



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 2. kesäkuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten väliset asiat:
2023/0170(NLE)
2023/0169(COD)

10108/23
ADD 5

JUSTCIV 80
JAI 770
EJUSTICE 20
CODEC 1012
FREMP 173
IA 129

EHDOTUS

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	1. kesäkuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 156 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA [...] Oheisasiakirja asiakirjoihin Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset toimivallasta, sovellettavasta laista, toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä aikuisten suojeluun liittyvissä asioissa ja ehdotus neuvoston päätökseksi tietyille jäsenvaltioille annettavasta valtuudesta liittyä Euroopan unionin edun mukaisesti aikuisten kansainvälisestä suojelusta 13 päivänä tammikuuta 2000 tehdyn yleissopimuksen osapuoliksi

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 156 final.

Liite: SWD(2023) 156 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 31.5.2023
SWD(2023) 156 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja asiakirjoihin

Ehdotus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toimivallasta, sovellettavasta laista, toimenpiteiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä aikuisten suojeluun liittyvissä asioissa

ja

ehdotus neuvoston päätökseksi tietyille jäsenvaltioille annettavasta valtuudesta liittyä Euroopan unionin edun mukaisesti aikuisten kansainvälisestä suojelusta 13 päivänä tammikuuta 2000 tehdyn yleissopimuksen osapuoliksi

{COM(2023) 280 final} - {SEC(2023) 208 final} - {SWD(2023) 154 final} -
{SWD(2023) 155 final}

1. TOIMENPITEEN TARVE

1.1 Mihin ongelmaan puututaan ja mitkä ovat sen syyt ja seuraukset?

Haavoittuvassa asemassa olevat aikuiset ovat 18 vuotta täyttäneitä henkilöitä, jotka eivät henkilökohtaisten kykyjensä heikentymisen tai riittämättömyyden vuoksi kykene suojelemaan etujaan. Haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten määrä EU:ssa kasvaa jatkuvasti, mikä johtuu vammaisten henkilöiden määrän lisääntymisestä ja väestön ikääntymisestä. Olosuhteet vaihtelevat henkilön asuinjäsenvaltion lainsäädännön mukaan: aikuinen voi olla suojelutoimenpiteen kohteena tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätöksen nojalla, tai aikuisen tukena voi olla hänen ennalta nimeämänsä kolmas osapuoli, joka huolehtii hänen eduistaan (edustusvaltuuksien nojalla).

Haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten määrän kasvu sekä ihmisten liikkuvuuden lisääntyminen EU:ssa johtaa moniin ongelmiin, joita tällaisille aikuisille voi aiheutua rajatylittävissä tilanteissa. Aikuinen voi esimerkiksi joutua hoitamaan toisessa maassa sijaitsevaa omaisuuttaan tai kiinteistöään, hakeutumaan kiireelliseen tai ennalta suunniteltuun hoitoon ulkomaille tai muuttamaan toiseen maahan eri syistä. Haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten määrästä rajatylittävissä tilanteissa ei ole tilastotietoja, mutta määräksi on arvioitu 145 000–780 000.

Haavoittuvassa asemassa olevia aikuisia koskevat, rajatylittävissä tilanteissa sovellettavat jäsenvaltioiden säännöt siitä, miten toimivaltaisesta tuomioistuimesta päätetään, mitä lakia asiaan sovelletaan ja miten ulkomailla tehty päätös tai vahvistetut edustusvaltuudet pannaan täytäntöön, ovat monimutkaisia ja joskus myös ristiriitaisia. Kieliesteet, työläs paperimuotoinen viestintä, puutteellinen yhteistyö muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa ja puutteelliset tiedot muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä aiheuttavat puolestaan vaikeuksia tuomioistuimille ja muille suojelusta vastaaville viranomaisille rajatylittävissä tapauksissa. Tämä johtaa tilanteisiin, joissa haavoittuvassa asemassa oleville aikuisille, heidän perheilleen ja edustajilleen aiheutuu huomattavaa oikeudellista epävarmuutta asiaan sovellettavien sääntöjen, menettelyjen tulosten ja tarvittavien muodollisuuksien suhteen. Aikuiset joutuvat usein käymään läpi pitkiä ja kalliita menettelyjä varmistaakseen, että suojelu jatkuu toisessa maassa tai että he voivat käyttää oikeuksiaan ulkomailla. Joissakin tapauksissa tuomioistuimet tai tuomioistuimen ulkopuoliset toimijat, kuten pankit, hoitohenkilöstö tai kiinteistönvälittäjät, eivät lopulta tunnusta suojelua ja aikuisen edustajalle annettuja valtuuksia.

