



Svet
Evropske unije

Bruselj, 2. junij 2023
(OR. en)

10136/23

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0170 (NLE)

JUSTCIV 81
JAI 772
FREMP 174

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	1. junij 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 281 final
Zadeva:	Predlog SKLEPA SVETA o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije postanejo ali ostanejo pogodbenice Konvencije z dne 13. januarja 2000 o mednarodnem varstvu odraslih oseb

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2023) 281 final.

Priloga: COM(2023) 281 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 31.5.2023
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije postanejo ali ostanejo pogodbenice Konvencije z dne 13. januarja 2000 o mednarodnem varstvu odraslih oseb

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Cilj EU je oblikovati, ohranjati in razvijati območje svobode, varnosti in pravice, na katerem so zagotovljeni prosto gibanje oseb, dostop do sodnega varstva in polno spoštovanje temeljnih pravic.

Ta cilj bi moral vključevati tudi čezmejno varstvo odraslih oseb, ki zaradi invalidnosti ali osebne nezmožnosti ne morejo varovati svojih interesov (v nadaljnjem besedilu: odrasle osebe). Odrasla oseba je oseba, ki je dopolnila 18 let.

Število odraslih oseb v takem položaju v EU narašča zaradi staranja prebivalstva in povezane pojavnosti starostnih bolezni ter rastočega števila invalidov. Odvisno od nacionalne zakonodaje države članice, v kateri živijo, lahko zanje velja varstveni ukrep, ki ga izda sodišče ali upravni organ, ali pa imajo podporo tretje osebe, ki jo imenujejo vnaprej (s pooblastilom za zastopanje) za upravljanje svojih interesov.

Odrasle osebe morajo morda upravljati svoje premoženje ali nepremičnine v drugi državi, v tujini prejeti nujno ali načrtovano zdravstveno oskrbo ali se iz različnih razlogov preseliti v drugo državo.

V takih čezmejnih primerih se odrasle osebe srečujejo z zapletenimi in včasih nasprotujočimi si pravili držav članic. Ta vključujejo odločanje o tem, katero sodišče ali drugi organ, pristojen za sprejemanje varstvenih ukrepov, ima pristojnost, katero pravo se uporablja za njihov primer in kako priznati ali uveljaviti v tujini izdano odločbo ali pooblastilo za zastopanje. Zaradi tega nastanejo razmere, v katerih so odrasle osebe, njihove družine in njihovi zastopniki v precejšnji pravni negotovosti glede tega, katera pravila se bodo uporabljala za njihov primer ter kakšen bo izid postopkov in formalnosti, ki jih morajo opraviti. Da bi bilo njihovo varstvo zagotovljeno tudi čez mejo ali da bi imeli v tujini dostop do svojih pravic, morajo pogosto skozi dolgotrajne in drage postopke. V nekaterih primerih njihovo varstvo in pooblastila, ki so jih dale svojim zastopnikom, nazadnje niso priznani s strani sodišč ali nesodnih akterjev, kot so banke, zdravstveno osebje ali nepremičninski agenti.

13. januarja 2000 je bila pod okriljem Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu, medvladne organizacije, katere namen je „delovanje za postopno poenotenje pravil mednarodnega zasebnega prava“¹, sprejeta Konvencija o mednarodnem varstvu odraslih oseb (v nadaljnjem besedilu: Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000). Ta konvencija vsebuje celovit sklop pravil o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju varstvenih ukrepov ter določbe o pravu, ki se uporablja za pooblastila za zastopanje, na podlagi katerih je mogoče uveljavljati taka pooblastila v čezmejnem okviru. Vzpostavlja tudi mehanizme za sodelovanje med pristojnimi organi in osrednjimi organi držav pogodbenic.

Ta konvencija se na splošno šteje za učinkovit in prožen instrument mednarodnega zasebnega prava, ki ustreza svojemu namenu na globalni ravni. Na podlagi nedavnega dela, opravljenega v okviru posebnega odbora za pregled praktičnega izvajanja Haaške konvencije o varstvu

¹ Člen 1 [Statuta](#) Haške konference.

odraslih oseb iz leta 2000², bodo uporabniki kmalu dobili koristna orodja za njeno ustrezno uporabo, kot je praktični priročnik.

Vendar je trenutno le 12 držav članic EU pogodbenic navedene konvencije³. Ratifikacija Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v vseh državah članicah in njihov pristop k njej je dolgoletni cilj EU.

Od leta 2008 so Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 izrecno potrdili Svet Evropske unije⁴, Evropski parlament⁵ in Evropska komisija⁶. Široka ratifikacija Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v državah članicah in drugje je bistvena za njeno učinkovito izvajanje. Parlament je dejavno podprl ratifikacijo Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v vseh državah članicah in morebitno zakonodajno pobudo EU za njeno dopolnitev.

Od 5. do 8. decembra 2018 sta Komisija in Haaška konferenca o mednarodnem zasebnem pravu organizirali mednarodno skupno konferenco za spodbujanje ratifikacije Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 in preučitev morebitnih pomanjkljivosti, ki bi zahtevale nadaljnje ukrepanje⁷.

3. maja 2021 so pravosodni ministri Češke, Francije in Slovenije pisali Komisiji in zahtevali, naj pospeši svoje pripravljalo delo za zakonodajno pobudo.

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

³ Belgija, Češka, Nemčija, Estonija, Grčija, Francija, Ciper, Latvija, Malta, Avstrija, Portugalska in Finska.

⁴ V sklepih Sveta „Pravno varstvo ogroženih odraslih oseb“ (14667/08 (Press 299), 24. X. 2008) je Svet pozval države članice, ki tega še niso storile, „naj začnejo čimprej izvajati oziroma naj dejavno nadaljujejo postopke za podpis [Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000] in/ali njeno ratifikacijo“, ter pozval države članice, „ki se še posvetujejo na notranji ravni [o pristopu k Haaški konvenciji o varstvu odraslih oseb iz leta 2000], naj ta posvetovanja čimprej zaključijo“. Poleg tega je Evropski svet v svojih sklepih o „Stockholmskem programu – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje“, sprejetem leta 2009, izrazil željo, naj države članice „čimprej“ pristopijo k Haaški konvenciji o varstvu odraslih oseb iz leta 2000.

⁵ Glej „Čezmejne posledice pravnega varstva odraslih“ (P6_TA(2008)0638), Resolucija Evropskega parlamenta z dne 18. decembra 2008 s priporočili Komisiji o čezmejnih posledicah pravnega varstva odraslih oseb (2008/2123(INI)) (2010/C 45 E/13). V odstavkih 1 do 4 resolucije so bile države članice pozvane, naj ratificirajo Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, Komisija pa je bila pozvana, naj predloži zakonodajni predlog za okrepitev sodelovanja med državami članicami, povzame operativne težave in najboljšo prakso v zvezi s Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 ter oceni možnost pristopa Evropske skupnosti kot celote h Konvenciji. Opozoriti je treba, da je bila v resoluciji Parlamenta iz leta 2008 Komisija pozvana, naj predloži predlog, „kakor hitro bodo pridobljene zadostne izkušnje z delovanjem [...] konvencije“. Evropski parlament je 1. junija 2017 sprejel še eno resolucijo, v kateri je države članice pozval, naj podpišejo in ratificirajo Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 ter spodbujajo samoodločanje odraslih oseb z uvedbo zakonodaje o pooblastilih za primer nesposobnosti v nacionalno pravo.

⁶ Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Zagotavljanje območja svobode, varnosti in pravice za državljane Evrope – Akcijski načrt izvajanja stockholmskega programa, Bruselj, 20.4.2010 (COM(2010) 171 final). Odstavek 13 akcijskega načrta izvajanja stockholmskega programa iz leta 2010 se pod naslovom „Zagotavljanje varstva temeljnih pravic/Ranljive skupine“ nanaša na pristop držav članic Evropske unije k Haaški konvenciji o varstvu odraslih oseb iz leta 2000.

⁷ Skupna konferenca Evropske komisije in Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu o čezmejnem varstvu ranljivih odraslih oseb, Bruselj, 5.–7. decembra 2018, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>.

Junija 2021 so bili sprejeti sklepi Sveta⁸, v katerih so bile države članice med drugim pozvane k čimprejšnji ratifikaciji Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, Komisija pa spodbujena, naj razmisli o morebitni potrebi po pravnem okviru znotraj EU za lažji pretok varstvenih ukrepov in po potrebi predloži zakonodajne predloge.

V letih 2021 in 2022 so portugalsko, francosko in češko predsedstvo organizirala različne dogodke za ozaveščanje o tem vprašanju.

Kljub tem dejavnostim je ratificiranje Konvencije še vedno prepočasno. V nekaterih državah članicah je osnutek zakonodaje o izvajanju ratifikacije že leta v obravnavi v parlamentu ali pa ga vlada še ni predložila kljub zaključku pripravljalnega dela. Druge države članice Konvencijo delno uporabljajo v praksi (zlasti pravila o pristojnosti in pravu, ki se uporablja), ne da bi sprejele kakršno koli pobudo za formalno ratifikacijo Konvencije. To bi pomenilo imenovanje osrednjega organa, da se zagotovi učinkovito sodelovanje med državami pogodbenicami.

