

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle aikuisten rajatylittävää suojelua koskevista komission säädösehdotuksista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle aikuisten rajatylittävää suojelua koskevista komission säädösehdotuksista (U 43/2023 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen, oikeusministeriö
- käräjätuomari Pekka Päivänsalo, Helsingin käräjäoikeus
- johtava yleinen edunvalvoja Päivi Pyykkö, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri
- henkikirjoittaja Kimmo Luojus, Digi- ja väestötietovirasto
- asianajaja Hilikka Salmenkylä, Suomen Asianajajaliitto
- professori (emeritus) Markku Helin

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Vanhusasiavaltuutetun toimisto
- Tietosuojavaltuutetun toimisto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 31.5.2023 antanut ehdotuksen lainsäädäntöpaketiksi, joka koskee aikuisten suojelua rajat ylittävissä tilanteissa. Siihen sisältyy kaksi eri säädösehdotusta:

1) ehdotus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta jäsenvaltioille liittyä aikuisten kansainvälisestä suojelusta Haagissa 13.1.2000 tehtyyn yleissopimukseen (jäljempänä *Haagin yleissopimus*) tai pysyä sen osapuolina COM (2023) 281 final (jäljempänä *päätösehdotus*) ja

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2023 vp

2) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä aikuisten suojeluun liittyvissä asioissa COM (2023) 280 final (jäljempänä *asetusehdotus*).

Ehdotetun lainsäädäntöpaketin käsittely neuvoston työryhmässä on alkanut. Ehdotuksen sisältöä käsitellään tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotusten tavoitteisiin ja pitää tärkeänä sitä, että haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten oikeuksia vahvistetaan. Komission ehdotukset ovat myös linjassa pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvien edunvalvontalainsäädännön ajantasaistamista ja sähköisten palvelujen hyödyntämistä koskevien kirjausten kanssa.

Valtioneuvosto tukee toimia, joiden tavoitteena on Haagin yleissopimuksen mahdollisimman laaja ratifiointi Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Haagin yleissopimuksen ratifiointivaltuutusta koskevan päätösehdotuksen sisältämää komission arviota Euroopan unionin toimivallan luonteesta on kuitenkin vielä arvioitava neuvottelujen kuluessa.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotuksessa ehdotetun EU:n jäsenvaltioiden välisen sääntelyn päälinjauksia. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että jäsenvaltioiden välinen sääntely perustuu Haagin yleissopimukseen ja että tavoitteena on asetuksen säännösten yhdenmukainen tulkinta Haagin yleissopimuksen määräysten kanssa. Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti myös jäsenvaltioiden välille ehdotettua kiinteämpää yhteistyötä, erityisesti ehdotettuja vakiolomakkeita ja edustustodistuksen käyttöönottoa. Haagin yleissopimusta täydentävän ja siitä poikkeavan sääntelyn yksityiskohtia on kuitenkin vielä tarkasteltava. Neuvotteluissa on tärkeää varmistua siitä, ettei asetuksen sääntelyllä aiheuteta ristiriitaa suhteessa Haagin yleissopimuksen sääntelyyn ja että sääntelystä tulee aikuisten suojelun tavoitetta ajatellen mahdollisimman tarkoituksenmukainen.

Valtioneuvosto kannattaa sähköisten välineiden käytön edistämistä viranomaisten välisessä viestinnässä ja lomakkeiden lähettämisessä. Suojelua koskevien rekistereiden perustamisvelvoitteen ja yhteenliittämiseen liittyvään ehdotukseen valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti. Koska asetusehdotuksen samoin kuin Haagin yleissopimuksen soveltamisala on hyvin laaja, neuvotteluissa tulee huolellisesti selvittää se, miltä osin suojelutoimenpiteitä koskevien tietojen rekisteröintivelvollisuus olisi aikuisten suojelun kannalta tarpeellista. On myös tärkeää punnita rekisterien perustamisesta ja yhteenliittämisestä saatavaa hyötyä suhteessa niiden toteuttamisesta ja ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin ja riskeihin. Ehdotettuja säännöksiä ja niiden vaikutuksia on arvioitava myös tietosuojavaatimusten kannalta. Rekistereiden perustamiseen ja yhteenliittämiseen liittyvän sääntelyn tulee olla yhteensopiva EU:n tietosuojasääntelyn kanssa ja arkaluonteisten tietojen käsittely on turvattava asianmukaisilla ja riittävillä suojatoimilla.

Asetuksen suhdetta pohjoismaiseen avioliittokonventioon ja mahdollista Suomea ja Ruotsia koskevan poikkeussäännöksen tarvetta on syytä arvioida neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2023 vp

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että asetuksen täytäntöönpanotoimia varten varataan riittävästi aikaa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission ehdottama lainsäädäntöpaketti koskee haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten suojelua rajat ylittävissä tilanteissa. Kyse on aikuisista, jotka eivät voi henkilökohtaisten ominaisuuksiensa heikentymisen tai riittämättömyyden vuoksi suojella etujaan esimerkiksi ikään liittyvän sairauden tai muun terveyden tilanteen vuoksi. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa tällaisten aikuisten suojelu ja vahvistaa heidän henkilökohtaista itsemääräämisoikeuttaan muun muassa tilanteissa, joissa on kyse heidän ulkomailla sijaitsevan omaisuutensa hallinnoimisesta.

EU:ssa ei ole nykyisin sääntelyä aikuisten suojelusta rajat ylittävissä tilanteissa. Kansainvälisellä tasolla asiasta määrätään aikuisten suojelusta tehdyssä Haagin yleissopimuksessa. Siinä määritetään valtio, jonka viranomaiset ovat toimivaltaisia ryhtymään toimenpiteisiin aikuisen tai hänen omaisuutensa suojelemiseksi ja laki, jota viranomaisten on tällöin sovellettava. Lisäksi siinä määrätään aikuisen edustamiseen sovellettavasta laista sekä aikuisen suojeluun liittyvien toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sopimusvaltioissa samoin kuin sopimusvaltioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Suomi on ollut Haagin yleissopimuksen osapuoli vuodesta 2011 lähtien, mutta muista EU:n jäsenvaltioista vain 12 on ratifioinut sen.

Komission päätösehdotuksella annetaan jäsenvaltioille lupa liittyä Haagin yleissopimukseen tai pysyä sen osapuolina. Asetusehdotuksella vuorostaan otetaan käyttöön yleissopimusta täydentävät EU:n sisäiset kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset. Näin jäsenvaltiot tulevat Haagin yleissopimuksen osapuoliksi, mutta soveltavat keskinäisissä suhteissaan asetusehdotuksen sisältä sääntelyä.

Lakivaliokunta suhtautuu komission ehdottamaan lainsäädäntöpakettiin lähtökohtaisesti myönteisesti ja pitää sen tavoitteita tärkeinä. Kansainvälisen yksityisoikeuden alan säännösten yhtenäistämisen tarve on lisääntynyt merkittävästi ihmisten vaihtaessa asuinpaikkaa ja hankkiessa omaisuutta yli rajojen. Ehdotetun sääntelyn avulla voidaan vahvistaa haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten itsemääräämisoikeutta sekä vähentää rajat ylittäviin tilanteisiin liittyvää oikeudellista epävarmuutta ja ennakoimattomuutta. Ehdotettu sääntely on käytännössä tarpeellista, sillä sen arvioidaan koskevan merkittävää joukkoa ihmisiä.

Päätösehdotus

Lakivaliokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston komission päätösehdotusta koskevaan kantaan. Valiokunta pitää Haagin yleissopimuksen ratifioimista mahdollisimman laajasti EU-valtioissa on kannatettavaa, sillä saadun selvityksen mukaan yleissopimusta pidetään yleisesti varsin tehokkaana ja tarkoituksenmukaisena instrumenttina.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2023 vp

Asetusehdotus

Asetusehdotus sisältää Haagin yleissopimusta täydentävää ja siitä poikkeavaa EU:n sisäistä sääntelyä muun muassa oikeuspaikan valinnan mahdollisuudesta, toimenpiteiden tunnustamista koskevista kieltäytymisperusteista, virallisista asiakirjoista, vakiolomakkeista ja viranomaisten sähköisestä tiedonvaihdosta, eurooppalaisesta edustustodistuksesta sekä suojelua koskevien toimenpiteiden rekisteröintivelvollisuudesta ja rekisterien yhteen liittamisestä.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta kannattaa asetusehdotuksen päälinjauksia sekä EU:n jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tiivistämistä. Asetusehdotus sisältää kuitenkin suhteessa Haagin yleissopimukseen lukuisia täydennyksiä sekä poikkeuksia, joita tulee neuvoston työryhmäneuvotteluissa vielä harkita huolellisesti. On tärkeää, että asetusehdotuksen sääntely mahdollisimman pitkälti pohjautuu yleissopimuksen sääntelyyn ja että se on mahdollisimman tarkoituksenmukaista.

Erityisen merkityksellisenä ja käytännössä hyödyllisenä ehdotuksena valiokunta pitää eurooppalaisen edustustodistuksen käyttöönottoa (asetusehdotuksen VII luku). Eurooppalaisen edustustodistuksen avulla edunvalvoja, edunvalvontavaltuutettu tai muu vastaava edustaja voi luotettavalla tavalla osoittaa valtuutensa toisessa jäsenvaltiossa. Ehdotettu sääntely yhtenäistää todistuksen muodon sekä velvoittaa kaikki jäsenvaltiot myöntämään niitä samoin kuin tunnustamaan niistä ilmenevät edustajan nimeämistoimenpiteet. Lakivaliokunta kannattaa ehdotettua sääntelyä katsoen, että edustustodistus helpottaa käytännössä olennaisesti suojeltavien aikuisten asioiden hoitamista rajat ylittävissä tilanteissa.

Asetusehdotuksen sisältämään suojelutoimenpiteitä koskevien rekistereiden perustamisveloitteeseen ja yhteen liittämiseen (VIII luku) lakivaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti. Rekisteröintivelvollisuuden tarvetta, rekisterin tietosisällön laajuutta sekä tietosuojanäkökohtia tulee neuvotteluissa arvioida huolellisesti, sillä kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, asetusehdotuksen soveltamisala on varsin laaja eikä rajoitu vain asioihin tai toimenpiteisiin, jotka ovat luonteeltaan holhous- tai yksityisoikeudellisia (ks. s. 8 ja 11). Lisäksi huomiota on kiinnitettävä rekistereiden perustamisen ja yhteen liittämisen hyötyihin suhteessa niiden kustannuksiin, sillä valiokunnan asiantuntijakuulemisessa käytännön hyötyjä ei ole pidetty kovinakaan suurina.

Lisäksi lakivaliokunta täsmentää ja täydentää valtioneuvoston kantaa seuraavilla huomioilla.

Suoraan lakiin perustuva aikuisen edustus. Asetusehdotusta koskevista neuvotteluista olisi hyvä vielä arvioida, tulisiko asetuksessa ottaa huomioon suoraan lakiin perustuva edustus, sillä monissa maissa on sääntelyä, joissa aikuisen läheinen (kuten puoliso tai lapsi) voi edustaa aikuista joissakin hänen suojeluunsa liittyvissä kysymyksissä ilman, että viranomaisella on määrännyt tai aikuinen on valtuuttanut häntä tehtävänsä. Haagin yleissopimuksessa ei ole määräystä tällaisesta edustamisesta.

Aikuisen ennalta antamat määräykset hoidostaan. Neuvotteluissa olisi lisäksi hyvä ottaa esiin, tulisiko asetuksessa ottaa huomioon ja millä tavoin, että eri maissa on voimassa sääntelyä siitä, että ihminen voi ollessaan päätöskykyinen antaa ohjeita tulevasta hoidostaan tai hoivastaan siltä

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2023 vp

varalta, että hän ei asian tullessa ajankohtaiseksi ole enää päätöskykyinen. Kyse on näin ollen siitä, tulisiko tällaisella ennakkomääräyksellä olla rajat ylittäviä vaikutuksia. Haagin yleissopimuksessa kysymystä ei ole ratkaistu, joten asiaan liittyy epäselvyyttä.

Oikeuspaikan valinta (6 artikla). Asetusehdotuksen 6 artiklan mukaan viranomaisen toimivalta ryhtyä suojelutoimiin voi tietyin edellytyksin perustua aikuisen itsensä antamaan määräykseen. Asetusehdotus poikkeaa tältä osin Haagin yleissopimuksesta, jossa ei ole vastaavaa määräystä. Yleissopimuksen perusajatuksiin kuuluu, että toimivalta on kiiretilanteita ja väliaikaismääräyksiä lukuun ottamatta aikuisen asuinpaikkavaltiolla. Tällä on haluttu estää ristiriitaiset suojelutoimet ja tilanne, jossa mikään valtio ei ryhdy suojelutoimiin vedoten siihen, että suojelu voidaan järjestää toisessa valtiossa. Valiokunnan mielestä asetusehdotuksessa ehdotettua valinnan mahdollisuutta on aiheellista vielä pohtia tarkoin ja arvioida, ylittävätkö ehdotuksen hyödyt sen haitat. Jos säännös säilyy, on tärkeää, että oikeuspaikkamääräykseen perustuva toimivalta ei ole yksinomainen.

Perusteet kieltäytyä toisessa jäsenvaltiossa tehdyn toimenpiteen tunnustamisesta (10 artikla).

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksen sääntely eroaa Haagin yleissopimuksesta siinä, että asetusehdotuksessa ei mainita kieltäytymisperusteena sitä, että toimenpiteen tunnustaminen olisi kohdevaltion kansainvälisesti pakottavan lainsäädännön vastaista. Valiokunnan mielestä perusteltua olisi tältä osin pitäytyä Haagin yleissopimuksen ratkaisussa. Jos eroavuus kuitenkin jää, sen tarve on aiheellista perustella. Lisäksi neuvotteluissa olisi hyvä pohtia osittaisen tunnustamisen mahdollisuutta, sillä ulkomaiset toimenpiteet voivat sisältää osia, joita toinen valtio ei voi hyväksyä.

Viralliset asiakirjat (16 artikla). Asetusehdotuksen 16 artiklassa säädetään virallisten asiakirjojen oikeusvaikutusten liikkumisesta unionissa. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että neuvotteluissa vielä selvitetään, missä laajuudessa viralliset asiakirjat ovat nykyisin EU:n jäsenvaltioissa käytössä aikuisten suojelussa. Ilman tällaista selvitystä ehdotusta on vaikea arvioida.

Pohjoismaisen avioliittokonvention asema (58 artikla). Pohjoismainen avioliittokonventio sisältää joitakin määräyksiä muun muassa holhouksesta ja edunvalvonnasta.

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan, että komission ehdottaman asetuksen sääntely on Suomen ja Ruotsin välisissä suhteissa ensisijainen pohjoismaiseen avioliittokonventioon nähden. Valiokunta kuitenkin toteaa, että asianomaisen artiklan mukaan asetus on ensisijainen vain kahden tai useamman jäsenvaltion välillä yksinomaan tehtyihin sopimuksiin nähden. Pohjoismainen avioliittokonventio ei ole tällainen yksinomaan jäsenvaltioiden välinen sopimus, sillä jäsenvaltioiden lisäksi sen osapuolina on kolmansia maita. Edellä olevan valossa valiokunta pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen säännöksen tulkinnasta löytyy neuvotteluissa yksimielisyys ja että säännöstä ja sen perusteluja tarvittaessa vielä selkeytetään. Asetusehdotuksen ja pohjoismaisen avioliittokonvention suhdetta on neuvottelujen kuluessa perusteltua muutoinkin arvioida tarkemmin, kun asetusehdotuksen sisältö selkeytyy.

Valiokunnan lausunto LaVL 11/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 4.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Joakim Vigelius ps
varajäsen Tuomas Kettunen kesk
varajäsen Karoliina Partanen kok
varajäsen Sami Savio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila