



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 2 юни 2023 г.
(OR. en)

10136/23

Междуетноститутуционално досие:
2023/0170(NLE)

JUSTCIV 81
JAI 772
FREMP 174

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 1 юни 2023 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2023) 281 final

Относно: Предложение за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА за упълномощаване на
държавите членки да станат или да останат страни, в интерес на
Европейския съюз, по Конвенцията от 13 януари 2000 г. относно
международната защита на пълнолетни лица

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2023) 281 final.

Приложение: COM(2023) 281 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 31.5.2023 г.
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за упълномощаване на държавите членки да станат или да останат страни, в
интерес на Европейския съюз, по Конвенцията от 13 януари 2000 г. относно
международната защита на пълнолетни лица**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Европейският съюз се стреми да създаде, поддържа и развива пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в рамките на което са гарантирани свободното движение на хората, достъпът до правосъдие и пълното зачитане на основните права.

Тази цел следва да включва и трансграничната защита на пълнолетни лица, които поради нарушени или недостатъчни лични способности не са в състояние да защитават собствените си интереси („пълнолетни лица“). Пълнолетно лице е лице, което е навършило 18 години.

Броят на пълнолетните лица в подобно положение в ЕС се увеличава поради застаряването на населението и свързаните с възрастта заболявания, както и поради нарастващия брой на хората с увреждания. В зависимост от националното законодателство на държавата членка, в която живеят, те могат да бъдат поставени под мярка за защита, предприета от съд или административен орган, или да бъдат подкрепяни от трето лице, което са определили предварително (чрез правомощия за представителство), за да се грижи за техните интереси.

Може да се наложи пълнолетните лица да управляват своите активи или недвижимо имущество, намиращи се в друга държава, да се подложат на спешни или планирани медицински грижи в чужбина или да се преместят в друга държава по различни причини.

В тези трансгранични ситуации пълнолетните лица се сблъскват със сложните и понякога противоречащи си правила на различните държави членки. С тези правила се решава кой съд или друг орган, компетентен да предприема мерки за защита, е компетентен, кое право се прилага за техния случай и как да се признаят или приведат в действие взетото в чужбина решение или установените в чужбина правомощия за представителство. Това води до ситуации, при които пълнолетни лица, техните семейства и представители се сблъскват със значителна правна несигурност по отношение на това какви правила ще се прилагат за техния случай и по отношение на резултата от процедурите и формалностите, които трябва да предприемат. Те често трябва да преминават през продължителни и скъпоструващи процедури, за да запазят ефективността на защитата си зад граница или да осигурят достъп до правата си в чужбина. В някои случаи тяхната защита и правомощията, поверени на техния представител, в крайна сметка не се признават от съдилища или извънсъдебни участници като банки, медицински персонал или агенти на недвижими имоти.

На 13 януари 2000 г. под егидата на Хагската конференция по международно частно право (ХКМЧП) — междуправителствена организация, чиято цел е „да работи за постепенното уеднаквяване на правилата на международното частно право“¹, беше приета Конвенцията относно международната защита на пълнолетни лица (Конвенция на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица). Тази конвенция предвижда всеобхватен набор от правила относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерки за защита, както и разпоредби относно приложимото право по отношение на правомощията за представителство, с които тези

¹ Член 1 от [Устава](#) на Хагската конференция.

правомощия пораждат последици в трансграничен контекст. С конвенцията също така се установяват механизми за сътрудничество между компетентните органи на договарящите се държави и между централните органи на договарящите се държави.

Конвенцията е широко възприемана като ефикасен и гъвкав инструмент на международното частно право, който е подходящ да изпълнява целите си на световно равнище. Неотдавнашната работа, извършена в рамките на специалната комисия относно практическото функциониране на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица², скоро ще предостави на практикуващите специалисти полезни инструменти за правилното ѝ прилагане, като например практическо ръководство.

Понастоящем обаче само 12 държави — членки на ЕС, са страни по тази конвенция³. Ратифицирането и присъединяването към Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица от страна на всички държави членки е дългогодишна цел на ЕС.

От 2008 г. насам Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица е изрично одобрена от Съвета на Европейския съюз⁴, Европейския парламент⁵ и Европейската комисия⁶. Широкото ратифициране на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица от държавите членки и от други държави

² <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=884>

³ Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Естония, Кипър, Латвия, Малта, Португалия, Финландия, Франция и Чехия.

⁴ В заключенията на Съвета „Правна защита на уязвимите пълнолетни лица“ (14667/08 (Press 299), 24.X.2008 г.) Съветът прикани държавите членки, които все още не са направили това, „да започнат възможно най-бързо или активно да продължат процедурите за [...] подписване и/или ратифициране“ на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и прикани държавите членки, „които все още участват в национални консултации [във връзка с присъединяването към Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защита на пълнолетни лица], да приключат тези консултации във възможно най-кратък срок“. Освен това в заключенията си относно „Стокхолмската програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите“, приета през 2009 г., Европейският съвет изрази желание държавите членки да се присъединят „възможно най-скоро“ към Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица.

⁵ Вж. „Правна защита на пълнолетни лица: трансгранични последици“ (Р6_ТА(2008)0638), Резолюция на Европейския парламент от 18 декември 2008 г., съдържаща препоръки към Комисията относно правната защита на пълнолетни лица: трансгранични последици (2008/2123(INI)) (2010/C 45 E/13). В точки 1—4 от резолюцията се призовава за ратифициране от държавите членки на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и се отправя искане към Комисията да представи законодателно предложение за засилване на сътрудничеството между държавите членки, да обобщи оперативните въпроси и най-добрите практики във връзка с Конвенцията и да направи оценка на евентуалното присъединяване на Европейската общност като цяло към Конвенцията. Следва да се отбележи, че в резолюцията на Парламента от 2008 г. се отправя искане към Комисията да представи предложение „веднага щом е налице достатъчен опит относно действието на Конвенцията“. На 1 юни 2017 г. Европейският парламент прие още една резолюция, в която призовава държавите членки да подпишат и ратифицират Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и да поощряват самоопределянето на пълнолетните лица чрез въвеждане в националното си право на законодателство относно решенията за поставяне под запрещение.

⁶ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на Европа — План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм“, 20.4.2010 г., COM(2010)171 final. В точка 13 от плана за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм от 2010 г., озаглавена „Гарантиране на защитата на основните права / Уязвими групи“, се говори за присъединяването на държавите — членки на Европейския съюз, към Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица.

по света е от съществено значение за ефективното ѝ функциониране. Парламентът активно подкрепя ратифицирането на Конвенцията от всички държави членки, както и евентуална законодателна инициатива на ЕС за допълването ѝ.

От 5 до 8 декември 2018 г. Комисията и ХКМЧП организираха съвместна международна конференция, за да насърчат ратифицирането на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и да разгледат евентуалните недостатъци, които биха наложили по-нататъшни действия⁷.

На 3 май 2021 г. министрите на правосъдието на Словения, Франция и Чехия изпратиха писмо до Комисията с искане тя да ускори подготвителната си работа по законодателна инициатива.

През юни 2021 г. бяха приети заключения на Съвета⁸, в които, наред с другото, държавите членки бяха приканени да ратифицират Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица възможно най-бързо, а Комисията — да разгледа евентуалната необходимост от правна уредба в рамките на ЕС за улесняване на движението на мерки за защита и при необходимост да представи законодателни предложения.

През 2021—2022 г. португалското, френското и чешкото председателство организираха различни прояви за повишаване на осведомеността по този въпрос.

Независимо от тези дейности, темпът на ратифициране на Конвенцията все още е твърде бавен. В някои държави членки законопроектът за ратифициране се разглежда в парламента от години или не е внесен от правителството въпреки приключването на подготвителната работа. Други държави членки на практика прилагат Конвенцията отчасти (по-специално правилата относно компетентността и приложимото право), без да предприемат инициатива за официалното ѝ ратифициране. Това би означавало определянето на централен орган, за да се постигне ефективно сътрудничество между договарящите се държави.

В този контекст Комисията реши да представи инициатива за упълномощаване на държавите членки, които все още не са страни по Конвенцията, да я ратифицират или да се присъединят към нея. Тази инициатива се споменава в годишната работна програма на Комисията за 2022 г.: *„Ще предложим мерки [...] за засилване на съдебното сътрудничество в областта на защитата на уязвимите пълнолетни лица в трансгранични ситуации.“*

Тъй като Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица е открита за подписване и ратифициране от държавите, които са били членки на Хагската конференция по международно частно право на 2 октомври 1999 г.⁹ (член 53 от

⁷ Съвместна конференция на ЕК и ХКМЧП относно трансграничната защита на уязвимите пълнолетни лица, Брюксел, 5—7 декември 2018 г., <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>

⁸ [Заключения на Съвета относно защитата на уязвимите пълнолетни лица в Европейския съюз](#) (7 юни 2021 г.).

⁹ Член 53:

(1) Конвенцията е открита за подписване от държавите, които са били членки на Хагската конференция по международно частно право по време на осемнадесетата ѝ сесия.

(2) Тя подлежи на ратификация, приемане или утвърждаване и документите за ратификация, приемане или утвърждаването се депозират в Министерството на външните работи на Кралство Нидерландия, депозитар на конвенцията.

Конвенцията), следните държави членки ще трябва както да подпишат, така и да ратифицират Конвенцията: България, Испания, Хърватия, Унгария, Румъния, Словения, Словакия и Швеция. За разлика от тях Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия и Полша ще трябва само да ратифицират Конвенцията, тъй като вече са я подписали. Литва ще трябва да се присъедини към нея, тъй като от 23 октомври 2001 г. е член на Хагската конференция по международно частно право.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Понастоящем не съществува законодателство на ЕС относно трансграничната защита на пълнолетни лица. Настоящото предложение обаче е част от пакет с предложение на Комисията за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерки, автентични актове и правомощия за представителство и сътрудничеството по гражданскоправни въпроси, свързани със защитата на пълнолетни лица. В предложението се предвижда прилагането в държавите членки на някои от правилата на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и се установяват допълнителни правила за улесняване на още по-тясно сътрудничество в рамките на ЕС в тази област.

Настоящото предложение се отнася до ратифицирането и присъединяването на онези държави членки, които все още не са страни по Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица, която е единственият международен инструмент, уреждащ въпроси на международното частно право, свързани с трансграничната защита на пълнолетни лица.

И двете предложения се отнасят до международното частно право — добре развита област на политиката в рамките на ЕС. От 2000 г. насам ЕС е приел редица законодателни актове в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси с трансгранично значение. Нито един от тези законодателни актове обаче не урежда трансграничните аспекти на дееспособността на лицата¹⁰ или защитата на пълнолетни лица, които „поради нарушени или недостатъчни лични способности“¹¹ не са в състояние да защитават собствените си интереси.

Предложеният регламент ще се прилага в държавите членки, а Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица ще се прилага по отношение на държави извън ЕС, които са договарящи се държави по Конвенцията. Тъй като пълнолетните лица в ЕС може да имат връзки както с държави членки, така и с държави извън ЕС (например ако притежават имущество или имат лични връзки там), наличието на съгласувана рамка на международното частно право, приложима за защитата на пълнолетни лица както в ЕС, така и в държави извън ЕС, които са страни по Конвенцията, е от решаващо значение за гарантиране на защитата на пълнолетните лица в международни ситуации.

Двете предложения се допълват взаимно и поради тази причина се представят заедно.

¹⁰ Единственото изключение е правило относно дееспособността на физическите лица в контекста на трансгранични договорни задължения по гражданскоправни и търговски въпроси, предвидено в член 13 от Регламент (ЕО) № 593/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. относно приложимото право към договорни задължения (Рим I).

¹¹ Член 1, параграф 1 от Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

ЕС и неговите държави членки са страни по Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания (КПХУ на ООН), която от приемането си през 2006 г. представлява международният еталон за правата на хората с увреждания.

В член 3, буква в) от Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица се съдържат разпоредби, за които се твърди, че облагодетелстват или одобряват заместващи мерки за вземане на решения (главно поради използването на формулировката „настойничество, попечителство или други сходни институти“). Беше повдигнат въпросът дали това би могло да благоприятства или да позволи признаването на мерки, установяващи заместващо вземане на решения, а не подкрепено вземане на решения, и дали това би нарушило правото на самостоятелност и равенство на пълнолетните лица.

Съгласуваността и взаимната допълняемост между Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и правата, установени в КПХУ на ООН, са признавани неколkokратно, например в заключенията и препоръките (заключения 2 и 3), приети на горепосочената съвместна конференция на Комисията и ХКМЧП през 2018 г.¹²

Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица е инструмент на международното частно право. Тя е неутрална по отношение на материалното право и в нея не се предвижда никакъв вид мерки. В преамбюла на Конвенцията интересът на пълнолетното лице и зачитането на неговото достойнство и самостоятелност са изтъкнати като съображения от първостепенна важност. Като улеснява трансграничното сътрудничество и премахва правните и практическите пречки, Конвенцията допринася за постигането на някои важни цели на КПХУ на ООН. Сред тях са целите на член 12 относно равнопоставеността пред закона и член 32 относно международното сътрудничество, за които в Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица се установява система от централни органи.

Освен това не всички хора с увреждания са пълнолетни лица, които се нуждаят от трансгранична защита по смисъла на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица, а само тези, които не са в състояние да защитават своите лични или финансови интереси. И обратно, не всички пълнолетни лица, чиито психосоциални способности са намалени, са хора с увреждания.

Следва също така да се припомни, че в своя доклад от 2015 г. относно прилагането на КПХУ на ООН в ЕС Комитетът на ООН за правата на хората с увреждания изрази загриженост относно пречките, пред които са изправени хората с увреждания при преместването си от една държава членка в друга. Комитетът препоръча ЕС да „предприеме незабавни действия, за да гарантира, че всички хора с увреждания и техните семейства могат да се ползват от правото си на свободно движение наравно с останалите“¹³.

¹² [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/doc/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf)

¹³ Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2015) draft prepared by the Committee.

Специалният докладчик по правата на хората с увреждания възложи правно проучване¹⁴ и направи съвместно изявление по темата¹⁵ заедно с независимия експерт по въпросите на упражняването на всички права на човека по отношение на възрастните хора. Те изясниха въпроса, като стигнаха до заключението, че Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица предоставя достатъчно възможности за тълкуване и практически подобрения и може да се развие, за да отрази модернизирането на националните закони. Специалният докладчик припомня, че Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица съдържа разпоредби за избягване на всякакъв конфликт с КПХУ на ООН и че двата инструмента могат и следва да се допълват взаимно. ЕС и всички негови държави членки трябва да използват наличните възможности за тълкуване по такъв начин, че да гарантират спазването на тази конвенция.

При прилагането на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица договарящите се държави, които са страни и по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, са длъжни да спазват КПХУ на ООН и принципите, определени в нея. Също така съгласно установената съдебна практика на Съда на Европейския съюз международните конвенции са неразделна част от правото на Съюза, така че тяхното прилагане трябва да е в съответствие с принципа на пропорционалност като общ принцип на правото на Съюза¹⁶.

През март 2021 г. Комисията прие Стратегията за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.¹⁷ В нея се разглежда по-специално въпросът за „подобряване на достъпа до правосъдие, правна защита, свобода и сигурност“ за хората с увреждания. За да се постигне този резултат, наред с други инициативи, изрично се посочва, че *„Комисията ще работи с държавите членки за прилагането на Хагската конвенция от 2000 г. за международната защита на уязвимите пълнолетни лица в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, включително чрез проучване относно защитата на уязвимите пълнолетни лица в трансгранични ситуации, особено на тези с умствени увреждания, за да се проправи пътят за ратифицирането ѝ от всички държави членки“*¹⁸.

Правното проучване на Комисията беше проведено през 2021 г.¹⁹ и в него, наред с другото, се стигна до заключението, че ратифицирането на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица от всички държави членки ще разреши някои от проблемите, свързани със значителните пропуски и несъответствия, които съществуват в трансграничната защита на пълнолетните лица.

След като настоящото решение бъде прието от Съвета, Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица ще стане част от правото на Съюза. Така тя ще може да бъде тълкувана от Съда на Европейския съюз в светлината както на

¹⁴ Проучване на тема [„Тълкуване на Хагската конвенция от 2000 г. относно международната защита на пълнолетни лица в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания \(КПХУ\)“](#).

¹⁵ [Съвместно изявление на специалния докладчик по правата на хората с увреждания Gerard Quinn и независимия експерт по въпросите на упражняването на всички права на човека по отношение на възрастните хора, Claudia Mahler — Размисли относно Хагската конвенция от 2000 г. относно международната защита на пълнолетни лица](#), 8 юли 2021 г.

¹⁶ Вж. например определение от 9 ноември 2021 г. по дело C-255/20, *Agenzia delle dogane e dei monopoli — Ufficio delle Dogane di Gaeta/Punto Nautica Srl*, т. 33, ECLI:EU:C:2021:926.

¹⁷ [Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.](#)

¹⁸ Вж. точка 5.1 от стратегията.

¹⁹ [Проучване относно трансграничната правна защита на уязвимите пълнолетни лица в Съюза, Служба за публикации на Съюза \(europa.eu\)](#)

общите принципи на ЕС — гарантиране на свободното движение на хора, достъп до правосъдие и пълно зачитане на основните права — така и на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Настоящото предложение се отнася до упълномощаването на определени държави членки да ратифицират или да се присъединят към международна конвенция в интерес на ЕС. Съдебното сътрудничество по гражданскоправни и търговски въпроси се урежда от член 81 от ДФЕС, който по тази причина е правното основание за компетентността на ЕС в тази област. Поради това приложимото правно основание е член 218, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) във връзка с материалноправното основание на член 81, параграф 2 от ДФЕС.

Член 81, параграф 3 от ДФЕС не е приложим, тъй като трансграничната защита на пълнолетни лица не е семейноправен въпрос.

Понятието „семеино право“ по смисъла на член 81, параграф 3 ДФЕС трябва да се тълкува самостоятелно, независимо от определението, предвидено в националното законодателство на държавите членки.

Досега в законодателството на ЕС понятието се тълкува доста стриктно и се свежда до правилата, уреждащи семейните отношения, като брачните въпроси, родителската отговорност или задълженията за издръжка.

Не е необичайно уязвимите пълнолетни лица да се ползват от защита, предоставяна от членове на семейството. В някои държави членки правната защита на уязвимите пълнолетни лица се предоставя по закон на съпруга или на членовете на семейството. Въпреки това семейството на пълнолетното лице, ако това лице има семейство, е само един от начините на осигуряване на защита. Участието на членове на семейството не е необходимо изискване, нито се урежда от правилата на международното частно право. Вместо това решаващото съображение при защитата на пълнолетни лица е предоставяната подкрепа и гарантирането на правата на пълнолетното лице на достойнство, самостоятелност, недискриминация и социално приобщаване, независимо от семейните му връзки.

Трябва да се отбележи, че Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица не съдържа никакво позоваване на семейни връзки (като например „родител“, „деца“ или „съпруг“), за разлика от регламентите на ЕС в областта на семейното право.

Предложеният регламент ще допълни Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и ще включи някои правила на Конвенцията, по-специално правилата относно международната компетентност и приложимото право, като ги направи пряко приложими в държавите членки.

Поради това съгласно установената съдебна практика на Съда на ЕС съществува риск Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица да засегне или промени обхвата на предложения регламент.

Обхватът на правилата на Съюза може да бъде засегнат или променен от международни ангажменти, когато тези ангажменти се отнасят до област, която до голяма степен вече е обхваната от такива правила, или с оглед на предвидимото развитие на правото на Съюза, както в настоящия случай²⁰.

Следователно Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица е от изключителната компетентност на Съюза в съответствие с член 3, параграф 2 от ДФЕС.

Поради това ЕС може да упълномощи държавите членки да станат или да останат страни по Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица.

Тъй като само държави могат да станат страни по Конвенцията, която не съдържа клауза, която би позволила на ЕС да стане страна по нея, държавите членки могат да я ратифицират или да се присъединят към нея, както и да останат страни по нея, като действат в интерес на Съюза, съгласно установената съдебна практика на Съда на Европейския съюз²¹.

Подобна инициатива вече беше предприета през 2008 г. за упълномощаване на някои държави членки да ратифицират или да се присъединят към Конвенцията на ХКМЧП от 1996 г. за закрила на децата²².

По силата на Протокол № 21, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, правните мерки, приети в областта на правосъдието, не обвързват Ирландия и не се прилагат в нея. След внасянето на предложение в тази област обаче Ирландия може да уведоми, че желае да вземе участие в приемането и прилагането на мярката, а след като мярката бъде приета, може да уведоми, че желае да приеме тази мярка.

В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

• Пропорционалност

Настоящото предложение е изготвено в съответствие с вече приетите решения на Съвета за упълномощаване на държавите членки да се присъединят към международна конвенция. То не надхвърля необходимото за постигане на целта за съгласувано действие на ЕС в областта на трансграничната защита на пълнолетни лица, като гарантира, че държавите членки, които все още не са страни по Конвенцията, ще

²⁰ Вж. по-специално Становище 1/13, точки 73 и 74 и цитираната съдебна практика.

²¹ Становище 1/13 на Съда на Европейския съюз, точка 44 и цитираната съдебна практика.

²² Решение на Съвета от 5 юни 2008 г. за упълномощаване на определени държави членки да ратифицират или да се присъединят, в интерес на Европейската общност, към Хагската конвенция от 1996 г. за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата, и за упълномощаване на определени държави членки да направят декларация относно прилагането на съответните вътрешни норми на общностното право, ОВ L 151, 11.6.2008 г., стр. 36.

ратифицират или ще се присъединят към Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица в рамките на определен срок.

Приема се също, че държавите членки запазват своята компетентност по отношение на уреждането на приемането на материалноправни норми, насочени към защитата на пълнолетните лица.

Поради това предложението е в съответствие с принципа на пропорционалност.

- **Избор на инструмент**

Тъй като предложението се отнася до международно споразумение, което определени държави членки трябва да ратифицират и към което трябва да се присъединят в интерес на Съюза, единственият приложим инструмент е решение на Съвета съгласно член 218, параграф 6.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Консултации със заинтересованите страни**

Настоящото предложение, заедно с паралелното предложение за регламент по този въпрос, беше предшествано от интензивни и широки консултации със заинтересованите страни.

Откритата обществена консултация²³ и **поканата за предоставяне на мнения**²⁴ бяха проведени в началото на 2022 г. Мнозинството от респондентите, включително държавите членки и професионалните организации, представляващи адвокати и нотариуси, подкрепиха инициатива на ЕС, с която държавите членки ще бъдат задължени да ратифицират Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица. Те призоваха и за инструмент на ЕС, допълващ Конвенцията. Една НПО, организация шапка за защита на правата на хората с увреждания, изрази загриженост във връзка с основните права на пълнолетните лица с увреждания, в случай че инструмент на ЕС благоприятства движението на решения, взети в нарушение на Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и основните права на пълнолетните лица с увреждания. Това е повтарящ се въпрос относно връзката между Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания и Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица, който беше разгледан в проучването и съвместното изявление, посочени в бележки под линия 14 и 15.

Като част от стратегията за консултации на 29 септември 2022 г. беше организирана **неформална онлайн среща със заинтересованите страни**. Освен това на 27 октомври 2022 г. Комисията организира **онлайн среща с експерти от държавите членки**, за да предостави информация относно инициативата за защита на пълнолетните лица и да обмени първоначални мнения.

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults_bg

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_bg

Накрая, по време на срещата, проведена на 7 и 8 ноември 2022 г., беше проведена консултация с **Европейската съдебна мрежа по граждански и търговски дела** относно възможната ѝ роля в бъдеща инициатива.

В обобщение, при всички консултативни дейности бяха установени силна подкрепа и като цяло положителни отзиви относно Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица. Освен това консултациите показаха практическа необходимост от допълнителни мерки на равнище ЕС и подкрепа за тях от повечето заинтересовани страни.

- **Събиране и използване на експертни становища**

През 2021 г. беше проведено **правно проучване**²⁵. Авторите на проучването достигнаха до следните заключения: i) съществуват значителни пропуски и несъответствия в трансграничната защита на уязвимите пълнолетни лица (правила относно компетентността, признаване на правомощията за представителство, липса на правна сигурност и практически проблеми за органите); ii) общото ратифициране в ЕС на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица ще реши пряко някои от тези проблеми както между държавите членки, така и по отношение на държавите извън ЕС; и iii) инструмент на ЕС би укрепил допълнително защитата на уязвимите пълнолетни лица и би улеснил техния живот и работата на отговорните органи.

Допълнителен експертен опит по темата за трансграничната защита на пълнолетни лица бе събран и по време на проучването, придружаващо законодателния доклад по собствена инициатива на Европейския парламент²⁶ (2016 г.), и в доклада на Европейския институт по право²⁷ (2020 г.).

- **Оценка на въздействието**

През 2022 г. беше извършена оценка на въздействието, за да се проучат различните варианти на политиката в ЕС за подобряване на трансграничната защита на пълнолетните лица и да се оцени тяхното въздействие.

Тъй като настоящото предложение се отнася само до ратифицирането на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и присъединяването на някои държави членки към нея, в придружаващото предложение за регламент ще бъде дадено по-подробно разяснение на констатациите от оценката на въздействието. Целесъобразно е настоящият анализ да се ограничи до посочване на окончателния избор на политика.

Това включва регламент, допълващ Конвенцията, както и ратифицирането на Конвенцията и присъединяването към нея на онези държави членки, които все още не са страни по нея. Така ще се гарантира, че подходящите правила на международното частно право за защита на пълнолетни лица в трансгранични ситуации ще се прилагат не само на равнището на ЕС, но и между държавите членки и държавите извън ЕС.

²⁵ [Проучване относно трансграничната правна защита на уязвимите пълнолетни лица в Съюза, Служба за публикации на Съюза \(europa.eu\)](#)

²⁶ [Защита на уязвимите пълнолетни лица — оценка на европейската добавена стойност](#)

²⁷ [Защита на пълнолетните лица в международни ситуации, доклад на Европейския институт по право.](#)

Очаква се също така ратифицирането от всички държави членки да насърчи повече държави извън ЕС да се присъединят към Конвенцията.

- **Основни права**

Общата цел на предложеното действие е да се защитят основните права на пълнолетните лица в съответствие с член 6 от ДФЕС, Хартата на основните права на Европейския съюз и Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.

В трансгранични ситуации това би довело по-специално до предотвратяване на лишаването от собственост или отказа на достъп до имуществото на пълнолетното лице в чужбина, осигуряване на достъп до правосъдие и гарантиране на самоопределение и самостоятелност на пълнолетните лица.

Чрез хармонизиране на правилата на международното частно право Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица свързва различни правни системи, за да улесни, в рамките на приложното поле на Конвенцията, недискриминационното зачитане на правата на пълнолетните лица, защитата на техните интереси и упражняването на тяхната дееспособност.

Преамбюлът на Конвенцията отразява тези ценности — в него се потвърждава, че зачитането както на достойнството, така и на самостоятелността на пълнолетното лице трябва да бъде съображение от първостепенно значение. Подобни приоритети са установени и в преамбюла на КПХУ на ООН.

Съгласно правилата на Конвенцията, ако в една договаряща се държава е предприета мярка за защита от компетентен орган, тази мярка следва да продължи да поражда действие в друга договаряща се държава, например ако пълнолетното лице се премести от една договаряща се държава в друга. Конвенцията също така включва гаранции, които позволяват мерките да не бъдат признати или изпълнени, ако например мярката е била предприета от орган, чиято компетентност не е била основана на Конвенцията или не е била в съответствие с някое от основанията, предвидени в нея, или ако признаването на мярката би противоречало на обществения ред на държавата, до която е отправено искането²⁸. В този контекст неспазването на основните права на пълнолетното лице, засегнато от мярката, би могло да обоснове отказа на признаване.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложеното решение няма отражение върху бюджета на Европейския съюз.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Тъй като предложението се отнася до упълномощаването на определени държави — членки на Европейския съюз, да ратифицират Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица или да се присъединят към нея, наблюдението на нейното прилагане се ограничава основно до спазването от страна на тези държави

²⁸ Вж. член 22 от Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица за списък на основанията, с които даден компетентен орган разполага, за да откаже по своя преценка да признае и изпълни дадена мярка.

членки на срока за ратифициране или присъединяване към Конвенцията в съответствие с решението на Съвета.

Въпреки това, след като всички държави членки станат страни по Конвенцията, се планира да се предприемат няколко действия за повишаване на осведомеността относно Конвенцията и за осигуряване на правилното ѝ прилагане. Освен това ще бъдат приети координирани позиции на ЕС като част от подготовката за бъдещи специални комисии относно действието на Конвенцията. Това ще позволи на ЕС да наблюдава прилагането на този инструмент от държавите членки.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на държавите членки да станат или да останат страни, в интерес на Европейския съюз, по Конвенцията от 13 януари 2000 г. относно международната защита на пълнолетни лица

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 81, параграф 2 във връзка с член 218, параграф 6, буква а) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид становището на Европейския парламент¹,

като има предвид, че:

- (1) Съюзът си поставя за цел създаването, поддържането и развитието на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което са гарантирани свободното движение на хора и достъпът до правосъдие при пълно зачитане на основните права.
- (2) За да изпълни тази цел, Съюзът е приел редица законодателни актове в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси с трансгранично значение. Съюзът също така е страна, самостоятелно или чрез своите държави членки, действащи в негов интерес, по няколко международни конвенции в същата област.
- (3) Не съществува обаче законодателство на Съюза в областта на трансграничната защита на пълнолетни лица, които поради нарушени или недостатъчни лични способности не са в състояние да защитават собствените си интереси или които могат да се нуждаят предоставената им в една държава членка подкрепа за упражняване на тяхната дееспособност да продължава да се прилага в целия Съюз.
- (4) При трансгранични ситуации пълнолетните лица могат да бъдат изправени пред различни трудности, включително когато се преместват в друга държава членка или когато притежават имущество или активи в друга държава членка. Трудности могат да възникнат например, когато трябва да се направи позоваване в друга държава членка на мерки, предприети в една държава членка с цел защита на пълнолетните лица, или когато правомощията за представителство, предоставени от пълнолетните лица, за да бъдат упражнявани от техните представители, когато пълнолетните лица не са в състояние да защитават интересите си, трябва по-късно да бъдат използвани в чужбина. Тези трудности могат да окажат сериозни неблагоприятни последици върху правната сигурност при трансгранични сделки, както и върху правата и благосъстоянието на пълнолетните лица и зачитането на тяхното достойнство. По-специално могат да

¹ ОВ С , г., стр. .

бъдат неблагоприятно засегнати основни права на пълнолетните лица, като например достъпът до правосъдие, правото на самоопределение и самостоятелност, правото на собственост и на свободно движение.

- (5) Поради това са необходими единни правила на международното частно право, с които се уреждат трансграничните ситуации, за да се подобри защитата на основните права на пълнолетните лица с увреждания или недостатъчни лични способности. На международно равнище такива правила са включени в Конвенцията от 13 януари 2000 г. относно международната защита на пълнолетни лица („Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица“). В Конвенцията се предвиждат правила относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерки за защита на тези пълнолетни лица, приложимото право по отношение на правомощията за представителство и правилата за сътрудничество между органите на договарящите се страни по Конвенцията.
- (6) Съгласно Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица само суверенни държави могат да бъдат страни по нея. Поради тази причина Съюзът не може да стане страна по Конвенцията.
- (7) Ратифицирането на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица и присъединяването към нея от страна на всички държави членки е дългогодишна цел на Европейския съюз.
- (8) Към днешна дата Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Естония, Кипър, Латвия, Малта, Португалия, Финландия, Франция и Чешката република са страни по Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица. Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия и Полша само са я подписали.
- (9) На [...] г. Комисията представи законодателно предложение за регламент относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерки, автентични актове и правомощия за представителство и сътрудничеството по гражданскоправни въпроси, свързани със защитата на пълнолетни лица („предложения регламент“). В предложението се предвижда прилагането на някои от правилата на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица между държавите членки и се установяват допълнителни правила за улесняване на все по-тясното сътрудничество в рамките на ЕС в тази област. Разпоредбите на предложения регламент се припокриват и са в тясна връзка с Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица.
- (10) Поради тази причина съществува риск Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица да засегне или промени обхвата на предложения регламент. Следователно Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица попада в обхвата на изключителната компетентност на Съюза в съответствие с член 3, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.
- (11) Поради това Съветът следва да упълномощи държавите членки, които все още не са страни по Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица, да подпишат, ратифицират или да се присъединят към Конвенцията в интерес на Съюза при условията, определени в настоящото решение. Съветът следва също така да упълномощи държавите членки, които са

страни по Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица, да останат страни по нея.

- (12) Съюзът и неговите държави членки са страни по *Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания* („КПХУ на ООН“).
- (13) Съгласно Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз приемането на материалноправни и процесуални правила в областта на защитата на пълнолетните лица е от компетентността на държавите членки. Като договарящи се страни по Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания държавите членки трябва да гарантират, че тяхното национално материално и процесуално право относно третирането на пълнолетни лица е в съответствие със задълженията в областта на правата на човека, предвидени в тази конвенция, включително мерките за „настойничество“ и „попечителство“, както и за недееспособност, както е посочено в член 3 от Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица.
- (14) Правилата на Конвенцията на ХКМЧП от 2000 г. относно защитата на пълнолетни лица следва да се прилагат в съответствие със задълженията в областта на правата на човека съгласно Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания.
- (15) Неспазването на това задължение следва също така да засегне признаването и изпълнението от страна на държавите членки на мерките, предприети от трети държави.
- (16) [В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към ДФЕС, и без да се засяга член 4 от посочения протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.] ИЛИ
- (17) В съответствие с член 3 от Протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз, Ирландия[, с писмо от ...,] е нотифицирала желанието си да участва в приемането и прилагането на настоящото решение.
- (18) В съответствие с членове 1 и 2 от Протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за функционирането на Европейския съюз, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. С настоящото Съветът упълномощава държавите членки да станат или да останат страни по Конвенцията от 13 януари 2000 г. относно международната защита на пълнолетни лица („Конвенцията“), в интерес на Съюза, при спазване на условията, посочени в член 2.
2. Текстът на Конвенцията е приложен към настоящото решение.

Член 2

България, [Ирландия,] Испания, Хърватия, Италия, Литва, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения, Словакия и Швеция предприемат необходимите стъпки за депозиране на своите инструменти за ратификация или присъединяване в Министерството на външните работи на Кралство Нидерландия, действащо в качеството си на депозитар на Конвенцията, не по-късно от [24 месеца след датата на приемане на настоящото решение].

Член 3

Адресати на настоящото решение са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*