Komisija se je glede na navedeno odločila predložiti pobudo, katere namen je pooblastiti države članice, ki še niso pogodbenice Konvencije, da jo ratificirajo oziroma pristopijo k njej. Ta pobuda je navedena v delovnem programu Komisije za leto 2022: „Predlagali bomo ukrepe za [...] **okrepitev pravosodnega sodelovanja na področju zaščite ranljivih odraslih oseb v čezmejnih zadevah**.“

Ker je Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 na voljo za podpis in ratifikacijo državam, ki so bile 2. oktobra 1999 članice Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu⁹ (člen 53 Konvencije), jo bodo morale podpisati in ratificirati naslednje države članice: Bolgarija, Španija, Hrvaška, Madžarska, Romunija, Slovenija, Slovaška in Švedska. Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska in Poljska pa bodo morali Konvencijo le ratificirati, saj so jo že podpisali. Litva bo morala k njej pristopiti, saj je od 23. oktobra 2001 članica Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Trenutno ni zakonodaje EU o čezmejnem varstvu odraslih oseb. Vendar je ta predlog del svežnja skupaj s predlogom Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju ukrepov, javnih listinah in pooblastilih za zastopanje ter sodelovanju v civilnih zadevah v zvezi z varstvom odraslih oseb. Predlog določa uporabo nekaterih pravil Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v državah članicah in dopolnilna pravila, ki omogočajo še tesnejše sodelovanje na tem področju znotraj EU.

Ta predlog se nanaša na ratifikacijo in pristop za tiste države članice, ki še niso pogodbenice Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, ki je edini mednarodni instrument, ki obravnava vprašanja mednarodnega zasebnega prava v zvezi s čezmejnem varstvom odraslih oseb.

⁸ [Sklepi Sveta o varstvu ranljivih odraslih oseb v Evropski uniji](#) (7. junij 2021).

⁹ Člen 53:

(1) Ta konvencija je na voljo za podpis državam, ki so bile članice Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu ob njenem osemnajstem zasedanju.

(2) Ta konvencija se ratificira, sprejme ali odobri, listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi pa se deponirajo pri Ministrstvu za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske, ki je depozitar konvencije.

Oba predloga se nanašata na mednarodno zasebno pravo, dobro razvito področje politike znotraj EU. Od leta 2000 je EU namreč sprejela vrsto zakonodajnih aktov na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami. Vendar pa nobeden od teh zakonodajnih aktov ne ureja čezmejnih vidikov pravne in poslovne sposobnosti oseb¹⁰ ali varstva odraslih oseb, ki „zaradi invalidnosti ali osebne nezmožnosti“¹¹ ne morejo varovati svojih interesov.

Predlagana uredba bi se uporabljala v državah članicah, Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 pa v odnosih s tretjimi državami, ki so pogodbenice konvencije. Ker imajo lahko odrasle osebe v EU odnose tako z državami članicami kot s tretjimi državami (imajo tam na primer nepremičnino ali osebne vezi), je usklajen okvir mednarodnega zasebnega prava, ki se uporablja za varstvo odraslih oseb tako v EU kot v tretjih državah, ki so pogodbenice Konvencije, bistven za zagotavljanje varstva odraslih oseb v mednarodnih primerih.

Predloga se torej medsebojno dopolnjujeta in sta zato predstavljena skupaj.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

EU in njene države članice so pogodbenice Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov, ki od sprejetja leta 2006 predstavlja mednarodni temelj za pravice invalidov.

Člen 3(c) Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 vsebuje določbe, ki domnevno spodbujajo ali opravičujejo ukrepe nadomestnega odločanja (večinoma zaradi uporabe izrazov „skrbništvo, varuštvo in podobne institucije“). Pojavilo se je vprašanje, ali bi to spodbudilo ali omogočilo priznavanje ukrepov, ki vzpostavljajo nadomestno odločanje, ne pa podprtega odločanja, ter ali bi bila s tem kršena pravica odraslih oseb do samostojnosti in enakosti.

Skladnost in dopolnjevanje Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 s pravicami iz Konvencije o pravicah invalidov sta bila že večkrat priznana, na primer v sklepih in priporočilih (sklepa 2 in 3), sprejetih na zgoraj navedeni Skupni konferenci Evropske komisije in Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu leta 2018¹².

Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 je instrument mednarodnega zasebnega prava. Je nevtralna glede na materialno pravo, ki ne predpisuje nikakršnih ukrepov, v preambuli pa na prvo mesto postavlja interese odraslih oseb ter spoštovanje njihovega dostojanstva in samostojnosti. Z lajšanjem čezmejnega sodelovanja ter odpravljanjem pravnih in praktičnih ovir omogoča doseganje nekaterih pomembnih ciljev Konvencije o pravicah invalidov. Med drugim tiste iz člena 12 o enakosti pred zakonom in člena 32 o mednarodnem sodelovanju, za kar Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 vzpostavlja sistem osrednjih organov.

Poleg tega niso vsi invalidi odrasle osebe, ki potrebujejo čezmejno varstvo v smislu Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, ampak so to le tisti, ki niso sposobni varovati svojih osebnih ali finančnih interesov. Nasprotno pa niso vse odrasle osebe z zmanjšanimi psihosocialnimi zmoglostmi invalidi.

¹⁰ Edina izjema je pravilo o pravni in poslovni sposobnosti fizičnih oseb v okviru čezmejnih pogodbenih obveznosti v civilnih in gospodarskih zadevah iz člena 13 Uredbe (ES) št. 593/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o pravu, ki se uporablja za pogodbeno obligacijska razmerja (Rim I).

¹¹ Člen 1(1) Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000.

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

Opozoriti je treba, da je Odbor ZN za pravice invalidov v poročilu iz leta 2015 o izvajanju Konvencije o pravicah invalidov v EU izrazil zaskrbljenost glede ovir, s katerimi se srečujejo invalidi, kadar se preselijo iz ene države članice v drugo. Odbor je priporočil, naj EU „tako ukrepa za zagotovitev, da lahko vsi invalidi in njihovi družinski člani enako kot drugi uveljavljajo pravico do prostega gibanja“¹³.

Posebni poročevalec za pravice invalidov je naročil pravno študijo¹⁴, skupaj z neodvisno strokovnjakinjo za uveljavljanje vseh človekovih pravic starejših pa sta izdala s tem povezano skupno izjavo¹⁵. To vprašanje sta pojasnila z ugotovitvijo, da Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 pušča dovolj prostora za različne razlage in praktične izboljšave ter da se lahko razvije, tako da bo upoštevala posodobitev nacionalnih zakonodaj. Posebni poročevalec opozarja, da Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 vsebuje določbe za preprečevanje navzkrižij s Konvencijo o pravicah invalidov ter da se instrumenta lahko dopolnjujeta in bi se morala dopolnjevati. EU in njene države članice morajo prostor, ki je na voljo za različno razlago, uporabiti tako, da zagotovijo skladnost z navedeno konvencijo.

Države pogodbenice, ki so tudi pogodbenice Konvencije o pravicah invalidov, morajo pri uporabi Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 spoštovati Konvencijo o pravicah invalidov in v njej določena načela. Poleg tega so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije mednarodne konvencije sestavni del prava Unije, tako da mora biti njihovo izvajanje v skladu z načelom sorazmernosti kot splošnim načelom prava Unije¹⁶.

Marca 2021 je Komisija sprejela strategijo o pravicah invalidov za obdobje 2021–2030¹⁷. Ta se nanaša zlasti na vprašanje „izboljšanja dostopa do sodnega in pravnega varstva, svobode in varnosti“ za invalide. Za doseg tega je med različnimi pobudami izrecno navedeno, da bo Komisija „sodelovala z državami članicami pri izvajanju Haaške konvencije iz leta 2000 o mednarodni zaščiti ranljivih odraslih v skladu s Konvencijo o pravicah invalidov, med drugim s študijo o zaščiti ranljivih odraslih v čezmejnih primerih, zlasti tistih z intelektualnimi ovirami, da bi tlakovali pot do njene ratifikacije s strani vseh držav članic“¹⁸.

Pravna študija Komisije je bila opravljena leta 2021¹⁹ in v njej je bilo med drugim ugotovljeno, da bi bile z ratifikacijo Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v vseh državah članicah odpravljene nekatere težave, povezane s precejšnjimi vrzelmi in nedoslednostmi v čezmejnem varstvu odraslih oseb.

Ko bo Svet sprejel ta sklep, bo Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 postala del prava Unije. Sodišče Evropske unije jo bo torej lahko razlagalo tako v smislu splošnih

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.

¹⁴ Študija [Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)](#) (Razlaga Haaške konvencije o mednarodnem varstvu odraslih oseb iz leta 2000 skladno s Konvencijo ZN o pravicah invalidov).

¹⁵ [Joint statement by the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Gerard Quinn, and the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler – Reflections on the Hague Convention \(2000\) on the International Protection of Adults](#) (Skupna izjava posebnega poročevalca za pravice invalidov Gerarda Quinna in neodvisne strokovnjakinje za uveljavljanje vseh človekovih pravic starejših Claudie Mahler – Razmisleki o Haaški konvenciji o mednarodnem varstvu odraslih oseb iz leta 2000), 8. julij 2021.

¹⁶ Glej na prime sklep z dne 9. novembra 2021 v zadevi C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle Dogane di Gaeta proti Punto Nautica Srl, ECLI:EU:C:2021:926, točka 33.

¹⁷ [Strategija o pravicah invalidov za obdobje 2021–2030](#).

¹⁸ Glej točko 5.1 strategije.

¹⁹ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union](#) (Študija o čezmejnem pravnem varstvu ranljivih odraslih oseb v Uniji), Urad za publikacije Evropske unije (europa.eu).

načel EU – varovanje prostega gibanja oseb, dostopa do sodnega varstva in popolnega spoštovanja temeljnih pravic – kot Konvencije o pravicah invalidov.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Ta predlog se nanaša na pooblastitev nekaterih držav članic, da v interesu EU ratificirajo mednarodno konvencijo oziroma k njej pristopijo. Pravosodno sodelovanje v civilnih in gospodarskih zadevah ureja člen 81 PDEU, zato je ta člen pravna podlaga pristojnosti EU na tem področju. Zato je veljavna pravna podlaga člen 218(6) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) v povezavi s členom 81(2) PDEU, ki je materialna pravna podlaga.

Člen 81(3) PDEU se ne uporablja, ker čezmejno varstvo odraslih oseb na spada na področje družinskega prava.

Izraz „družinsko pravo“ v smislu člena 81(3) PDEU je treba razlagati samostojno, ne glede na opredelitev v nacionalni zakonodaji držav članic.

Do zdaj se je ta pojem v zakonodaji EU razlagal precej ozko in je bil omejen na pravila o družinskih razmerjih, kot so zakonski spori, starševska odgovornost ali prežिवninske obveznosti.

Ni neobičajno, da so ranljive odrasle osebe v varstvu družinskih članov. V nekaterih državah članicah je pravno varstvo ranljivih odraslih oseb po zakonu dodeljeno zakoncu ali družinskim članom. Vendar je družina odrasle osebe, če jo ta sploh ima, le eden od okvirov, v katerem je lahko varstvo zagotovljeno. Udeleženos družinskih članov ni nujna zahteva niti zanjo ne veljajo pravila mednarodnega zasebnega prava. Bistvena pri varstvu odraslih oseb sta namreč dana podpora ter zagotavljanje pravic odrasle osebe do dostojanstva, samoodločanja, nediskriminacije in socialne vključenosti, ne glede na njena družinska razmerja.

Opozoriti je treba, da Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 ne vsebuje nobenih navedb glede družinskih razmerij (kot so „starš“, „otrok“ ali „zakonec“), v nasprotju z uredbami EU na področju družinskega prava.

Predlagana uredba bo dopolnjevala Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 in vključevala nekatera pravila Konvencije, zlasti tista o mednarodni pristojnosti in pravu, ki se uporablja, tako da se bodo neposredno uporabljala v državah članicah.

Zato v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije obstaja tveganje, da lahko Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 vpliva na področje uporabe predlagane uredbe ali ga spremeni.

Na področje uporabe pravil Unije lahko vplivajo ali ga spremenijo mednarodne zaveze, kadar se take zaveze nanašajo na področje, ki je že v velikem delu zajeto s takimi pravili, ali glede na predvidljiv razvoj prava Unije, kot v tem primeru²⁰.

Zato je Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v izključni pristojnosti Unije v skladu s členom 3(2) PDEU.

²⁰ Glej zlasti mnenje 1/13, točki 73 in 74 ter navedena sodna praksa.

EU lahko zato pooblasti države članice, da postanejo ali ostanejo pogodbenice Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000.

Ker lahko le države postanejo pogodbenice Konvencije, saj ta ne vsebuje določbe, ki bi EU omogočala, da postane pogodbenica, jo lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije države članice v interesu Unije ratificirajo ali k njej pristopijo oziroma lahko ostanejo njene pogodbenice²¹.

Podobna pobuda je bila že sprejeta leta 2008 za pooblastitev nekaterih držav članic, da ratificirajo konvencija o varstvu otrok iz leta 1996, sprejeto v okviru Haaške konference o mednarodnem zasebnem pravu, ali pristopijo k njej²².

Zaradi Protokola št. 21, priloženega Pogodbi o evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, pravni ukrepi, sprejeti na področju pravosodja, niso zavezujoči za Irsko in se v njej ne uporabljajo. Vendar lahko Irska po predložitvi predloga v zvezi s tem področjem poda uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi ukrepa, po sprejetju ukrepa pa lahko poda uradno obvestilo, da ga želi sprejeti.

V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.

- **Sorazmernost**

Ta predlog je sestavljen podobno kot že sprejeti sklepi Sveta o pooblastitvi držav članic za pridružitve mednarodni konvenciji. Ne presega tistega, kar je potrebno za doseg cilja skladnega delovanja EU na področju čezmejnega varstva odraslih oseb, in sicer z zagotovitvijo, da države članice, ki še niso pogodbenice Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, to konvencijo ratificirajo oziroma k njej pristopijo v določenem roku.

Razume se tudi, da države članice ohranijo pristojnost v zvezi z urejanjem sprejetja pravil materialnega prava, namenjenih varstvu odraslih oseb.

Predlog je zato v skladu z načelom sorazmernosti.

- **Izbira instrumenta**

Ker se predlog nanaša na mednarodni sporazum, ki ga v interesu Unije nekatere države članice ratificirajo oziroma pristopijo k njemu, je v skladu s členom 218(6) edini instrument, ki se uporablja, sklep Sveta.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Posvetovanja z deležniki**

Pred vložitvijo tega predloga, skupaj z vzporednim predlogom uredbe na tem področju, so bila opravljena intenzivna in široka posvetovanja z deležniki.

²¹ Mnenje 1/13 Sodišča Evropske unije, točka 44 in navedena sodna praksa.

²² Odločba Sveta z dne 5. junija 2008 o pooblastitvi nekaterih držav članic, da v interesu Evropske skupnosti ratificirajo haaško konvencijo iz leta 1996 o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju, uveljavljanju in sodelovanju glede starševske odgovornosti in ukrepov za varstvo otrok ali pristopijo k njej ter pooblastitvi nekaterih držav članic, da dajo izjavo o uporabi ustreznih notranjih predpisov zakonodaje Skupnosti (UL L 151, 11.6.2008, str. 36).

Odprto javno posvetovanje²³ in poziv k predložitvi dokazov²⁴ sta bila izvedena na začetku leta 2022. Večina sodelujočih, vključno z državami članicami in poklicnimi organizacijami, ki zastopajo odvetnike in notarje, je podprla pobudo EU, ki bi obvezala države članice, da ratificirajo Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000. Pozvali so tudi k sprejetju instrumenta EU, ki bi dopolnil Konvencijo. Ena nevladna organizacija, krovna organizacija za varstvo pravic invalidov, je izrazila zaskrbljenost glede temeljnih pravic odraslih invalidov, če bi instrument EU spodbujal pretok odločb, sprejetih v nasprotju s Konvencijo o pravicah invalidov in temeljnimi pravicami odraslih invalidov. To je ponavljajoče se vprašanje v zvezi z razmerjem med Konvencijo o pravicah invalidov in Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, ki je obravnavano v študiji in skupni izjavi iz opomb 14 in 15.

Kot del strategije posvetovanja je bilo 29. septembra 2022 organizirano **neformalno spletno srečanje z deležniki**. Poleg tega je Komisija 27. oktobra 2022 organizirala **spletno srečanje s strokovnjaki iz držav članic** za zagotovitev informacij o pobudi o varstvu odraslih oseb in izmenjavo začetnih mnenj.

Nazadnje je bilo na sestanku 7. in 8. novembra 2022 opravljeno posvetovanje z **Evropsko pravosodno mrežo v civilnih in gospodarskih zadevah** glede njene morebitne vloge pri prihodnji pobudi.

Če povzamemo, je bilo mogoče pri vseh posvetovalnih dejavnostih zaznati močno podporo in na splošno pozitivne povratne informacije v zvezi s Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000. Poleg tega so posvetovanja pokazala, da so v praksi potrebni dodatni ukrepi na ravni EU in da jih podpira večina deležnikov.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Leta 2021 je bila opravljena **pravna študija²⁵**. Avtorji študije so ugotovili naslednje: (i) v čezmejnem varstvu ranljivih odraslih oseb obstajajo precejšnje vrzeli in nedoslednosti (pravila o pristojnosti, priznavanje pooblastil za zastopanje, neobstoje pravne varnosti ter praktične težave za organe), (ii) s splošno ratifikacijo Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v EU bi se neposredno obravnavale nekatere od teh težav med državami članicami in tretjimi državami in (iii) instrument EU bi nadalje okrepil varstvo ranljivih odraslih oseb ter olajšal njihovo življenje in delo odgovornih organov.

Dodatna strokovna mnenja o področju čezmejnega varstva odraslih oseb so bila zbrana tudi v študiji, ki je spremljala poročilo Evropskega parlamenta o zakonodajni pobudi²⁶ (2016), in v poročilu Evropskega pravnega instituta²⁷ (2020).

- **Ocena učinka**

Leta 2022 je bila opravljena ocena učinka, da bi se preučile različne možnosti politike, ki so na voljo v EU, za izboljšanje čezmejnega varstva odraslih oseb in oceno njihovega učinka.

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

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_sl

²⁵ *Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union* (Študija o čezmejnem pravnem varstvu ranljivih odraslih oseb v Uniji), Urad za publikacije Evropske unije (europa.eu).

²⁶ *Protection of Vulnerable Adults – European Added Value Assessment* (Varstvo ranljivih odraslih oseb – Ocena evropske dodane vrednosti).

²⁷ *The Protection of Adults in International Situations, report of the European Law Institute* (Varstvo odraslih oseb v mednarodnih primerih, poročilo Evropskega pravnega instituta).

Ker se ta predlog nanaša le na ratifikacijo Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v nekaterih državah članicah oziroma njihov pristop k njej, bo podrobnejša obrazložitev ugotovitev ocene učinka podana v spremljajočem predlogu uredbe. Sedanjo analizo je ustrezno omejiti na navedbo končne izbire politike.

To vključuje uredbo, ki dopolnjuje Konvencijo, ter ratifikacijo Konvencije v tistih državah članicah, ki še niso njene pogodbenice, in njihov pristop k njej. S tem bi bilo zagotovljeno, da se ustrezna pravila mednarodnega zasebnega prava za varstvo odraslih oseb v čezmejnih primerih uporabljajo ne le na ravni EU, temveč tudi med državami članicami in tretjimi državami. Pričakuje se tudi, da bi ratifikacija v vseh državah članicah spodbudila več tretjih držav, da se pridružijo Konvenciji.

- **Temeljne pravice**

Splošni cilj predlaganega ukrepa je zaščititi temeljne pravice odraslih oseb v skladu s členom 6 PDEU, Listino Evropske unije o temeljnih pravicah in Konvencijo o pravicah invalidov.

V čezmejnih primerih bi to vključevalo zlasti preprečevanje razlastitve ali onemogočanja dostopa do premoženja odrasle osebe v tujini, zagotavljanje dostopa do sodnega varstva ter zagotavljanje samoodločanja in samostojnosti odraslih oseb.

Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 z usklajevanjem pravil mednarodnega zasebnega prava povezuje različne pravne sisteme, da bi se v njenem okviru omogočilo nediskriminatorno spoštovanje pravic odraslih oseb, zaščita njihovih interesov ter uveljavljanje njihove pravne in poslovne sposobnosti.

Te vrednote so izražene v njeni preambuli, ki: potrjuje, da sta glavno vodilo dostojanstvo in samostojnost odraslih oseb. Taki prednostni cilji so navedeni tudi v preambuli Konvencije o pravicah invalidov.

V skladu s pravili Konvencije bi moral varstveni ukrep, ki ga sprejme pristojni organ pogodbenice, še naprej veljati v drugi pogodbenici, če se na primer odrasla oseba preseli iz ene pogodbenice v drugo. Konvencija vključuje tudi zaščitne ukrepe, ki omogočajo, da se ukrepi ne priznajo ali izvršijo, če je na primer ukrep sprejel organ, katerega pristojnost ne temelji na enem od razlogov iz Konvencije ali ni v skladu z njim, ali če bi bilo priznanje ukrepa v nasprotju z javnim redom zaprosene države²⁸. V teh okoliščinah bi lahko neskladnost s temeljnimi pravicami odrasle osebe, na katero se ukrep nanaša, utemeljevala zavrnitev priznanja.

4. PRORAČUNSKÉ POSLEDICE

Predlagani sklep nima proračunskih posledic za Evropsko unijo.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Ker se predlog nanaša na pooblastitev nekaterih držav članic Evropske unije, da ratificirajo Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 oziroma pristopijo k njej, je

²⁸ Glej člen 22 Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 za seznam razlogov, ki so na voljo pristojnemu organu, da po lastni presoji zavrne priznanje in uveljavitev ukrepa.

spremljanje njegovega izvajanja v prvi vrsti namenjeno temu, da države članice spoštujejo rok za ratifikacijo Konvencije oziroma pristop k njej v skladu s sklepom Sveta.

Ko pa bodo vse države članice pogodbenice Konvencije, je načrtovano izvajanje več ukrepov za ozaveščanje o Konvenciji in zagotavljanje njene pravilne uporabe. Poleg tega bodo sprejeta usklajena stališča EU kot del priprave na prihodnje posebne odbore za pregled izvajanja Konvencije: s tem bo EU lahko spremljala, kako države članice izvajajo ta instrument.

Predlog

SKLEP SVETA

o pooblastitvi držav članic, da v interesu Evropske unije postanejo ali ostanejo pogodbenice Konvencije z dne 13. januarja 2000 o mednarodnem varstvu odraslih oseb

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 81(2) v povezavi s členom 218(6), točka (a), Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta¹,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Unija si je zastavila cilj, da ob polnem spoštovanju temeljnih pravic oblikuje, ohranja in razvija območje svobode, varnosti in pravice, na katerem sta zagotovljena prosto gibanje oseb in dostop do sodnega varstva.
- (2) Za izpolnitev tega cilja je Unija sprejela vrsto zakonodajnih aktov na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah s čezmejnimi posledicami. Unija je tudi pogodbenica več mednarodnih konvencij na tem področju, bodisi kot samostojna stranka bodisi prek držav članic, ki delujejo v interesu Unije.
- (3) Vendar na ravni Unije ni zakonodaje na področju čezmejnega varstva odraslih oseb, ki zaradi invalidnosti ali osebne nezmožnosti ne morejo varovati svojih interesov ali ki morda potrebujejo, da se jim podpora pri uveljavljanju njihove pravne in poslovne sposobnosti, zagotovljena v eni od držav članic, zagotavlja tudi v drugih državah članicah Unije.
- (4) Odrasle osebe imajo lahko v čezmejnih primerih različne težave, tudi kadar se preselijo v drugo državo članico ali kadar imajo v drugi državi članici v lasti premoženje ali sredstva. Težave lahko na primer nastanejo, kadar je treba ukrepe, sprejete v eni državi članici za varstvo odraslih oseb, uveljavljati v drugi državi članici ali kadar je treba pooblastila za zastopanje, ki jih odrasle osebe podelijo svojim zastopnikom, da bi jih ti izvajali, ko te odrasle osebe niso sposobne varovati svojih interesov, pozneje uveljavljati v tujini. Navedene težave imajo lahko resne škodljive posledice za pravno varnost v čezmejnih zadevah, za pravice in dobrobit odraslih oseb ter za spoštovanje njihovega dostojanstva. Zlasti so lahko prizadete temeljne pravice odraslih oseb, kot so dostop do sodnega varstva, pravica do samoodločanja in samostojnost ter lastninska pravica in pravica do prostega gibanja.
- (5) Potrebna so torej enotna pravila mednarodnega zasebnega prava za čezmejne primere, da bi se izboljšalo varstvo temeljnih pravic odraslih oseb z invalidnostjo ali osebno nezmožnostjo. Na mednarodni ravni taka pravila vključuje Konvencija z dne 13. januarja 2000 o mednarodnem varstvu odraslih oseb (v nadaljnjem besedilu: Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000). Konvencija določa pravila o

¹ UL C , , str. .

pristojnosti, o pravu, ki se uporablja, o priznavanju in izvrševanju ukrepov za varstvo teh odraslih oseb, o pravu, ki se uporablja za pooblastila za zastopanje, ter o sodelovanju med organi pogodbenic.

- (6) V skladu s Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 so lahko njene pogodbenice le suverene države. Unija zato ne more skleniti navedene konvencije.
- (7) Ratifikacija Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v vseh državah članicah in njihov pristop k njej je dolgoletni cilj Evropske unije.
- (8) Belgija, Češka, Nemčija, Estonija, Grčija, Francija, Ciper, Latvija, Malta, Avstrija, Portugalska in Finska so že pogodbenice Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000. Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska in Poljska so jo le podpisali.
- (9) Komisija je [...] predložila zakonodajni predlog uredbe o pristojnosti, pravu, ki se uporablja, priznavanju in izvrševanju ukrepov, javnih listinah in pooblastilih za zastopanje ter sodelovanju v civilnih zadevah v zvezi z varstvom odraslih oseb (v nadaljnjem besedilu: predlagana uredba). Predlog določa uporabo nekaterih pravil Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 med državami članicami in dopolnilna pravila, ki omogočajo še tesnejše sodelovanje na tem področju znotraj EU. Določbe predlagane uredbe se prekrivajo in so tesno povezane s Haaško konvencijo o varstvu odraslih oseb iz leta 2000.
- (10) Zaradi tega obstaja tveganje, da bi lahko Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 vplivala na področje uporabe predlagane uredbe ali ga spremenila. Zato je Haaška konvencija o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 v izključni pristojnosti Unije v skladu s členom 3(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.
- (11) Svet bi moral torej države članice, ki še niso pogodbenice Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, pooblastiti, da v interesu Unije podpišejo in ratificirajo Konvencijo oziroma pristopijo k njej pod pogoji iz tega sklepa. Svet bi moral poleg tega pooblastiti države članice, ki so že pogodbenice Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000, da ostanejo pogodbenice Konvencije.
- (12) Unija in njene države članice so pogodbenice Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov.
- (13) V skladu s Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije so države članice pristojne za sprejemanje materialnih in postopkovnih pravil na področju varstva odraslih oseb. Države članice morajo kot pogodbenice Konvencije o pravicah invalidov zagotoviti, da je njihovo nacionalno materialno in postopkovno pravo o obravnavi odraslih oseb skladno z obveznostmi na področju človekovih pravic, ki jih določa Konvencija o pravicah invalidov, vključno z ukrepi „skrbništva“ in „varuštva“ ter določitve nezmožnosti iz člena 3 Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000.
- (14) Pravila Haaške konvencije o varstvu odraslih oseb iz leta 2000 bi bilo treba uporabljati skladno z obveznostmi na področju človekovih pravic iz Konvencije o pravicah invalidov.
- (15) Neizpolnjevanje te obveznosti bi moralo vplivati tudi na priznavanje in izvrševanje ukrepov tretjih držav v državah članicah.
- (16) [V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, in brez poseganja v člen 4 navedenega protokola

Irska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja.] ALI

- (17) V skladu s členom 3 Protokola št. 21 o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, je Irska [s pismom z dne ...] podala uradno obvestilo, da želi sodelovati pri sprejetju in uporabi tega sklepa.
- (18) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola št. 22 o stališču Danske, ki je priložen Pogodbi o delovanju Evropske unije, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zato zanjo ni zavezujoč in se v njej ne uporablja –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

1. Svet pooblašča države članice, da v interesu Unije postanejo ali ostanejo pogodbenice Konvencije z dne 13. januarja 2000 o mednarodnem varstvu odraslih oseb (Konvencija), pod pogoji iz člena 2.
2. Besedilo Konvencije je priloženo temu sklepu.

Člen 2

Bolgarija, [Irska,] Španija, Hrvaška, Italija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Romunija, Slovenija, Slovaška in Švedska sprejmejo potrebne ukrepe za deponiranje svojih listin o ratifikaciji ali pristopu pri Ministrstvu za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske kot depozitarju Konvencije najpozneje [24 mesecev po datumu sprejetja tega sklepa].

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*