Kansainvälinen [aikuisten kansainvälisestä suojelusta 13 päivänä tammikuuta 2000 tehty yleissopimus](#), jäljempänä 'Haagin yleissopimus', tarjoaa joitakin ratkaisuja kuvattuihin ongelmiin. Siinä määrätään toimivallasta ja sovellettavasta laista haavoittuvassa asemassa olevia aikuisia koskevissa asioissa sekä tämän alan toimenpiteiden tunnustamisesta ja vahvistetaan sopimusvaltioiden yhteistyömekanismi. Haagin yleissopimuksen osapuolina on kuitenkin vain 11 jäsenvaltiota. EU:lla ei ole lainsäädäntöä, jolla yhdenmukaistettaisiin aikuisten suojelua koskevat säännöt rajatylittävissä tapauksissa.

Edellä kuvatut rajatylittäviin tapauksiin liittyvät ongelmat voivat rajoittaa vakavasti haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten perusoikeuksia (muun muassa itsemääräämisoikeutta, oikeussuojan saatavuutta, omistusoikeutta ja liikkumisvapautta), mahdollisesti vastoin [vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta](#), jonka osapuolia EU ja kaikki jäsenvaltiot ovat. Lisäksi ongelmat johtavat EU:n rajat ylittävän suojelun keskeytymiseen, vaikuttavat aikuisten terveyteen ja hyvinvointiin, aiheuttavat heille suurta psyykkistä kärsimystä ja pitävät samalla yllä epätasa-arvoa. Nykyisessä tilanteessa nämä ongelmat vaikuttavat myös viranomaisiin ja tuomioistuimiin, joiden työmäärä lisääntyy ja joille tällaiset tapaukset ovat oikeudellisesti monimutkaisempia.

1.2 Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

EU:n toimenpiteen **yleisenä tavoitteena** on suojella haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten oikeuksia, myös perusoikeuksia. Tämä on tarkoitus saavuttaa seuraavien **erityistavoitteiden** avulla: (i) parannetaan oikeusvarmuutta yleisön ja asianomaisten viranomaisten kannalta, (ii) helpotetaan suojelutoimenpiteiden ja edustusvaltuudet rajatylittävää tunnustamista ja (iii) nopeutetaan menettelyjä ja pienennetään niiden kustannuksia.

2. RATKAISUT

2.1 Mitkä ovat vaihtoehdot tavoitteiden saavuttamiseksi?

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artiklan 2 kohta koskee rajatylittäviin tapauksiin liittyvien toimenpiteiden hyväksymistä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. Sen perusteella EU:lla on toimivalta edellä kuvattujen ongelmien suhteen, joita aikuisilla aiheutuu rajatylittävissä tapauksissa.

Seuraavia toimenpidevaihtoehtoja harkittiin:

- **Vaihtoehto 1:** Perusskenaario
- **Vaihtoehto 2:** Neuvoston päätös, jolla veloitetaan jäsenvaltiot ratifioimaan yleissopimus asetetussa määräajassa.
- **Vaihtoehto 3:** EU:n asetus aikuisten suojelusta.
- **Vaihtoehto 4:** Vaihtoehtojen 3 ja 4 yhdistelmä (neuvoston päätös ja EU:n asetus).

2.2 Mikä on parhaaksi arvioitu vaihtoehto?

Parhaaksi on arvioitu vaihtoehto 4. 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 (Haagin yleissopimuksen kautta) myös muihin, EU:n ulkopuolisiin yleissopimuksen sopimusvaltioihin, ja (ii) säännöt, joiden avulla tiivistettäisiin, uudistettaisiin ja yksinkertaistettaisiin yhteistyötä EU:ssa keskinäisen luottamuksen periaatteen pohjalta. Tarkoituksena on luoda edustusta koskeva EU:n todistus eli yksi asiakirja, jolla todistettaisiin valta edustaa aikuista ulkomailla sekä viranomaisten että tuomioistuimen ulkopuolisten toimijoiden kanssa asioidessa ja joka auttaisi näin varmistamaan, että yhdessä jäsenvaltiossa myönnetty suojelutoimenpiteeseen perustuva suojelu tai vahvistetut edustusvaltuudet otettaisiin huomioon myös ulkomailla. Yhteistyö tällä alalla olisi digitaalista, ja kieliesteet vähenisivät.

3. PARHAAKSI ARVIOIDUN VAIHTOEHDON VAIKUTUKSET

3.1 Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt

Yhteisten sääntöjen hyväksyminen ja yhteistyön tiivistäminen EU:ssa varmistaisivat haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten tuen jatkumisen rajatylittävissä tilanteissa kaikkien tarkoitusten yhteydessä. Näin 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 siis myönteinen vaikutus **haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten perusoikeuksien suojeluun** rajatylittävissä tilanteissa sekä muita **myönteisiä oikeudellisia**

vaikutuksia. Toimenpidevaihtoehto 4 olisi tehokkain pyrittäessä ratkaisemaan ongelmia, joita oikeudellinen epävarmuus, kalliit ja pitkäkestoiset menettelyt sekä suojelutoimenpiteiden ja edustusvaltuuksien tunnustamatta jättäminen ulkomailla aiheuttavat. Näin ollen tämän vaihtoehdon avulla saavutettaisiin parhaiten aloitteen poliittiset tavoitteet.

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla olisi myös myönteisiä **sosiaalisia vaikutuksia**, sillä se edistäisi haavoittuvassa asemassa olevien aikuisten hyvinvointia, terveyttä, osallisuutta ja yhdenvertaisuutta.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto **yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi menettelyjä** hyväksyttyjen yhteisten EU:n sääntöjen ansiosta. Tämä säästäisi huomattavasti sekä rajatylittävissä tilanteissa olevien aikuisten että jäsenvaltioiden viranomaisten kustannuksia, aikaa ja vaivaa. Menettelyihin liittyvät kustannussäästöt ovat vaihtoehdossa 4 arvion mukaan yhteensä 2,4–2,5 miljardia euroa.

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla ei olisi merkittäviä makrotaloudellisia vaikutuksia eikä ympäristövaikutuksia.

3.2 Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset

Parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta ei aiheutuisi kustannuksia haavoittuvassa asemassa oleville aikuisille rajatylittävissä tilanteissa.

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset jäsenvaltioille olisivat kohtuullisia, ja sen tuomat tehokkuushyödyt (menettelyjen yksinkertaistamisesta saatavat kustannussäästöt) olisivat pitkälti kustannuksia suuremmat.

3.3 Toimenpiteen toissijaisuus- ja täydentävyysperiaatteiden mukaisuus EU:n tasolla

Erot rajatylittäviin tapauksiin sovellettavissa jäsenvaltioiden säännöissä ja viranomaisten välisen yhteistyön puute johtavat oikeudelliseen epävarmuuteen, pitkäkestoisiin ja kalliisiin menettelyihin sekä suojelutoimenpiteiden ja edustusvaltuuksien tunnustamatta jättämiseen. Nämä ongelmat edellyttävät yhteisiä sääntöjä, eivätkä jäsenvaltiot voi ratkaista niitä yksin. Sen vuoksi aloitteen tavoitteet saavutettaisiin paremmin EU:n tasolla toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Aloite olisi myös suhteellisuusperiaatteen mukainen. Yhdistämällä oikeusjärjestelmiä aloite ratkaisisi ongelmia vain rajatylittävissä tilanteissa, eikä sillä puututtaisi jäsenvaltioiden toimivaltaan antaa aikuisten suojelua koskevaa kansallista aineellista lainsäädäntöä, mukaan lukien käytettävissä olevien toimenpiteiden tyyppi, edustusvaltuuksien olemassaolo, laajuus ja muuttaminen sekä suojelun käytötapaa tai täytäntöönpanoa koskevat menettelysäännöt. Lainsäädännössä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi.