

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle aikuisten rajatylittävää suojelua koskevista komission säädösehdoista

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 31 päivänä toukokuuta 2023 tekemät ehdotukset neuvoston päätökseksi jäsenvaltioille annettavasta valtuudesta liittyä Euroopan unionin edun mukaisesti aikuisten kansainvälisestä suojelusta 13 päivänä tammikuuta 2000 tehdyn yleissopimuksen osapuoliksi tai pysyä sen osapuolina sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimivallasta, sovellettavasta laista, toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä aikuisten suojeluun liittyvissä asioissa samoin kuin ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 13.9.2023

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Outi Kemppainen

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI JÄSENVALTIOILLE ANNETTAVASTA VALTUUDESTA LIITTYÄ EUROOPAN UNIONIN EDUN MUKAISESTI AIKUISTEN KANSAINVÄLISESTÄ SUOJELUSTA 13 PÄIVÄNÄ TAMMIKUUTA 2000 TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN OSAPUOLIKSI TAI PYSYÄ SEN OSAPUOLINA SEKÄ EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TOIMIVALLASTA, SOVELLETTAVASTA LAISTA, TOIMENPITEIDEN TUNNUSTAMISESTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA SEKÄ YHTEISTYÖSTÄ AIKUISTEN SUOJELUUN LIITTYVISSÄ ASIOISSA

1 Ehdotusten tausta ja tavoite

Komissio antoi 31.5.2023 ehdotuksen lainsäädäntöpaketiksi, joka koskee aikuisten suojelua rajatylittävissä tilanteissa. Siihen sisältyy kaksi eri säädösehdotusta:

1) ehdotus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta jäsenvaltioille liittyä aikuisten kansainvälisestä suojelusta Haagissa 13 päivänä tammikuuta 2000 tehtyyn yleissopimukseen tai pysyä sen osapuolina Euroopan unionin edun mukaisesti COM (2023) 281 final (jäljempänä *päätösehdotus*) ja

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*).

Ehdotusten tavoitteena on varmistaa aikuisten suojelu rajatylittävissä tilanteissa ja se, että heidän oikeuttaan henkilökohtaiseen itsemääräämisoikeuteen kunnioitetaan myös silloin, kun he muuttavat EU:n sisällä. Ehdotettu sääntely koskee aikuisia, jotka eivät voi henkilökohtaisten ominaisuuksiensa heikentymisen tai riittämättömyyden vuoksi suojella etujaan. Syynä voi olla esimerkiksi ikään liittyvä sairaus, kuten Alzheimerin tauti, tai muu terveystilanne.

Päätösehdotus liittyy aikuisten kansainvälisestä suojelusta Haagissa vuonna 2000 tehtyyn yleissopimukseen (SopS 10 ja 11/2011), jäljempänä *Haagin yleissopimus*. Haagin yleissopimuksen tarkoituksena on määrittää valtio, jonka viranomaiset ovat toimivaltaisia ryhtymään toimenpiteisiin aikuisen tai hänen omaisuutensa suojelemiseksi ja laki, jota viranomaisten on tällöin sovellettava. Yleissopimuksessa määrätään myös aikuisen edustamiseen sovellettavasta laista sekä aikuisen suojeluun liittyvien toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sopimusvaltioissa. Yleissopimuksessa on lisäksi määräyksiä sopimusvaltioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä sopimuksen tarkoituksen toteuttamiseksi.

Yleissopimusta pidetään tehokkaana ja joustavana kansainvälisen yksityisoikeuden välineenä. Euroopan unionin instituutiot ovat jo vuosien ajan kannustaneet jäsenvaltioita sitoutumaan yleissopimukseen. Tällä hetkellä yleissopimus on kuitenkin voimassa ainoastaan 12 Euroopan unionin jäsenvaltiossa (Belgia, Itävalta, Kreikka, Kypros, Latvia, Malta, Portugali, Ranska, Saksa, Suomi, Tseki ja Viro). Ratifiointien vähäisyyden vuoksi komissio on antanut päätösehdotuksen, jossa valtuutetaan kaikki jäsenvaltiot liittymään yleissopimukseen tai pysymään sen osapuolina.

