



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 9. joulukuuta 2022
(OR. en)

15837/22
ADD 4

Toimielinten välinen asia:
2022/0402(CNS)

JUSTCIV 167
FREMP 261
JAI 1654
IA 219

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	8. joulukuuta 2022
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2022) 392 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotukseen neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotosta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2022) 392 final.

Liite: SWD(2022) 392 final

Bryssel 7.12.2022
SWD(2022) 392 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

Ehdotukseen neuvoston asetukseksi

**toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja virallisten asiakirjojen
hyväksymisestä vanhemmuusasioissa sekä eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen
käyttöönnotosta**

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -
{SWD(2022) 391 final}

A. Toimenpiteen tarve

Mihin ongelmaan puututaan ja mitkä ovat sen syyt ja seuraukset?

Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen totesi unionin tilasta syyskuussa 2020 pitämässään puheessa, että ”jos joku on lapsen vanhempi yhdessä maassa, hän on vanhempi kaikissa maissa”. Toteamuksellaan puheenjohtaja viittasi tarpeeseen varmistaa, että yhdessä jäsenvaltiossa vahvistettu vanhemmuussuhde tunnustetaan kaikissa muissa jäsenvaltioissa.

Komissio on saanut kansalaisten kantelujen, Euroopan parlamentille esitettyjen vetoomusten ja oikeudellisten menettelyjen kautta tiedon siitä, että perheillä voi olla vaikeuksia saada tunnustus vanhemmuudelleen suhteessa lapsiinsa rajatylittävissä tilanteissa EU:ssa.

Vanhemmuussuhteen tunnustamiseen liittyvät ongelmat johtuvat seuraavista syistä: i) jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat säännöt, jotka koskevat vanhemmuuden vahvistamista kansallisissa tilanteissa (aineelliset säännöt) ja rajatylittävissä tilanteissa (sovellettavat oikeussäännöt), ii) jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat säännöt, jotka koskevat ulkomailla vahvistetun vanhemmuussuhteen tunnustamista, ja iii) vanhemmuussuhteen tunnustamista koskevien sääntöjen puuttuminen voimassa olevista EU:n säädöksistä ja kansainvälisellä tasolla.

Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä ’unionin tuomioistuin’, oikeuskäytännössä edellytetään, että jäsenvaltiot tunnustavat toisessa jäsenvaltiossa vahvistetun vanhemmuuden sovellettaessa unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia, erityisesti niitä oikeuksia, jotka lapsella on vapaata liikkuvuutta koskevan unionin oikeuden, myös direktiivin 2004/38/EY, nojalla. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla ei kuitenkaan tällä hetkellä ole velvollisuutta tunnustaa vanhemmuutta suhteessa lapseen muihin tarkoituksiin¹. Vanhemmuussuhteen tunnustamatta jättämisellä muihin tarkoituksiin voi olla merkittäviä haitallisia seurauksia lapsille rajatylittävissä tilanteissa.

Tällainen tunnustamatta jättäminen loukkaa lasten perusoikeuksia, erityisesti oikeutta henkilöllisyyteen, oikeutta syrjimättömyyteen sekä oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen. Myös kansallisen lainsäädännön mukaiset vanhemmuuteen perustuvat lasten oikeudet voidaan evätä. Lapset voivat esimerkiksi menettää oikeutensa elatusapuun, perintöön tai huoltoon toisen vanhemman osalta tai oikeuden siihen, että jompikumpi heidän vanhemmistaan toimii heidän laillisena edustajanaan toisessa jäsenvaltiossa esimerkiksi koulunkäyntiin, lääketieteelliseen hoitoon, pankkitilin avaamiseen tai omaisuuden hoitoon liittyvissä asioissa.

Vanhemmuussuhteen tunnustamatta jättämisen vuoksi perheiden on toisinaan pantava vireille oikeudenkäynti saadakseen toisessa jäsenvaltiossa tunnustuksen vanhemmuudelleen suhteessa lapseensa. Näistä menettelyistä aiheutuu kuitenkin huomattavia kustannuksia ja vaivaa, ja ne ovat aikaa vieviä ja tuloksiltaan epävarmoja². Lisäksi vanhemmuussuhteen tunnustamatta jättäminen vaikuttaa kielteisesti lasten ja heidän perheidensä hyvinvointiin. Viime kädessä vanhemmuussuhteen tunnustamatta jättäminen voi estää lapsia ja heidän perheitään käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen siinä pelossa, ettei vanhemmuutta suhteessa lapseen tunnusteta toisessa jäsenvaltiossa kaikkiin tarkoituksiin.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

EU:n toiminnan **yleisenä tavoitteena** olisi helpottaa vanhemmuussuhteen tunnustamista jäsenvaltioiden välillä hyväksymällä yhteisiä sääntöjä EU:n tasolla. Näillä yhteisillä säännöillä pyrittäisiin saavuttamaan seuraavat **erityistavoitteet**:

- varmistetaan lasten perusoikeuksien kunnioittaminen vanhemmuussuhteen tunnustamista koskevissa asioissa

¹ Tähän sisältyy vanhemmuussuhteen tunnustaminen kansallisessa lainsäädännössä säänneltyihin tarkoituksiin, kuten henkilöiden oikeudellinen asema ja oikeus perintöön ja elatusapuun.

