Markku Helin

Lakivaliokunnalle

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani valtioneuvoston eduskunnalle lähettämästä U- kirjelmästä (**U 43/2023 vp**), joka koskee EU:n komission ehdotusta aikuisten suojelun järjestämisestä EU:ssa (COM (2023) 280 final ja COM (2023) 281 final). Sen vuoksi saan kunnioittavasti esittää seuraavan.

1. Ehdotuksen pääsisältö ja tarpeellisuus

Komission ehdotus koskee sellaisten 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden suojelua, jotka kykyjensä heikentymisen tai riittämättömyyden vuoksi eivät itse voi suojella etujaan. Kysymys on ihmisistä, joilla on päätöskykyyn liittyviä ongelmia. Ongelmat voivat ilmetä esimerkiksi kyvyttömyytenä harkittujen päätösten tekemiseen tai ilmaisemiseen tai siten, että asianomainen on vaikea-asteisesti kykenemätön pysymään päätöksissään ja toimimaan niiden mukaisesti.

Ehdotuksessa ei ole kysymys siitä, millaisia suojelukeinoja kulloinkin on käytettävä – tämä ratkaistaan kansallisten lakien mukaan – vaan ehdotuksella pyritään luomaan unionille yhteiset säännöt siitä, missä valtiossa suojelu järjestetään ja minkä valtion lakia suojeluun kulloinkin sovelletaan. Lisäksi annetaan säännökset, joilla pyritään siihen, että suojelusta jossakin jäsenvaltiossa tehdyt viranomaisen päätökset (”toimenpiteet”) tunnustetaan ja pannaan tarvittaessa täytäntöön muissa EU-maissa. Kyse on toisin sanoen kansainvälisen yksisyisoikeuden alaan kuuluvasta sääntelystä.

Lakiteknisessä katsannossa komission ehdotus on kaksiosainen 1) päätöksellä velvoitetaan ne jäsenvaltiot ratifioimaan Haagin aikuisten suojelusopimus, jotka eivät sitä vielä ole tehneet, ja 2) asetuksella annetaan jäsenvaltioille yhteiset säännökset, joissa pääosin vain viitataan Haagin sopimukseen edeten kuitenkin tietyissä kysymyksissä sitä pitemmälle. Näin päästään siihen, että kaikki jäsenvaltiot (Tanskaa ja mahdollisesti Irlantia lukuun ottamatta) tulevat Haagin sopimuksen osapuoliksi, mutta soveltavat keskinäisissä suhteissaan

(asetusehdotuksen 59 artiklassa tarkemmin säädetyin tavoin) aikuisten suojelusta säädettyä asetusta.

Valtioneuvosto on kirjelmässään (s. 10) suhtautunut hyväksyvästi komission ehdotuksen tavoitteisiin. Tähän on mielestäni hyvät perusteet. Ehdotus täydentää yhteisen oikeuden aluetta tärkeältä osalta. Ehdotetut yhteiset säännökset helpottavat olennaisesti esimerkiksi edunvalvojan ja edunvalvontavaltuutetun työtä tapauksissa, joissa on kansainvälisiä liittymiä. Yhteisten toimivaltasääntöjen ja toimenpiteiden tunnustamista koskevien sääntöjen ansiosta ristiriitaisten ja huonosti yhteensopivien suojelupäätösten vaara vähenee. Eurooppalaisen edustustodistuksen avulla edunvalvoja, edunvalvontavaltuutettu tai muu vastaava edustaja voivat luotettavalla tavalla osoittaa valtuutensa toisessa jäsenvaltiossa. Ehdotuksella on myös heijastusvaikutuksia EU:n ulkopuolelle. Jos päätösehdotus hyväksytään, (lähes) kaikki EU-maat tulevat Haagin sopimuksen osapuoliksi, mikä lisää sopimuksen vetovoimaisuutta ja edistää sitä, että sopimuksesta muodostuisi laaja kansainvälinen viitekehys aikuisten suojeluasioissa.

Myös ehdotettu tekninen ratkaisu on mielestäni ymmärrettävä, vaikka sen taustalla lienee muitakin kuin aikuisten suojeluun liittyviä syitä. Hiukan vastaavaa sääntelytapaa, jossa jäsenvaltioiden välisessä suhteessa sovelletaan asetusta ja suhteessa kolmansiin maihin Haagin sopimusta, on aikaisemmin sovellettu vanhempainvastuuseen liittyvissä kysymyksissä.

2. Oikeusperusta, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

Komissio katsoo, että asetusehdotuksen käsittelyssä on noudatettava tavallista lainsäätämisjärjestystä (SEUT 81.2 artikla), sillä aikuisten suojelu ei ole perheoikeutta, vaikka suojelu joskus toteutetaankin perheenjäsenten avulla. Valtioneuvosto on kirjelmässään alustavasti hyväksynyt komission näkemyksen. Minulla ei ole tähän huomauttamista.

Haagin aikuisten suojelusopimuksen ratifiointi on ollut mahdollista yli 20 vuoden ajan. Sinä aikana vain 12 EU-maata eli alle puolet kaikista on sitoutunut sopimukseen. Tämä osoittaa, ettei tavoiteltua yhtenäisyyttä voida ainakaan kohtuullisessa ajassa saavuttaa jäsenvaltioiden itsenäisin toimin. Ehdotuksessa ei myöskään – ainakaan yleisesti ottaen – mennä pitemmälle kuin ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä, vaikka ehdotuksen joistakin yksityiskohdista, kuten yhteisen aikuistensuojelurekisterin tarpeellisuudesta on aihetta keskustella. Minulla ei siten ole huomautettavaa valtioneuvoston arviosta, jonka mukaan ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

3. Lisäselvitystä kaipaavia kysymyksiä

Kirjelmänsä kohdassa 9 valtioneuvosto esittää näkemyksensä siitä, mitä Suomen tulisi ehdotusta koskevissa neuvotteluissa tavoitella. Näkemys on mielestäni kannatettava. Haluan kuitenkin ottaa esille joitakin muita kysymyksiä, joita olisi vielä tärkeää pohtia asetusta koskevissa neuvotteluissa ja niihin valmistauduttaessa.

a. Suoraan lakiin perustuva aikuisen suojelu

Monissa maissa on nykyisin sääntelyä, joissa aikuisen läheinen (kuten puoliso tai lapsi) voi edustaa aikuista joissakin hänen suojeluunsa liittyvissä kysymyksissä ilman, että viranomainen on määrännyt tai aikuinen on valtuuttanut häntä tehtäväänsä. Haagin sopimuksessa tällaista suoraan lakiin perustuvaa edustamista ei ole otettu huomioon. On keskusteltu siitä, voitaisiinko sopimusta tulkita niin, että se kattaa tällaisen suojelun, mutta tilanne on vähintäänkin epäselvä ja myönteinen vastaus vaatisi sopimustekstin arveluttavaa venyttämistä.

Asetusta koskevissa neuvotteluissa olisi tilaisuus hälventää epäselvyys EU-maiden osalta. Tämä edellyttäisi sitä, että sovellettavaa lakia koskevaan asetuksen III lukuun otetaan säännös siitä, minkä valtion lakia on sovellettava aikuisen suojeluun suoraan lain nojalla. Haagin sopimuksesta ei aiheudu estettä tällaiselle sääntelylle ainakaan silloin, kun aikuisen asuinpaikka on EU:n alueella (sopimuksen 49.2 artikla). Ratkaisusta olisi mm. se hyöty, että suoraan lakiin perustuvan edustuksen osalta voitaisiin antaa eurooppalainen edustustodistus, mikä helpottaisi edustajan toimintaa rajat ylittävissä tilanteissa.

b. Aikuisen ennalta antamat määräykset hoidostaan

Eri maissa on voimassa sääntelyä, jonka mukaan ihminen voi ollessaan päätöskykyinen antaa ohjeita tulevasta hoidostaan tai hoivastaan siltä varalta, että hän ei asian tullessa ajankohtaiseksi ole enää päätöskykyinen. Tämä synnyttää kysymyksen, tulisiko myös tällaisen jossakin jäsenvaltiossa annetun ennakkomääräyksen (engl. advance directive) liikkua EU:ssa. Asia ei ole yksinkertainen eikä mielestäni ole varmaa, että kansainvälisyksityisoikeudellinen sääntelytapa on paras keino asian järjestämiseksi. Asetuksen luetelmakohdassa 29 katsotaan kuitenkin, että ennakkomääräyksellä tulisi olla rajat ylittäviä vaikutuksia, jos se on annettu virallisessa asiakirjassa. Tällainen sääntely olisi syrjivä niissä maissa asuvien kannalta, joissa viralliset asiakirjat eivät ole käytössä. Kysymykseen olisi löydettävä tasapainoinen ratkaisu asetusta koskevissa neuvotteluissa.

Todettakoon vielä, että Haagin aikuisten suojelusopimuksessa ei ole ratkaistu kysymystä, kuuluvatko ennakkomääräykset sen alaan ja koskeeko sovellettavaa lakia koskeva sopimuksen 15 artikla ennakkomääräyksiä. Mielipiteet vaihtelevat, mutta myöntävä vastaus edellyttäisi 15 artiklan tulkinnallista venyttämistä. Asetuksessa epäselvyys voitaisiin hälventää.

c. Suojelua koskevan toimivallan perustaminen aikuisen itsensä antamaan määräykseen (6 artikla)

Asetusehdotuksen 6 artiklan mukaan viranomaisen toimivalta ryhtyä suojelutoimiin voisi tietyin edellytyksin perustua aikuisen itsensä antamaan määräykseen. Haagin sopimuksessa ei ole vastaavaa määräystä. Sopimuksen perusajatuksiin kuuluu, että toimivalta on aina (kiiretilanteita ja väliaikaismääräyksiä lukuun ottamatta) aikuisen asuinpaikkavaltion käsissä. Näin haluttiin estää ristiriitaiset suojelutoimet ja ”pallottelu”, jossa mikään valtio ei ryhdy suojelutoimiin vedoten siihen, että suojelu voidaan järjestää toisessa valtiossa. Ehdotettu sääntely synnyttää vaaran näiden ilmiöiden palaamisesta.

Vaikka Itsemääräämisoikeuden antaminen aikuiselle voi kuulostaa sympaattiselta, olisi hyvä vielä miettiä, ylittävätkö ehdotuksen hyödyt sen haitat. Jos säännös säilyy, on tärkeää, että oikeuspaikkamääräykseen perustuva toimivalta ei ole yksinomainen, jotta kukaan ei voisi tuhota suojeluaan tekemällä huonon valinnan. Asetuksen 7 artiklan mukaan asia näyttää näin olevankin. Artiklan loppuosa voi kuitenkin synnyttää sen, ymmärtääkseni ei-tarkoitetun kuvan, että asuinpaikkavaltiolla olisi toimivalta vain, jos aikuisen valitsema valtio ei ole toimivaltaansa käyttänyt. Virheellisen tulkinnan vaara tulisi eliminoida säännöksen sanamuotoja muuttamalla.

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

Kieltäytymisperusteita koskeva asetuksen säännös on muutoin asiallisesti sama kuin Haagin sopimuksessa, mutta asetusehdotuksessa ei mainita kieltäytymisperusteena sitä, että toimenpiteen tunnustaminen olisi kohdevaltion kansainvälisesti pakottavan lainsäädännön vastaista. Eroavuuden käytännöllinen merkitys on pienehkö, mutta jos tavoitteena on tunnustamiskynnyksen pitäminen samana kuin Haagin sopimuksessa, olisi syytä käyttää samoja sanamuotoja. Jos eroavuus kuitenkin jää, olisi hyvä perustella sen tarpeellisuus asetuksen luetelmakohdissa.

Ulkomaisiin toimenpiteisiin voi joskus liittyä osia, esimerkiksi avioitumiskieltoja tai yhteiskunnallisen toiminnan rajoituksia, joita toinen valtio ei voi hyväksyä. Tällöin olisi asianmukaista, että päätös tunnustetaan kuitenkin osittain karsimalla siitä pois vain ne määräykset, jotka ovat kohdevaltion oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia. Ehkä tätä on tarkoitettukin. Sen vuoksi olisi neuvotteluissa vielä pohdittava sitä, olisiko selventävää, että osittaisen tunnustamisen mahdollisuus ilmaistaan säännöksessä nimenomaisesti.

e. Edustajan nimeäminen ulkomailla (22 artikla)

Sen paremmin säännöksestä kuin sen perusteluistakaan (lähinnä luetelmakohta 34) ei ilmene, millaiseen tilanteeseen säännös on tarkoitettu. Ei myöskään ilmene säännöksen suhde asetuksen toimivaltasääntelyyn, jossa osoitetaan, millä edellytyksillä muu kuin asuinpaikkavaltio voi käyttää toimivaltaa mm. edustajan määräämiseksi aikuiselle. Säännöksen tarpeellisuutta on sen vuoksi mahdoton arvioida.

f. Viralliset asiakirjat (16 artikla)

Asetusehdotuksen 16 artiklassa säädetään virallisten asiakirjojen oikeusvaikutusten liikkumisesta unionissa. Ehdotettua sääntelyä on vaikea arvioida tietämättä, missä laajuudessa viralliset asiakirjat ovat EU-maissa käytössä aikuisten suojelussa. Neuvotteluissa olisi tämän vuoksi tarpeen saada selvitys virallisten asiakirjojen roolista aikuisten suojelussa. Esimerkiksi kysymys, tulisiko virallisia asiakirjoja tekevien notaarien joissakin tapauksissa noudattaa asetuksen toimivaltasäännöksiä, voidaan ratkaista vasta, kun tiedetään, millä tavoin virallisia asiakirjoja käytetään aikuisten suojelussa.

g. Pohjoismaisen avioliittokonvention asema (58 artikla)

Valtioneuvosto on kirjelmänsä kohdassa 4.2 ymmärtänyt asetusehdotuksen 58 artiklan siten, että asetus olisi Suomen ja Ruotsin välisissä suhteissa ensisijainen pohjoismaiseen avioliittokonventioon nähden. Oma tulkintani 58 artiklasta on toinen. Artiklan 2 kohdan mukaan asetus on ensisijainen vain kahden tai useamman jäsenvaltion välillä yksinomaan tehtyihin sopimuksiin nähden. Avioliittokonventio ei ole tällainen, yksinomaan jäsenvaltioiden välinen sopimus, sillä jäsenvaltioiden lisäksi sen osapuolina on kolmansia maita (Islanti, Norja ja Tanska, jota tässä yhteydessä ei pidetä jäsenvaltiona). On luonnollisesti tärkeää, että säännöksen tulkinnasta löytyisi neuvottelujen aikana yksimielisyys EU:n komission ja Pohjoismaiden välillä. Sillä, että avioliittokonventiota voitaisiin soveltaa myös Suomen ja Ruotsin välillä, olisi tiettyjä etuja, jotka liittyvät edunvalvontaa koskevan viranomaisvalvonnan jatkuvuuden turvaamiseen tapauksissa, joissa edunvalvonnassa oleva siirtyy asumaan Suomesta Ruotsiin tai päinvastoin. Samat edut voitaneen toisaalta saavuttaa myös asetuksen puitteissa asianomaisten maiden keskusviranomaisten välisen yhteistoiminnan avulla.

Helsingissä 25.9.2023

Markku Helin
professori (emeritus)