Asetusehdotuksella otettaisiin käyttöön Haagin yleissopimusta täydentävät säännöt tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista ja toimenpiteiden tunnustamisesta EU-valtioiden välisissä tilanteissa aikuisten suojelua koskevista asioista. Lisäksi sillä tehostettaisiin viranomaisten välistä yhteistyötä, jota myös helpotettaisiin digitaalisten välineiden avulla. Lainsäädäntöpakettin tavoitteena on tilanne, jossa asetusta sovellettaisiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä ja Haagin yleissopimusta sovellettaisiin jäsenvaltioiden ja EU:n ulkopuolisten sopimusvaltioiden välillä.

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

2.1 Päätösehdotus ja asetusehdotuksen soveltamisala (asetusehdotuksen I luku)

Päätösehdotuksessa valtuutetaan jäsenvaltiot liittymään Haagin yleissopimukseen tiettyyn päivään mennessä tai pysymään sen osapuolina Euroopan unionin edun mukaisesti, jos ne ovat jo sitoutuneet yleissopimukseen. Euroopan unioni ei voi liittyä Haagin yleissopimukseen, sillä siihen voivat liittyä vain valtiot.

Asetusehdotuksen soveltamisalan mukaan sitä sovelletaan siviilioikeudellisissa asioissa sellaisten aikuisten suojeluun kansainvälisissä tilanteissa, jotka henkilökohtaisten kykyjensä heikentymisen tai riittämättömyyden vuoksi eivät voi suojella etujaan. Asetusehdotus sisältää esimerkiksi luettelon asetuksen soveltamisalaan kuuluvista asioista ja tyhjentävän luettelon asioista, joihin asetusta ei sovelleta. Asetusehdotuksen määritelmien mukaan toimenpiteellä tarkoitettaisiin mitä tahansa jäsenvaltion viranomaisen toimenpidettä, jonka tarkoituksena on aikuisen suojeleminen.

Asetusehdotuksen taustalla oleva Haagin yleissopimus sisältää lähes samansisältöiset soveltamisalaa koskevat säännökset. Ehdotuksen mukaan tavoitteena on Haagin yleissopimuksen kanssa yhdenmukainen sääntely (johdanto-osan perustelukappale 9). Suomen lainsäädännön kannalta asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvina suojelutoimenpiteinä voitaisiin siten katsoa kuuluvan muun muassa toimintakelpoisuuden rajoittaminen ja edunvalvojan määrääminen holhoustoimesta annetun lain (442/1999) nojalla samoin kuin edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007) mukainen edunvalvontavaltuutuksen vahvistaminen. Lisäksi soveltamisalaan voitaisiin katsoa kuuluvan esimerkiksi mielenterveyslain (1116/1990), kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) ja päihdehuoltolain (41/1986) nojalla henkilön tahdosta riippumatta tehtävät toimenpiteet (ks. selostus vastaavasta soveltamisalasta Haagin yleissopimuksen voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 61/2010 vp s. 10 ja 23).

2.2 Toimivalta, sovellettava laki ja toimenpiteiden täytäntöönpano (asetusehdotuksen II-V luvut)

Asetusehdotuksen mukaan toimivaltaan sovelletaan Haagin yleissopimuksen määräyksiä. Ne perustuvat asuinpaikkaperiaatteeseen. Tämän lisäksi EU-valtioissa voitaisiin soveltaa oikeuspaikkalausekkeeseen perustuvaa toimivaltaperustetta, jos aikuinen on nimenomaisesti valinnut muun kuin asuinpaikkavaltion oikeuspaikaksi. Tämä oikeuspaikkaperuste edellyttäisi kolmen portaittaisen edellytyksen täyttymistä (6 artikla).

Sovellettava laki määräytyisi ehdotuksen mukaan Haagin yleissopimuksen nojalla. Yleissopimuksessa lähtökohtana on toimivaltaisen viranomaisen valtion laki. Myös lainvalinta on yleissopimuksen mukaan mahdollinen.

Yhdessä jäsenvaltiossa toteutetut toimenpiteet tunnustettaisiin asetusehdotuksen mukaan toisissa jäsenvaltioissa ilman eri toimenpidettä. Tunnustamisesta voitaisiin kuitenkin kieltäytyä

tietyin edellytyksin, jotka vastaavat lähtökohtaisesti Haagin yleissopimuksen kieltäytymisperusteita. Asetusehdotukseen ei kuitenkaan sisälly Haagin yleissopimuksessa (22 artiklan 1 kohdan c alakohta) olevaa kieltäytymisperustetta siitä, että tunnustaminen olisi ristiriidassa vastaanottavan valtion pakottavien säännösten kanssa.

Jäsenvaltiossa toteutetun toimenpiteen täytäntöönpano ei edellyttäisi täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista. Toimenpiteen täytäntöönpanoon ja kieltäytymisperusteisiin sovellettaisiin täytäntöönpanovaltion lakia edellyttäen, että kansalliset kieltäytymisperusteet eivät ole ristiriidassa ehdotuksessa säädettyjen kieltäytymisperusteiden kanssa. Asetusehdotuksessa olisi säännökset myös virallisten asiakirjojen (*actes authentiques*) hyväksymisestä jäsenvaltioiden välillä.

2.3 Viranomaisten välinen yhteistyö (asetusehdotuksen VI ja IX luku)

Samalla tavoin kuin Haagin yleissopimuksessa, asetusehdotuksen mukaan kussakin jäsenvaltiossa tulisi olla keskusviranomaisen avustamaan viranomaisia asetuksen soveltamisessa. Keskusviranomaisen tehtävät suojelun tarpeessa olevan henkilön paikallistamisessa ja tilanteessa, jossa aikuinen on tarkoitus sijoittaa toisen jäsenvaltion alueelle suojelutoimia varten, vastaavat läheisesti Haagin yleissopimuksen määräyksiä. Sen lisäksi asetuksessa säädettäisiin keskusviranomaisen avustavasta roolista tilanteessa, jossa jäsenvaltion viranomaisen harkitsee toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen nimeämistä aikuisen edustajaksi toimenpiteen täytäntöönpanon tukemista varten.

Asetusehdotus sisältää viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon useita vakiolomakkeita. Sähköistä tiedonvaihtoa koskevan IX luvun mukaan toimivaltaisten viranomaisten ja keskusviranomaisten välinen kirjallinen tiedonvaihto samoin kuin lomakkeiden lähettäminen olisi toteutettava hajautettua tietojärjestelmää käyttäen. Komissio tarjoaisi sen toteuttamista varten jäsenvaltioiden käyttöön viitesovelluksen (61 artikla). Viranomaisten väliseen suoraan yhteydenpitoon voisi käyttää muitakin välineitä.

2.4 Eurooppalainen edustustodistus (asetusehdotuksen VII luku)

Asetusehdotuksessa ehdotetaan eurooppalaisen edustustodistuksen (European certificate of representation) käyttöön ottamista. Todistuksen käyttö olisi vapaaehtoista. Sen avulla edustaja voisi osoittaa oikeutensa edustaa aikuista toisessa jäsenvaltiossa. Todistus olisi annettava hakemuksesta siinä valtiossa, jossa suojelutoimenpide on toteutettu. Todistuksen voisi antaa sen jälkeen, kun viranomaisen olisi tarkistanut todistukseen merkittävien tietojen oikeellisuuden. Todistukseen merkityllä edustajalla oletettaisiin olevan todistukseen merkityt oikeudet. Asetusehdotus sisältää myös säännökset todistuksen oikaisusta, peruuttamisesta ja vaikutusten lykkäämisestä.

2.5 Suojelutoimenpiteiden rekisteröinti ja rekisterien yhteen liittäminen (asetusehdotuksen VIII luku)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi perustettava yksi tai useampi rekisteri, jossa olisi asetuksessa säädettyt vähimmäistiedot toteutetuista suojelutoimenpiteistä ja vahvistetuista edunvalvontavaltuuksista. Rekisteriin merkittäisiin tieto siitä, että suojelutoimenpide on tehty tai edunvalvontavaltuus on vahvistettu ja näiden ajankohdat. Lisäksi rekisterissä olisi tiedot mahdollisesta valitusajasta, toimenpiteen päättymispäivästä tai sen uudistamisesta sekä toimivaltaisesta viranomaisesta. Rekisteriin merkittäisiin myös aikuista koskevat henkilötiedot. Rekisterin tavoitteena olisi parantaa toimivaltaisen viranomaisten tiedonsaantia toisissa jäsenvaltioissa toteutetuista suojelutoimenpiteistä, välttää päällekkäisiä suojelutoimenpiteitä ja varmistaa se, että

yhdessä valtiossa annettua suojelutoimenpidettä kunnioitetaan toisessa jäsenvaltiossa (johdanto-osan perustelukappale 44).

Ehdotuksessa säädetään myös rekisterien yhteenliittämisestä. Komissio huolehtisi kansallisten rekisterien yhteenliittämisestä hajautetun tietojärjestelmän avulla. Jäsenvaltioiden tulisi huolehtia kansallisten rekisteriensä mukauttamisesta tähän yhteenliittämisyjärjestelmään. Komissio määrittäisi järjestelmän tekniseen toteutukseen liittyvät seikat täytäntöönpanosäädöksellä. Yhteenliittämisyjärjestelmän perustaminen ja kehittäminen tapahtuisi vähitellen ja se rahoitettaisiin unionin yleisestä budjetista. Jäsenvaltiot vastaisivat kustannuksista, jotka aiheutuvat kansallisten rekisterien perustamisesta ja mukauttamisesta sekä rekisterien hallinnointi- toiminta- ja ylläpitokustannuksista (62 artikla).

Yhteen liitetyissä rekistereissä olevaan tietoon olisi pääsy ainoastaan niillä jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla tai keskusviranomaisilla, joilla on kansallisen lain nojalla oikeus pakolliseen tietoon ja joilla on oikeudellinen intressi päästä tähän tietoon.

2.6 Voimaantulo ja soveltaminen (asetusehdotuksen 70 artikla)

Ehdotuksen mukaan asetuksen soveltaminen alkaisi 18 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulopäivästä. Sähköistä yhteydenpitoa koskevia säännöksiä samoin kuin rekisterien yhteenliittämiseen liittyviä säännöksiä sovellettaisiin kahden vuoden kuluttua 60 artiklassa tarkoitettujen komission täytäntöönpanosäädösten voimaantulon jälkeen.

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 81 artiklan 2 kohtaan. SEUT 81 artiklan 1 kohdan mukaan unioni kehittää oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia, ja tämä yhteistyö perustuu tuomioistuinten päätösten ja muiden päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä toimenpiteitä SEUT 81 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Päätösehdotuksen oikeusperustana on SEUT 81 artiklan 2 kohta ja kansainvälisten sopimusten neuvottelussa noudatettavaa menettelyä koskeva SEUT 218 artiklan 6 kohta. SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa Euroopan unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Asetusehdotukseen on sisällytetty osa Haagin yleissopimuksen määräyksistä ja niitä sovelletaan suoraan jäsenvaltioiden välisissä suhteissa. Komission mukaan Haagin yleissopimus voi siten vaikuttaa asetuksen alaan tai muuttaa sen ulottuvuutta. Komissio katsoo SEUT 3 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että Haagin yleissopimukseen liittyminen kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan asetusehdotuksen ja päätösehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa voidaan pitää asianmukaisena.

Komission mukaan asetusehdotuksella ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sillä ei esimerkiksi puututa kansallisen lainsäädännön sisältöön siltä osin kuin se koskee aikuisten suojelua. Ehdotettuja säännöksiä sovelletaan vain rajatylittäviin tilanteisiin. Jäsenvaltiot eivät pysty yksin ratkaisemaan jäsenvaltioiden erilaisista kansainvälisen yksityisoikeuden säännöksistä johtuvia ongelmia. Oikeudellisen yhteistyön nykyaikaistaminen ja digi-

talisointi edellyttävät yhdenmukaistettuja sääntöjä ja yhteentoimivia välineitä, joita voidaan kehittää ainoastaan EU:n tasolla. Haagin yleissopimuksen määräyksiä täydennetään asetuksen säännöksillä, jotka katsotaan aikuisten suojelun kannalta tarpeellisiksi jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen periaatteen ja muun siviilioikeudellisen yhteistyön kautta saadun kokemuksen pohjalta.

Komission mukaan päätösehdotuksen sisältö noudattaa jo aiemmin tehtyjä neuvoston päätöksiä, joissa jäsenvaltiot on valtuutettu liittymään kansainväliseen sopimukseen, eikä siinä ylitetä sitä, mikä on tarpeen, jotta tavoitteena oleva jäsenvaltioiden sitoutuminen yleissopimukseen saavutettaisiin.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan asetus- ja päätösehdotus ovat suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisia.

4 Ehdotusten vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Komissio on laatinut lainsäädäntöpaketista vaikutusarvion (SWD(2023) 155 final). Vaikutusarvioinnissa tarkasteltiin neljää vaihtoehtoa niiden ongelmien helpottamiseksi, joita aikuisilla on rajatylittävissä tilanteissa:

- 1) Perusskenaario eli EU ei ryhtyisi lainsäädäntötoimiin, mutta rohkaisisi edelleen jäsenvaltioita liittymään Haagin yleissopimukseen;
- 2) Neuvoston päätös, jolla velvoitetaan jäsenvaltiot ratifioimaan yleissopimus asetetussa määräajassa;
- 3) EU:n asetus aikuisten suojelusta;
- 4) Vaihtoehtojen 2 ja 3 yhdistelmä (neuvoston päätös ja EU:n asetus).

Komissio arvioi, että yleissopimuksen ratifioinnin edistämisestä saadun kokemuksen perusteella vaihtoehdon 1 hyödyt olisivat rajalliset ja veisivät joka tapauksessa useita vuosia. Osa jäsenvaltioista ei kuitenkaan ratifioisi yleissopimusta ja oikeudellinen kehys säilyisi hajanaisena. Vaihtoehto 2 tarkoittaisi sitä, että kaikki jäsenvaltiot sitoutuisivat yleissopimukseen ja sopimusta sovellettaisiin sekä jäsenvaltioiden välillä että suhteessa EU:n ulkopuolisiin sopimusvaltioihin. Tämä vaihtoehto ei periaatteessa sulkisi pois sitä, että EU:ssa hyväksyttäisiin myöhemmin EU:n sisäisiä säännöksiä. Vaiheittaista lähestymistapaa ei kuitenkaan pidetty kannatettavana mm. sen vuoksi, että oikeussääntöjen muuttuminen ajan kuluessa aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta. Vaihtoehdon 3 mukaan EU:n asetuksella harmonisoidtaisiin jäsenvaltioiden kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset. Yleissopimukseen liittyminen ei olisi pakollista, jolloin osalla jäsenvaltioista ei olisi oikeudellista kehystä suhteessa yleissopimukseen kuuluviin EU:n ulkopuolisiin valtioihin.

Komissio on arvioinut parhaaksi vaihtoehdon 4 eli yleissopimuksen ratifioinnin yhdistettynä ja EU:n asetuksen antamiseen. Se on ainoa vaihtoehto, jolla puututaan rajatylittävissä tapauksissa syntyviin ongelmiin kaikilta osin. Tämä vaihtoehto mahdollistaisi seuraavien hyväksymisen: (i) Haagin yleissopimukseen perustuva yhteinen säännöstö, jota sovellettaisiin kaikkiin jäsenvaltioihin ja yleissopimuksen kautta myös EU:n ulkopuolisiin sopimusvaltioihin, ja (ii) säännöt, joiden avulla tiivistettäisiin, uudistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin yhteistyötä EU:ssa keskinäisen

luottamuksen periaatteen pohjalta. Yhteistyö tällä alalla olisi digitaalista, ja kieliesteet vähenisivät.

Komission mukaan ehdotuksella taattaisiin oikeussuojan yhtäläinen saatavuus, varmistettaisiin, että aikuiset voivat hoitaa ulkomailla sijaitsevaa omaisuuttaan tai kiinteistöään, ja turvattaisiin aikuisten sairaanhoidon jatkuminen. Lisäksi etukäteen tehtyjen järjestelyjen (edustusvaltuudet) tunnustaminen turvaisi aikuisten itsemääräämisoikeuden, eikä asioita tarvitsi ratkaista tuomioistuimessa.

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla olisi myös myönteisiä sosiaalisia vaikutuksia, sillä se edistäisi haaavoittuvassa asemassa olevien aikuisten hyvinvointia, terveyttä, osallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi menettelyjä. Tämä säästäisi rajatylittävissä tilanteissa olevien aikuisten ja jäsenvaltioiden viranomaisten kustannuksia, aikaa ja vaivaa.

Komission arvion mukaan menettelyjen tehostamisesta johtuvat kustannussäästöt eli hyödyt vähennettynä kustannuksilla olisivat yhteensä 2,4 – 2,5 miljardia euroa. Tähän sisältyvät myös sähköisten suojelurekisterien perustamisesta ja yhteenliittämisestä aiheutuvat kokonaiskustannukset, arviolta noin 10 miljoonaa euroa, josta noin 2,5 miljoonaa koituisi EU-hallinnolle ja 8 miljoonaa kaikille asetuksen soveltamiseen osallistuville jäsenvaltioille yhteensä. Suojelurekisterien kustannusarvion perustana on käytetty maksukyvyttömyysmenettelyistä annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2015/848 aiheutuneita maksukyvyttömyysrekisterien perustamis- ja yhteenliittämiskustannuksia. Komission vaikutusarviossa todetaan, että laskelmiin on kaiken kaikkiaan suhtauduttava varovasti, sillä ongelmien laajuuteen ja kustannuksiin liittyvän tiedon ja tilastojen puutteen vuoksi laskelmat sisältävät paljon oletuksia ja yksinkertaistuksia.

4.2 Vaikutukset Suomea sitoviin valtiosopimuksiin

Haagin yleissopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla (779/2010), joka tuli voimaan 1.3.2011. Komission päätösehdotus koskee Suomea siltä osin kuin siinä annetaan jäsenvaltioille valtuus pysyä yleissopimuksen osapuolena. Päätösehdotuksen hyväksyminen tarkoittaisi sitä, että Haagin yleissopimus tulee osaksi EU:n oikeusjärjestystä eikä Suomi voi irtautua siitä oma-toimisesti.

Suomi on ratifioinut vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa vuonna 2006 tehdyn yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016). Asetusehdotuksella vahvistetaan yleissopimuksessa turvattujen oikeuksien toteutumista rajatylittävissä tilanteissa. Asetusehdotuksessa todetaan nimellisesti, että sitä olisi sovellettava yhdenmukaisesti yleissopimuksen ihmisoikeusvelvoitteiden ja erityisesti sen 3, 9, 12 ja 19 artiklan kanssa.

Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kesken Tukholmassa 6 päivänä helmikuuta 1931 tehdyssä avioliittoa, lapseksiottamista ja holhousta koskevia kansainvälisyksityisoikeudellisia määräyksiä sisältävässä sopimuksessa (jäljempänä *avioliittokonventio*, SopS 20/1931) on muun ohella holhousta koskevia määräyksiä. Niitä sovelletaan asiassa, joka koskee holhouksen järjestämistä toisessa pohjoismaassa asuvalle jonkin pohjoismaan kansalaiselle. Avioliittokonvention määräykset koskevat toimivaltaa ja sovellettavaa lakia. Avioliittokonvention mukaan sen säännösten mukaisesti annettu ratkaisu tunnustetaan toisissa pohjoismaissa ilman eri vahvistusta. Avioliittokonvention nojalla annetun ratkaisun täytäntöönpanoon sovelletaan yksityisoikeudellista vaatimusta koskevien pohjoismaisten tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta annettua lakia (588/1977).

Asetusehdotuksen 58 artiklassa säädetään asetuksen suhteesta muihin välineisiin. Artiklan mukaan asetus ei vaikuta sellaisten kansainvälisten yleissopimusten soveltamiseen, joiden sopimuspuolina yksi tai useampi jäsenvaltio on asetuksen hyväksymisajankohtana, ja jotka koskevat tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita. Artiklan mukaan asetus on jäsenvaltioiden välillä ensisijainen kahden tai useamman jäsenvaltion välillä yksinomaan tehtyihin yleissopimuksiin nähden siltä osin kuin kyseiset yleissopimukset koskevat tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita. Asetus olisi siis avioliittokonventioon nähden ensisijainen Suomen ja Ruotsin välisissä suhteissa.

4.3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ottaen huomioon sen, että Haagin yleissopimus on jo saatettu voimaan Suomessa, päätösehdotuksella ei ole vaikutusta Suomen lainsäädäntöön. Asetusehdotuksella on vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön erityisesti siltä osin kuin siinä ehdotetaan Haagin yleissopimusta täydentävää tai siitä poikkeavaa lainsäädäntöä EU-valtioiden välille.

Holhousoikeutta koskevat kansainvälisen yksityisoikeuden säännökset ovat holhoustoimesta annetussa laissa ja edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa. Kansallisia säännöksiä voitaisiin soveltaa asetuksen antamisen jälkeen vain siltä osin kuin asetuksesta ei muuta johdu. Kansallisia kansainvälisen holhousoikeuden alaan kuuluvia säännöksiä voitaisiin soveltaa esimerkiksi muussa kuin Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Haagin yleissopimukseen kuuluvassa valtiossa annetun päätöksen tunnustamiseen ja täytäntöönpanokelpoisuuteen. On myös huomattava, että asetusta sovellettaisiin vain sellaisten aikuisten kansainväliseen suojeluun, jotka henkilökohtaisten kykyjensä heikentymisen tai riittämättömyyden vuoksi eivät voi suojella etujaan. Kansallisia säännöksiä voidaan sen sijaan soveltaa myös tilanteissa, joissa joku ei poissaolon vuoksi voi valvoa oikeuttaan tai joissa edunvalvoja tarvitaan valvomaan sellaisen tulevan omistajan oikeutta, jonka henkilöllisyys ei ole vielä määräytynyt.

Asetusehdotuksen alaan kuuluvien toimenpiteiden rekisteröintivelvoitteen vaikutuksista Suomen lainsäädäntöön on mahdotonta antaa tyhjentävää selvitystä, sillä asetuksen soveltamisala on varsin laaja: siihen kuuluvat kaikki viranomaisen toimenpiteet, joiden tavoitteena on aikuisen henkilön tai hänen omaisuutensa suojelu. Aikuisten suojeluun liittyvien toimenpiteiden rekisteröintiä koskevasta kansallisesta sääntelystä voidaan mainita ainakin seuraavat säännökset. Edunvalvonnan rekisteröinnistä säädetään holhoustoimesta annetun lain 7 luvussa. Vahvistetun edunvalvontavaltuutuksen rekisteröinnistä säädetään edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 5 luvussa. Holhousasioiden rekisteriin tallennettavista tiedoista säädetään lisäksi Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä (1156/2019) annetussa laissa. Terveystietojen tallentamisesta säädetään 1.1.2024 alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa (703/2023). Komission ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaisempaa suhdetta kansallisiin järjestelmiin voidaan arvioida vasta sen jälkeen, kun ehdotetun sääntelyn yksityiskohdat ovat neuvotteluissa tarkentuneet.

4.4 Taloudelliset vaikutukset

Päätösehdotuksella ei ole toteutuessaan taloudellisia vaikutuksia Suomessa, koska Haagin yleissopimus on jo saatettu voimaan Suomessa. Taloudelliset vaikutukset liittyvät siten asetusehdotukseen.

Asetusehdotuksessa tarkoitettujen lomakkeiden käyttö jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä vähentäisi jossain määrin käännöstarvetta verrattuna vastaaviin tilanteisiin Haagin yleissopimusta sovellettaessa. Tämä säästäisi sekä kansalaisten että toimivaltaisten viranomaisten kustannuksia.

Oikeusministeriö toimii Haagin yleissopimuksen mukaisena keskusviranomaisena. Asetusehdotuksen mukaiselle keskusviranomaiselle ehdotetaan muutamia uusia tehtäviä jäsenvaltioiden välille verrattuna yleissopimuksen mukaisiin keskusviranomaistehtäviin. Niiden vaikutus keskusviranomaisen nykyisiin tehtävämääriin arvioidaan olevan vähäinen.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan otettavaksi käyttöön vapaaehtoinen eurooppalainen edustustodistus. Asetuksen täytäntöönpanovaiheessa tulisi arvioitavaksi se, mikä viranomainen olisi Suomessa todistuksen antava taho. Haagin yleissopimukseen liittyvän vastaavatyypin todistuksen edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun asemasta antaa Suomessa pyynnöstä Digi- ja väestötietovirasto. Kyse ei siis olisi täysin uudesta asiasta. Asetuksen voimaantulo lisäisi todennäköisesti jonkin verran todistusta koskevien hakemusten määrää, mutta menettelyyn liittyvät monikieliset vakiolomakkeet helpottaisivat todistusten antamista. Todistuksen antamiseen liittyvien resurssivaikutusten arvioidaan siten olevan vähäinen.

Asetusehdotukseen sisältyy ehdotus vielä viimeisteltävänä olevan digitalisointiasetuksen 4 artiklan mukaisesti perustetun eurooppalaisen sähköisen yhteyspisteen käyttämisestä sähköiseen viestintään luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden sekä toimivaltaisten viranomaisten välillä liittyen muun muassa toimenpiteiden tunnustamista koskevaan menettelyyn ja eurooppalaisen edustustodistuksen hakemiseen, antamiseen, muuttamiseen tai peruuttamiseen (50 artikla). Digitalisointiasetuksesta aiheutuvia taloudellisia kustannuksia on arvioitu valtioneuvoston kirjelmässä U 13/2022 vp.

Asetusehdotukseen sisältyvästä suojelutoimenpiteiden rekisteröinnistä ja kansallisten rekisterien yhteenliittämisestä aiheutuisi eri viranomaisille tietojärjestelmäkustannuksia. Digi- ja väestötietovirasto on alustavissa laskelmissaan arvioinut sille kuuluvien tietojärjestelmien kehittämisen ja rekisterien yhteenliittämisen vaativan yhteensä ainakin noin 250 000 euron lisämäärärahan. Asetusehdotuksen mahdollisia vaikutuksia muiden viranomaisten tietojärjestelmiin voidaan arvioida vasta rekisteröintiä koskevan sääntelyn sisällön tarkennuttua. Komission ehdotuksessa on tuotu esiin myös jäsenvaltioiden mahdollisuus hakea kansallisiin tietojärjestelmäkustannuksiin rahoitusta EU:n rahoitusohjelmista.

Rekisterien perustamiseen ja ylläpitoon liittyvien kustannusten suuruusluokka arvioidaan jatkovalmistelussa tarkemmin. Mahdollisesta kansallisesta lisärahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevilla päätöksentekoprosesseissa.

4.5 Muut vaikutukset

Ehdotukset helpottaisivat kansalaisten toimintaa ja säästäisivät kustannuksia komission vaikutusarvioinnissa esitetyllä tavalla.

5 Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksilla suojellaan ja parannetaan Suomen perustuslaissa, Euroopan unionin peruskirjassa ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa turvattuja aikuisten perusoikeuksia- ja -vapauksia rajatylittävissä tilanteissa. Näitä oikeuksia ovat mm. itsemääräämisoikeus, oikeussuojan saatavuus, omistusoikeus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus vapaaseen liikkuvuuteen sekä oikeus yhdenvertaisuuteen.

Ehdotukset liittyvät vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan strategiaan vuosille 2021–2030, jonka Euroopan komissio hyväksyi maaliskuussa 2021. Sen tavoitteena on parantaa vammaisten henkilöiden elämää Euroopassa ja muualla maailmassa. Strategiassa otetaan huomioon

kysymys vammaisten henkilöiden oikeussuojan saatavuuden, oikeusturvan, vapauden ja turvallisuuden parantamisesta.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Lainkäyttöön ja tuomioiden täytäntöönpanoon sekä holhoukseen liittyvä sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 6 ja 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Ehdotusten käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komissio esitteli ehdotuksia yleisellä tasolla neuvoston siviilioikeustyöryhmän 13.6.2023 pidetyssä kokouksessa. Ehdotusten käsittely alkoi 19.7.2023 pidetyssä kokouksessa.

8 Ehdotusten kansallinen käsittely

Ehdotuksia on käsitelty oikeudelliset kysymykset –jaostossa (EU-35) kirjallisesti. Ennen jaostokäsittelyä komission ehdotukset ja niiden pääasiallista sisältöä koskeva muistio ovat olleet lausuntokierroksella. Lausuntonsa toimittivat sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, Ahvenanmaan maakunta, vanhusasiavaltuutettu, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Helsingin hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri, Suomen Asianajajaliitto, Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos, professori (emeritus) Markku Helin, professori Anna Mäki-Petäjä-Leinonen sekä OTT Katja Karjalainen. Tuomioistuinvirasto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ja Finanssiala ry ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa.

9 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 perustamisvelvoitteeseen 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.

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