täytäntöön. Käräjäoikeus totesi, että lapsi määrätään noudattavaksi ulosottomiehen toimesta. Päätös toimitettiin toimivaltaiselle ulosottomiehelle ulosottoviraston johtavalle kihlakunnanvoudille.

Haagin sopimuksessa todetaan, että sopimuksen tarkoituksena on varmistaa ripeä palautus sopimusvaltiosta perusteettomasti viedylle tai sinne palauttamatta jätetyille lapselle. Sopimuksen tarkoitus on myös varmistaa, että huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat lailliset oikeudet yhdessä sopimusvaltiossa ovat tehokkaasti tunnustetut toisessa sopimusvaltiossa (1 artikla). Sopimuksen 12 artiklassa säädetään muun muassa siitä, että tuomioistuimen tai muu toimivaltaisen elimen tulee määrätä lapsen välittömästi palauttamisesta.

Haagin sopimuksen täytäntöönpanoa koskevat ohjeet sisältyvät julkaisuun ”Guide to Good Practice under the Hague Convention of 25 October 1980, part IV – Enforcement”, julkaisija Hague Conference on Private International Law. Ohjeessa todetaan täytäntöönpanoprosessin osalta (kohta 4) muun muassa, että useimmissa oikeusjärjestyksissä tuomioistuimet voivat (1) määrätä kaappauksen suorittaneen vanhemman palauttamaan lapsen asuinpaikkavaltioonsa tai (2) määrätä, että lapsi voidaan luovuttaa hakijalle tai hänen määräämälleen, jotta lapsi voidaan palauttaa asuinpaikkavaltioonsa tai (3) joissain oikeusjärjestyksissä määrätä, että täytäntöönpanoviranomainen yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa noutaa lapsen ja huolehtia käytännön järjestelyistä lapsen palauttamiseksi. Ohjeissa todetaan, että tuomioistuinten tulisi pitää mielessä vaihtoehdot, kun ne valitsevat kuhunkin tilanteeseen sopivinta ratkaisua.

Kuten edellä on todettu, lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 46 §:ssä säädetään, että lapsen palauttamisesta annettu määräys on aina pantava täytäntöön noutamalla lapsi. Tässä laissa ja täytäntöönpanolaissa ei noudon toimittamisesta ole kuitenkaan ole tarkempia säännöksiä. Myöskään tuomioistuinten määräyksissä ei tarkemmin ohjattu täytäntöönpanoa esimerkiksi huomioon ottaen sen, että lapsen palauttaminen Venäjälle voitaisiin toteuttaa Haagin sopimuksen tavoitteet samoin kuin täytäntöönpanolain 3 §:ssä ilmaistut hienovaraisuusvaatimukset huomioon ottavalla tavalla.

Oikeuskirjallisuudessa on Haagin sopimuksen tarkoituksesta lausuttu, että täytäntöönpano ei tarkoita luovutusta huoltajalle vaan sopimuksen tarkoituksena on turvata oikeudentilan palauttaminen ennen kaappausta valliinneeseen tilaan, jotta lapsen huoltoa koskevat kysymykset voidaan ratkaista sen oikeusjärjestyksen piiristä, jossa lapsen asunto on. Tällä on katsottu saavutettavan se kaappauksia ennaltaehkäisevä tilanne, johon sopimuksella on osaltaan pyritty (kts. esimerkiksi Markku Helin: Suomen kansainvälinen perhe- ja perintöoikeus, Helsinki 2013, s. 429 ja Markku Helin-Tuula Linna-Matti Rintala: Huolto- ja tapaamis päätöksen täytäntöönpano, Helsinki 1997, s. 329, erityisesti alaviite 11).

Käytännön toimenpiteistä noudon yhteydessä keskusviranomaisen (Suomessa oikeusministeriön) kannalta on oikeustieteen tohtori Merja Norros todennut seuraavaa: ”Tilanne on myös lapsen kannalta vaikea, ja siksi läsnä on aina sosiaaliviranomaisen edustaja. Keskusviranomaisen kanta on, ettei lapsikaappaus sopimuksen tavoite ole lopullisesti toteutunut, ennen kuin lapsi on todella palautettu asuinpaikkavaltioonsa. Usein tämä hakemuksen tehnyt vanhempi tulee noutamaan lasta. Palautuskustannuksista vastaa pääsääntöisesti hakemuksen tekijä. Kaappaajavanhempi voi myös palata yhdessä lapsen kanssa, mutta joskus lapsi joudutaan palauttamaan esimerkiksi suomalaisen sosiaaliviranomaisen seurassa”. Valtakunnanvoudinvirasto on selvityksessään muun muassa todennut ulosottokäytännöstä, että useissa tapauksissa ulosottomiehet ovat saattaneet vastaavassa tilanteessa lapsen ja tämän saattajan lentokentälle ja varmistaneet esimerkiksi lentokenttäpoliisin avulla, että lapsi ja saattaja todella nousevat palauttamismaahan lähtevään koneeseen. Ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti pitää tätä menettelyä mahdottomana jo lapsen edun kannalta.

Katson, että Haagin sopimuksen tavoite on nimenomaan palauttaa lapsi siihen sopimusvaltioon, josta hänet on kaapattu ja jossa hänellä oli asuinpaikka. Lapsen asuinpaikkaa ei tässä asiassa tule arvioidavaksi, koska sen on hovioikeuden päätöksen perusteluissa katsottu olevan Venäjä. Tämä on myös hovioikeuden määräyksen nimenomainen sisältö. Tämä määräys on säädetty laissa toteutettavaksi ulosottomiehen noudolla. Noudosta sen sijaan ei ole tarkempia määräyksiä.

Saadun selvityksen perusteella on syytä epäillä, ettei Suomen käytäntö ole asiassa täysin yhtenäinen, mutta tapausten harvinaisuuden vuoksi nyt tarkoitettu kysymys ei liene noussut käytännössä täytäntöönpanossa ongelmaksi. Tilanteiden moninaisuus voi myös olla peruste sille, ettei yhtenäisiä toimintaohjeita tai normeja voida tai ole syytäkään antaa.

Lapsen kuljettaminen rajalle tai muu valvottu maasta poistuminen voi myös joissain tapauksissa johtaa lapsen oikeuksien perusteettomaan loukkaukseen ja tilanteeseen, jossa täytäntöönpanoa ei täytäntöönpanolain 3 §:n hienovaraisuusvaatimuksen johdosta tulisi suorittaa. Tähän perusteeseen viittaa myös johtava kihlakunnanvouti selvityksessään.

Näin ollen katson, ettei johtava kihlakunnanvouti ole ylittänyt asiassa harkintavaltaansa säännösten ja tuomioistuinten määräysten yleisluontoisuuden vuoksi.

Valtakunnanvoudinviraston esittämä tulkinta tämän asian täytäntöönpanoon vaikuttavista erityispiirteistä on mielestäni kuitenkin perusteltu. Lapsen palauttaminen Venäjälle olisi ollut aiheellista turvata, koska asiassa oli täytäntöönpanovaiheessa tiedossa, että Haagin sopimuksen tarkoitusta toteuttavan hovioikeuden määräyksen toteutuminen oli epävarmaa lapsen huoltajan asuinpaikasta esitetyn näytön valossa.

Saatan johtavan kihlakunnanvoudin tietoon käsitykseni Haagin sopimuksen tarkoituksesta ja siitä, että täytäntöönpanossa olisi ollut aiheellista varmistaa, että lapsi palaa siihen valtioon, jossa hänellä oli asuinpaikka.

Pidän aiheellisena pohtia menettelyä koskevan sääntelyn tai ohjeistuksen tarvetta. Tulen selvittämään asiaa parhaaksi katsomallani tavalla.