² Rajatylittävässä tilanteessa oleville perheille, joilla on ongelmia saada tunnustus vanhemmuudelle, aiheutuu *tunnustamisen menettelyistä* keskimäärin 16 kertaa suuremmat *kustannukset* kuin perheille, joilla ei ole ongelmia tunnustuksen saamisessa. Myös tunnustamisen menettelyjen kesto vaihtelee huomattavasti tapauksen monimutkaisuuden mukaan aina useista viikoista ja kuukausista useisiin vuosiin.

• varmistetaan oikeusvarmuus, ennustettavuus ja vanhemmuuden jatkuvuus EU:ssa • vähennetään vanhemmuussuhteen tunnustamismenettelyistä perheille sekä jäsenvaltioiden julkishallinnoille ja tuomioistuimille aiheutuvia kustannuksia sekä oikeudellista ja hallinnollista rasitetta.
B. Ratkaisut
Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin?
Ehdotus perustuisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artiklan 3 kohtaan, joka koskee sellaisten perheoikeuteen liittyvien toimenpiteiden hyväksymistä, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia. Seuraavia toimenpidevaihtoehtoja harkittiin: • Vaihtoehto 0: Perusskenaario • Vaihtoehto 1: Jäsenvaltioille osoitettu suositus • Vaihtoehto 2: Lainsäädäntötoimi: ehdotus asetukseksi vanhemmuussuhteen tunnustamisesta jäsenvaltioiden välillä • Vaihtoehto 3: Lainsäädäntötoimi: ehdotus asetukseksi vanhemmuussuhteen tunnustamisesta jäsenvaltioiden välillä (sama kuin toimenpidevaihtoehdossa 2), mukaan lukien vapaaehtoisen eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotto. Kaikki vaihtoehdot kattaisivat tunnustuksen saamisen vanhemmuudelle suhteessa sekä lapsiin että aikuisiin. Kaikkiin vaihtoehtoihin, myös perusskenaarioon, liittyisi muita kuin lainsäädännöllisiä toimenpiteitä tietoisuuden lisäämiseksi, hyvien käytäntöjen edistämiseksi ja vanhemmuusasioita käsittelevien viranomaisten välisen yhteistyön parantamiseksi.
Mikä on parhaaksi arvioitu toimenpidevaihtoehto?
Parhaaksi arvioitu toimenpidevaihtoehto on vaihtoehto 3 eli ehdotus asetukseksi vanhemmuussuhteen tunnustamisesta jäsenvaltioiden välillä, mukaan lukien vapaaehtoisen eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotto. Ehdotus sisältäisi seuraavat: - yhteiset säännöt kansainvälisestä toimivallasta vanhemmuusasioissa - yhteiset säännöt vanhemmuuden vahvistamiseen rajatylittävissä tilanteissa sovellettavasta laista - yhteiset säännöt toisessa jäsenvaltiossa annettujen vanhemmuusasioiden koskevien tuomioistuinten päätösten ja virallisten asiakirjojen tunnustamisesta jäsenvaltiossa ja - vapaaehtoisen eurooppalaisen vanhemmuustodistuksen käyttöönotto. Tämä vaihtoehto helpottaisi merkittävästi vanhemmuussuhteen tunnustamista toisessa jäsenvaltiossa sekä niiden lasten osalta, joiden kohdalla on tällä hetkellä suurimpia ongelmia vanhemmuussuhteen tunnustamisessa, että kaikkien arviolta lähes kahden miljoonan rajatylittävissä tilanteissa olevan lapsen osalta. Vapaaehtoinen eurooppalainen vanhemmuustodistus olisi erityisesti tarkoitettu käytettäväksi toisessa jäsenvaltiossa, joten se vähentäisi kaikkien rajatylittävissä tilanteissa olevien perheiden hallinnollista rasitetta. Ehdotus koskisi jäsenvaltiossa annettujen vanhemmuutta koskevien tuomioistuimen päätösten ja virallisten asiakirjojen tunnustamista. EU:n ulkopuolisessa maassa annettujen vanhemmuutta koskevien tuomioistuimen päätösten ja virallisten asiakirjojen tunnustamiseen sovellettaisiin edelleen kansallista lainsäädäntöä. Ehdotus ei vaikuttaisi vanhemmuussuhteen tunnustamiseen sovellettaessa lapsilla unionin oikeuden ja siihen sisältyvän vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden perusteella olevia oikeuksia. Ehdotuksen ensisijaisena tavoitteena olisi lasten etu, ja sitä sovellettaisiin vanhemmuussuhteen tunnustamiseen kaikkien lasten osalta riippumatta olosuhteista, joissa lapset ovat saaneet alkunsa tai syntyneet, ja lasten perhetyypistä.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?
Yhteisten sääntöjen hyväksyminen helpottaisi vanhemmuussuhteen tunnustamista ja vaikuttaisi myönteisesti lasten

oikeuksien suojeluun rajatylittävissä tilanteissa. Toimenpidevaihtoehto 3 olisi tehokkain tapa ratkaista tunnustamatta jättämisen ongelma ja siten saavuttaa aloitteen politiikkatavoitteet.

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla olisi pääasiassa **oikeusvaikutuksia**. Sillä varmistettaisiin vanhemmuussuhteen jatkuvuus rajatylittävissä tilanteissa kaikkia tarkoituksia varten, ja sillä olisi selkeä myönteinen vaikutus lasten perusoikeuksien suojeluun, mukaan lukien heidän oikeutensa henkilöllisyyteen, syrjimättömyyteen ja yksityis- ja perhe-elämään, sekä kansallisen lainsäädännön mukaisiin vanhemmuuteen perustuviin lasten oikeuksiin, kuten lasten oikeuteen elatusapuun, perintöön tai huoltoon kumman tahansa vanhemman osalta. Koska parhaaksi arvioitu vaihtoehto tarjoaisi oikeusvarmuuden vanhemmuussuhteen tunnustamisesta toisessa jäsenvaltiossa kaikkiin tarkoituksiin, se vaikuttaisi myönteisesti vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttöön lasten ja heidän perheidensä parissa.

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla olisi myönteinen **sosiaalinen vaikutus**, koska rajatylittävissä tilanteissa olevia lapsia kohdeltaisiin samalla tavalla kuin paikallisia lapsia. Sillä olisi myös myönteinen **psykologinen vaikutus** lapsiin ja heidän perheisiinsä, koska vanhemmuussuhteen tunnustamatta jättäminen vähenisi.

Yhteisten EU:n sääntöjen hyväksymisen myötä parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla **yksinkertaistettaisiin menettelyjä**, minkä ansiosta sekä rajatylittävissä tilanteissa olevilta perheiltä että jäsenvaltioiden viranomaisilta ja tuomioistuimilta säästyisi merkittävästi kuluja, aikaa ja vaivaa.

- Parhaaksi arvioidussa toimenpidevaihtoehdossa tunnustamismenettelyjen kustannukset ja vanhemmuussuhteen tunnustamista koskevien tuomioistuinmenettelyjen määrä vähenisivät huomattavasti. Perheille tunnustamismenettelyistä aiheutuvien keskimääräisten kustannusten arvioidaan laskevan yleisesti 71 prosenttia ja 90 prosenttia niiden perheiden osalta, joilla on tällä hetkellä suurimpia ongelmia saada vanhemmuus tunnustettua³.
- Samasta syystä parhaaksi arvioitu vaihtoehto säästäisi merkittävästi jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten kuluja, aikaa ja vaivaa. On arvioitu, että tunnustamismenettelyistä viranomaisille aiheutuvat kustannukset vähenisivät 54 prosenttia.

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla ei olisi merkittäviä makrotaloudellisia vaikutuksia eikä ympäristövaikutuksia.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta ei aiheutuisi kustannuksia rajatylittävissä tilanteissa oleville lapsille tai perheille.

Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta jäsenvaltioille aiheutuvat kustannukset olisivat kohtuullisia, ja siitä saatavat tehokkuushyödyt olisivat pääosin kustannuksia suuremmat.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate) ja olisiko toimenpide oikeasuhteinen?

Vanhemmuussuhteen tunnustamatta jättämisen ongelma johtuu pääasiassa jäsenvaltioiden sääntöjen eroista vanhemmuusasioissa, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia. Jäsenvaltiot eivät voi ratkaista tätä ongelmaa yksin. Sen vuoksi aloitteen tavoitteet saavutettaisiin paremmin EU:n tasolla toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Aloite olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska se ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden toimivaltaan hyväksyä aineellista perheoikeutta, johon sisältyvät muun muassa perheen määritelmä ja vanhemmuuden vahvistaminen kansallisissa tilanteissa, eikä ulkomailla solmittujen avioliittojen tai rekisteröityjen parisuhteiden tunnustamista koskeviin jäsenvaltioiden sääntöihin.

³ Niiden perheiden kustannukset, joilla on tällä hetkellä suurimpia ongelmia saada vanhemmuus tunnustettua, supistuisivat keskimäärin 5 856 eurosta 578 euroon tapausta kohti.