



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 2 juni 2023
(OR. en)

10136/23

**Interinstitutionellt ärende:
2023/0170(NLE)**

**JUSTCIV 81
JAI 772
FREMP 174**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	1 juni 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2023) 281 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om bemyndigande för medlemsstater att i Europeiska unionens intresse bli eller förbli parter i konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna

För delegationerna bifogas dokument – COM(2023) 281 final.

Bilaga: COM(2023) 281 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 31.5.2023
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om bemyndigande för medlemsstater att i Europeiska unionens intresse bli eller förbli
parter i konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna**

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

EU strävar efter att skapa, bevara och utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där fri rörlighet för personer, tillgång till rättslig prövning och full respekt för de grundläggande rättigheterna säkerställs.

Detta mål bör även omfatta gränsöverskridande skydd för vuxna som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan försvara sina intressen (*vuxna*). Med vuxen avses en person som fyllt 18 år.

Antalet vuxna i sådana situationer i EU ökar på grund av den åldrande befolkningen och den därmed förknippade förekomsten av åldersrelaterade sjukdomar, och det ökande antalet personer med funktionsnedsättning. Beroende på den nationella lagstiftningen i den medlemsstat där de bor kan de omfattas av en skyddsåtgärd som vidtagits av en domstol eller en administrativ myndighet, eller stötts av en tredje part som de i förväg har utsett (genom *företrädarbefogenheter*) att ta tillvara deras intressen.

Vuxna kan behöva förvalta sina tillgångar eller fastigheter i ett annat land, genomgå akutvård eller planerad vård utomlands eller flytta till ett annat land av olika skäl.

I dessa gränsöverskridande situationer ställs vuxna inför medlemsstaternas komplexa och ibland motstridiga regler. Det kan t.ex. handla om att besluta vilken domstol eller annan myndighet som är behörig att vidta skyddsåtgärder, vilken lag som gäller i deras fall och hur man ska erkänna eller ge verkan åt ett beslut som fattats eller företrädarbefogenheter som upprättats utomlands. Detta leder till situationer där vuxna, deras familjer och deras företrädare upplever stor rättslig osäkerhet om vilka regler som kommer att gälla i deras fall, om resultatet av förfarandena och om vilka formaliteter som de måste följa. För att säkerställa att deras skydd fortsätter att vara effektivt över gränserna eller att de kan utnyttja sina rättigheter utomlands måste de ofta genomgå långa och dyra förfaranden. I vissa fall erkänns ändå inte deras skydd och de befogenheter som tilldelats deras företrädare, vare sig av domstolar eller icke-rättsliga aktörer som banker, sjukvårdspersonal eller fastighetsmäklare.

Den 13 januari 2000 antog Haagkonferensen för internationell privaträtt (*Haagkonferensen*), en mellanstatlig organisation vars syfte är att arbeta för att gradvis förenhetliga reglerna inom privaträtten¹, konventionen om internationellt skydd för vuxna (*2000 års Haagkonvention*). Denna konvention innehåller ett omfattande regelverk om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av skyddsåtgärder samt bestämmelser om tillämplig lag för företrädarbefogenheter som ger verkan åt sådana företrädarbefogenheter i ett gränsöverskridande sammanhang. I förordningen fastställs också mekanismer för samarbete mellan de behöriga myndigheterna i konventionsstater och mellan centralmyndigheter i konventionsstater.

Konventionen anses allmänt vara ett effektivt och flexibelt instrument för internationell privaträtt som är ändamålsenligt på global nivå. Det arbete som nyligen utförts inom ramen för specialkommissionen för den praktiska tillämpningen av 2000 års Haagkonvention² kommer snart att ge rättstillämpare användbara verktyg för en korrekt tillämpning, såsom en praktisk handbok.

¹ Artikel 1 i Haagkonferensens [stadga](#).

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

För närvarande är dock endast tolv EU-medlemsstater parter i konventionen³. EU har redan under en längre tid eftersträvat målet att alla medlemsstater ska ratificera och ansluta sig till 2000 års Haagkonvention.

Sedan 2008 har 2000 års Haagkonvention uttryckligen godkänts av Europeiska unionens råd⁴, Europaparlamentet⁵ och Europeiska kommissionen⁶. En bred ratificering av 2000 års Haagkonvention av medlemsstaterna, och andra länder, är avgörande för att den ska fungera effektivt. Parlamentet har aktivt stött alla medlemsstaters ratificering av konventionen samt ett eventuellt lagstiftningsinitiativ från EU:s sida för att komplettera 2000 års Haagkonvention.

Den 5–8 december 2018 anordnade kommissionen och Haagkonferensen en internationell gemensam konferens för att främja ratificeringen av 2000 års Haagkonvention och undersöka eventuella brister som skulle kräva ytterligare åtgärder⁷.

Den 3 maj 2021 skrev Tjeckiens, Frankrikes och Sloveniens justitieministrar till kommissionen för att begära att kommissionen påskyndar sitt förberedande arbete med ett lagstiftningsinitiativ.

I juni 2021 antogs rådets slutsatser⁸, i vilka medlemsstaterna bland annat uppmanades att ratificera 2000 års Haagkonvention så snabbt som möjligt och kommissionen uppmanades att överväga det eventuella behovet av en rättslig ram inom EU för att underlätta rörligheten för avgöranden om skyddsåtgärder och vid behov lägga fram förslag till lagstiftning.

³ Belgien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Frankrike, Cypern, Lettland, Malta, Österrike, Portugal och Finland.

⁴ I rådets slutsatser om rättsligt skydd för sårbara vuxna (14667/08 (Presse 299), 24.X.2008) uppmanade rådet de medlemsstater som inte redan hade gjort det att ”snarast inleda eller aktivt fortsätta förfarandena för undertecknande och/eller ratificering” av 2000 års Haagkonvention och uppmanade de medlemsstater ”som fortfarande överlägger internt” om anslutningen till 2000 års Haagkonvention ”att snarast möjligt slutföra dessa överläggningar”. Dessutom uttryckte Europeiska rådet i sina slutsatser om *Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd*, som antogs 2009, en önskan om att medlemsstaterna ”så snart som möjligt” ansluter sig till 2000 års Haagkonvention.

⁵ Se *Rättsskydd för vuxna: gränsöverskridande konsekvenser* (P6_TA(2008)0638), Europaparlamentets resolution av den 18 december 2008 med rekommendationer till kommissionen om rättsskydd för vuxna: gränsöverskridande konsekvenser (2008/2123(INI)) (2010/C 45 E/13). I punkterna 1–4 i resolutionen uppmanades medlemsstaterna att ratificera 2000 års Haagkonvention, och kommissionen uppmanades att lägga fram ett lagförslag om att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna, sammanfatta problemen och de bästa metoderna med avseende på 2000 års Haagkonvention samt utvärdera alternativet att Europeiska gemenskapen ansluter sig till konventionen. Det bör noteras att parlamentet i sin resolution från 2008 uppmanade kommissionen att lägga fram ett förslag ”så snart den har fått tillräcklig erfarenhet av hur Haagkonventionen fungerar”. En ytterligare resolution antogs av Europaparlamentet den 1 juni 2017 med en uppmaning till medlemsstaterna att underteckna och ratificera 2000 års Haagkonvention och att främja vuxnas självbestämmande genom att i sin nationella rätt införa lagstiftning som reglerar fullmakter på grund av beslutsförmåga.

⁶ Se meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, *Att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa för EU-medborgarna – Handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet*, KOM(2010) 171 slutlig, Bryssel, 20.4.2010. I punkt 13 i 2010 års handlingsplan för att genomföra Stockholmsprogrammet, under rubriken ”Garantier för skyddet av de grundläggande rättigheterna/Utsatta grupper”, hänvisas till att EU:s medlemsstater blir parter i 2000 års Haagkonvention.

⁷ Kommissionens och Haagkonferensens gemensamma konferens om gränsöverskridande skydd av utsatta vuxna, Bryssel, den 5–7 december 2018, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>.

⁸ [Rådets slutsatser om skyddet av utsatta vuxna i Europeiska unionen](#) (7 juni 2021).

Under 2021–2022 anordnade de portugisiska, franska och tjeckiska ordförandeskapen olika evenemang för att öka medvetenheten om denna fråga.

Trots dessa aktiviteter går ratificeringen av konventionen fortfarande för långsamt. I vissa medlemsstater har det lagförslag som genomför ratificeringen behandlats av parlamentet i flera år, eller så har det inte lagts fram av regeringen trots att det förberedande arbetet har avslutats. Andra medlemsstater tillämpar delvis konventionen i praktiken (särskilt bestämmelserna om behörighet och tillämplig lag), men tar inte initiativ till att formellt ratificera den. Detta skulle innebära att en centralmyndighet inrättas för att uppnå ett effektivt samarbete mellan konventionsstaterna.

Mot denna bakgrund har kommissionen beslutat att lägga fram ett initiativ som syftar till att bemyndiga de medlemsstater som ännu inte är parter i konventionen att ratificera eller ansluta sig till den. En hänvisning till detta initiativ görs i kommissionens arbetsprogram 2022: ”Vi kommer att föreslå åtgärder för att [...] **stärka det rättsliga samarbetet om skydd av utsatta vuxna i gränsöverskridande situationer.**”

Eftersom 2000 års Haagkonvention är öppen för undertecknande och ratificering av stater som var medlemmar i Haagkonferensen för internationell privaträtt den 2 oktober 1999⁹ (artikel 53 i konventionen) måste följande medlemsstater både underteckna och ratificera konventionen: Bulgarien, Spanien, Kroatien, Ungern, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige. Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Polen måste däremot endast ratificera konventionen, eftersom de redan har undertecknat den. Litauen måste ansluta sig till den, eftersom landet har varit medlem i Haagkonferensen för internationell privaträtt sedan den 23 oktober 2001.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Det finns för närvarande ingen EU-lagstiftning om gränsöverskridande skydd för utsatta vuxna. Detta förslag ingår dock i ett paket med ett förslag från kommissionen till Europaparlamentets och rådets förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av åtgärder, officiella handlingar och företrädarbefogenheter samt samarbete i civilrättsliga frågor som rör skydd för vuxna. I förslaget föreskrivs det att vissa av reglerna i 2000 års Haagkonvention ska tillämpas i medlemsstaterna och det fastställs kompletterande regler för att underlätta ett ännu närmare samarbete inom EU på detta område.

Detta förslag gäller ratificering och anslutning för de medlemsstater som ännu inte är parter i 2000 års Haagkonvention, som är det enda internationella instrument som rör internationella privaträttsliga frågor om gränsöverskridande skydd för vuxna.

Båda förslagen rör internationell privaträtt, ett välutvecklat politikområde inom EU. Sedan 2000 har EU antagit ett antal rättsakter på området rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande konsekvenser. Ingen av dessa rättsakter reglerar emellertid de

⁹ Artikel 53:

- (1) Konventionen ska vara öppen för undertecknande av de stater som var medlemmar i Haagkonferensen för internationell privaträtt vid tidpunkten för dess artonde session.
- (2) Den ska ratificeras, godtas eller godkännas och ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumenten ska deponeras hos utrikesministeriet i Konungariket Nederländerna, som är depositarie för konventionen.

gränsöverskridande aspekterna av personers rättskapacitet¹⁰ eller skyddet av vuxna som ”på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga”¹¹ inte kan försvara sina intressen.

Den föreslagna förordningen skulle gälla i medlemsstaterna, medan 2000 års Haagkonvention skulle vara tillämplig när det gäller länder utanför EU som är parter i konventionen. Eftersom vuxna i EU kan ha förbindelser med både medlemsstater och länder utanför EU (t.ex. äga egendom där eller ha personliga band dit) är en sammanhängande internationell privaträttslig ram för skydd för vuxna i både EU och länder utanför EU som är parter i konventionen avgörande för att säkerställa skyddet för vuxna i internationella situationer.

Båda förslagen kompletterar således varandra och läggs därför fram tillsammans.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

EU och medlemsstaterna är parter i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (*UNCRPD-konventionen*), som sedan den antogs 2006 utgör den internationella grunden för rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Artikel 3 c i 2000 års Haagkonvention innehåller bestämmelser som påstås främja eller tolerera ställföreträdande beslutsfattande (främst på grund av användningen av begreppet ”förvaltarskap, godmanskap, intressebevakning och liknande institut”). Det har diskuterats om detta skulle kunna främja eller möjliggöra erkännande av åtgärder som fastställer ställföreträdande beslutsfattande snarare än stödjande beslutsfattande, och om det skulle strida mot vuxnas rätt till oberoende och jämlikhet.

Samstämmigheten och komplementariteten mellan 2000 års Haagkonvention och de rättigheter som fastställs i UNCRPD-konventionen har erkänts vid flera tillfällen, till exempel i de slutsatser och rekommendationer (slutsatserna 2 och 3) som antogs vid den ovannämnda gemensamma konferensen med kommissionen och Haagkonferensen 2018¹².

2000 års Haagkonvention är ett internationellt privaträttsligt instrument. Den är neutral vad gäller materiell rätt, som inte föreskriver någon typ av åtgärder, och i ingressen beaktas den vuxnes intressen och respekten för hans eller hennes värdighet och oberoende i första hand. Genom att underlätta gränsöverskridande samarbete och undanröja rättsliga och praktiska hinder främjar den vissa viktiga mål i UNCRPD-konventionen. Bland dessa kan nämnas artikel 12 om likhet inför lagen och artikel 32 om internationellt samarbete, för vilket det genom 2000 års Haagkonvention införs ett system med centralmyndigheter.

Alla med funktionsnedsättning är inte heller vuxna som behöver gränsöverskridande skydd i den mening som avses i 2000 års Haagkonvention, utan endast de som inte kan försvara sina personliga eller ekonomiska intressen. Omvänt är inte alla vuxna vars psykosociala förmåga är nedsatt personer med funktionsnedsättning.

Det är också värt att påminna om att kommittén för UNCRPD-konventionen i sin rapport från 2015 om genomförandet av konventionen i EU uttryckte oro över de hinder som personer med funktionsnedsättning möter när de flyttar från en medlemsstat till en annan. Kommittén rekommenderade att EU vidtar omedelbara åtgärder för att se till att alla personer med

¹⁰ Det enda undantaget är en bestämmelse om fysiska personers rättskapacitet inom ramen för gränsöverskridande avtalsförpliktelser på privaträttens område som fastställs i artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I).

¹¹ Artikel 1.1 i 2000 års Haagkonvention.

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

funktionsnedsättning och deras familjer kan åtnjuta sin rätt till fri rörlighet på lika villkor som andra¹³.

En rättslig studie beställdes av den särskilda rapportören om rättigheter för personer med funktionsnedsättning¹⁴, och den särskilda rapportören och den oberoende experten på äldre personers åtnjutande av alla mänskliga rättigheter gjorde ett tillhörande gemensamt uttalande¹⁵. Dessa har klargjort frågan genom att konstatera att 2000 års Haagkonvention lämnar tillräckligt utrymme för tolkning och praktiska förbättringar och kan utvecklas för att återspegla moderniseringen av nationella lagar. Den särskilda rapportören påminner om att 2000 års Haagkonvention innehåller bestämmelser för att undvika eventuella konflikter med UNCRPD-konventionen och att båda instrumenten kan och bör komplettera varandra. EU och alla medlemsstater måste använda det tillgängliga utrymmet för tolkning på ett sådant sätt att efterlevnaden av den konventionen säkerställs.

Vid tillämpningen av 2000 års Haagkonvention är de konventionsstater som också är parter i UNCRPD-konventionen skyldiga att respektera UNCRPD-konventionen och de principer som fastställs där. Det är också Europeiska unionens domstols fasta rättspraxis att internationella konventioner utgör en integrerad del av unionsrätten och att deras genomförande därför måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen, som en allmän princip i unionsrätten¹⁶.

I mars 2021 antog kommissionen strategin för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030¹⁷. Den behandlar särskilt frågan om ”förbättrad tillgång till rättslig prövning, rättsligt skydd, frihet och säkerhet” för personer med funktionsnedsättning. För att uppnå detta anges det uttryckligen bland de olika initiativen att ”kommissionen kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att genomföra 2000 års Haagkonvention om det internationella skyddet av utsatta vuxna i enlighet med konventionen, bland annat genom en undersökning av skyddet av utsatta vuxna i gränsöverskridande situationer, i synnerhet personer med intellektuell funktionsnedsättning, för att lägga grunden till dess ratificering av alla medlemsstater”¹⁸.

Kommissionens rättsliga studie genomfördes 2021¹⁹, och det konstaterades bland annat att om alla medlemsstater ratificerade 2000 års Haagkonvention skulle det lösa några av de problem som är kopplade till de betydande luckorna och inkonsekvenserna i det gränsöverskridande skyddet för vuxna.

När detta beslut har antagits av rådet kommer 2000 års Haagkonvention att bli en del av unionsrätten. Den kan därmed tolkas av Europeiska unionens domstol mot bakgrund av både EU:s allmänna principer – skyddet av den fria rörligheten för personer, tillgången till rättslig prövning och full respekt för de grundläggande rättigheterna – och UNCRPD-konventionen.

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 Studien [*Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)*](#).

¹⁵ [*Gemensamt uttalande från den särskilda rapportören om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, Gerard Quinn, och den oberoende experten på äldre personers åtnjutande av alla mänskliga rättigheter, Claudia Mahler – Reflections on the Hague Convention \(2000\) on the International Protection of Adults*](#), 8 juli 2021.

¹⁶ Se t.ex. beslut av den 9 november 2021, Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle dogane di Gaeta/Punto Nautica Srl., C-255/20, ECLI:EU:C:2021:926, punkt 33.

¹⁷ [*EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030*](#).

¹⁸ Se punkt 5.1 i strategin.

¹⁹ [*Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union*](#), Europeiska unionens publikationsbyrå (europa.eu).

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Detta förslag gäller bemyndigandet för vissa medlemsstater att ratificera eller ansluta sig till en internationell konvention i EU:s intresse. Det civilrättsliga samarbetet regleras av artikel 81 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*), som således är den rättsliga grunden för EU:s befogenhet på detta område. Den tillämpliga rättsliga grunden är därför artikel 218.6 i EUF-fördraget jämförd med den materiella rättsliga grunden i artikel 81.2 i EUF-fördraget.

Artikel 81.3 i EUF-fördraget är inte tillämplig eftersom gränsöverskridande skydd för vuxna inte är en familjerättsfråga.

Begreppet familjerätt i den mening som avses i artikel 81.3 i EUF-fördraget måste tolkas oberoende av definitionen i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Hittills har EU-lagstiftningen tolkat begreppet ganska strikt och begränsat det till de regler som styr familjeband, såsom äktenskapsmål, föräldraansvar eller underhållsskyldighet.

Det är inte ovanligt att det är familjemedlemmar som står för skyddet för utsatta vuxna. I vissa medlemsstater tillskrivs det rättsliga skyddet för utsatta vuxna enligt lag äkta makar eller familjemedlemmar. Men den vuxnes familj, om den vuxne har familj, är bara ett av de sammanhang där skydd kan säkerställas. Familjemedlemmars engagemang är inte ett nödvändigt krav och regleras inte heller av internationella privaträttsliga regler. I stället är den avgörande frågan när det gäller skydd för vuxna det stöd som ges samt säkerställandet av den vuxnes rätt till värdighet, självbestämmande, icke-diskriminering och social inkludering, oavsett hans eller hennes familjeband.

Det bör noteras att 2000 års Haagkonvention inte innehåller någon hänvisning till familjeband (t.ex. ”förälder”, ”barn” eller ”make eller maka”), i motsats till EU:s förordningar om familjerättsliga frågor.

Den föreslagna förordningen kommer att komplettera 2000 års Haagkonvention och införliva vissa av konventionens regler, särskilt de som rör internationell behörighet och tillämplig lag, vilket gör dem direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

I enlighet med domstolens fasta rättspraxis finns det därför en risk för att 2000 års Haagkonvention kan påverka eller ändra den föreslagna förordningens tillämpningsområde.

Tillämpningsområdet för unionens regler kan påverkas eller ändras av internationella åtaganden när sådana åtaganden avser ett område som i stor utsträckning redan omfattas av sådana regler eller på grundval av den förväntade utvecklingen i unionsrätten, som i detta fall²⁰.

Därför omfattas 2000 års Haagkonvention av unionens exklusiva befogenhet i enlighet med artikel 3.2 i EUF-fördraget.

²⁰ Se särskilt yttrande 1/13, punkterna 73 och 74, och angiven rättspraxis.

EU får därför bemyndiga medlemsstaterna att bli eller förbli parter i 2000 års Haagkonvention.

Eftersom endast stater kan ansluta sig till konventionen, som saknar en klausul som skulle göra det möjligt för EU att ansluta sig, kan medlemsstaterna ratificera eller ansluta sig till den samt förbli konventionsparter som agerar i unionens intresse i enlighet med domstolens fasta rättspraxis²¹.

Ett liknande initiativ togs redan 2008 för att bemyndiga vissa medlemsstater att ratificera eller ansluta sig till 1996 års Haagkonvention om skydd för barn²².

På grund av protokoll nr 21, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, är rättsliga åtgärder som antagits på området rättvisa inte bindande för eller tillämpliga på Irland. När ett förslag väl har lagts fram på detta område kan Irland dock meddela att landet önskar delta i antagandet och tillämpningen av åtgärden och kan, när åtgärden väl har antagits, meddela att det önskar godta åtgärden.

I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

- **Proportionalitetsprincipen**

Detta förslag har utarbetats i linje med redan antagna rådsbeslut om bemyndigande för medlemsstaterna att ansluta sig till en internationell konvention. Det går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att åstadkomma en konsekvent EU-åtgärd i fråga om gränsöverskridande skydd för vuxna genom att säkerställa att de medlemsstater som ännu inte är parter i 2000 års Haagkonvention ratificerar eller ansluter sig till konventionen inom en viss tidsfrist.

Det kan även påpekas att medlemsstaterna behåller sin befogenhet att reglera antagandet av materiella rättsregler som är inriktade på skydd för vuxna.

Förslaget är därför förenligt med proportionalitetsprincipen.

- **Val av instrument**

Eftersom förslaget avser ett internationellt avtal som vissa medlemsstater ska ratificera och ansluta sig till i unionens intresse är det enda tillämpliga instrumentet ett rådsbeslut i enlighet med artikel 218.6.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Detta förslag, tillsammans med det parallella förslaget till förordning i frågan, föregicks av intensiva och breda samråd med berörda parter.

²¹ Europeiska unionens domstols yttrande 1/13, punkt 44, och angiven rättspraxis.

²² Rådets beslut av den 5 juni 2008 om bemyndigande för vissa medlemsstater att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera eller ansluta sig till 1996 års Haagkonvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn samt om bemyndigande för vissa medlemsstater att avge en förklaring om tillämpningen av gemenskapsrättens relevanta interna regler, EUT L 151, 11.6.2008, s. 36.

Det öppna offentliga samrådet²³ och inbjudan att lämna synpunkter²⁴ genomfördes i början av 2022. En majoritet av uppgiftslämnarna, däribland medlemsstaterna och yrkesorganisationer som företräder advokater och notarier, stödde ett EU-initiativ som skulle tvinga medlemsstaterna att ratificera 2000 års Haagkonvention. De efterlyste också ett EU-instrument som kompletterar konventionen. En icke-statlig organisation – en paraplyorganisation för skydd av rättigheter för personer med funktionsnedsättning – uttryckte oro över de grundläggande rättigheterna för vuxna med funktionsnedsättning, om ett EU-instrument skulle främja rörligheten för beslut som fattas i strid med UNCPRD-konventionen och de grundläggande rättigheterna för vuxna med funktionsnedsättning. Denna återkommande fråga om förhållandet mellan UNCPRD-konventionen och 2000 års Haagkonvention har behandlats i den studie och det gemensamma uttalande som nämns i fotnoterna 14 och 15.

Som en del av samrådsstrategin anordnades ett **informellt onlinemöte med intressenter** den 29 september 2022. Den 27 oktober 2022 anordnade kommissionen dessutom ett **onlinemöte med experter från medlemsstaterna** för att tillhandahålla information om initiativet om skydd för vuxna och för att utbyta inledande synpunkter.

Vid mötet den 7–8 november 2022 hördes slutligen det **europiska rättsliga nätverket på privaträttens område** om dess möjliga roll i ett framtida initiativ.

Sammanfattningsvis kunde starkt stöd för och övergripande positiv respons på 2000 års Haagkonvention identifieras i all samrådsverksamhet. Samråden visade dessutom på ett praktiskt behov av ytterligare åtgärder på EU-nivå, som även stöddes av de flesta intressenter.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

En **rättslig studie**²⁵ genomfördes 2021. Författarna till studien kom fram till följande slutsatser: i) Det finns betydande luckor och inkonsekvenser i det gränsöverskridande skyddet för utsatta vuxna (regler om behörighet, erkännande av företrädarbefogenheter, avsaknad av rättssäkerhet och praktiska problem för myndigheter). ii) Den allmänna ratificeringen av 2000 års Haagkonvention i EU skulle direkt åtgärda några av dessa problem, både mellan medlemsstater och med tredjeländer. iii) Ett EU-instrument skulle ytterligare stärka skyddet för utsatta vuxna och göra deras liv och de ansvariga myndigheternas arbete lättare.

Ytterligare sakkunskap om gränsöverskridande skydd för vuxna samlades också in i den studie som åtföljde Europaparlamentets betänkande om lagstiftningsinitiativ²⁶ (2016) och i Europeiska rättsinstitutets rapport²⁷ (2020).

- **Konsekvensbedömning**

En konsekvensbedömning genomfördes 2022 för att undersöka de olika alternativ som finns tillgängliga inom EU för att förbättra det gränsöverskridande skyddet för vuxna och bedöma deras inverkan.

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

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_sv.

²⁵ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union](https://ec.europa.eu/study-on-the-cross-border-legal-protection-of-vulnerable-adults-in-the-union_en), Europeiska unionens publikationsbyrå (europa.eu).

²⁶ [Protection of Vulnerable Adults – European Added Value Assessment](#).

²⁷ [The Protection of Adults in International Situations](#), rapport från Europeiska rättsinstitutet.

Eftersom detta förslag endast gäller vissa medlemsstaters ratificering av och anslutning till 2000 års Haagkonvention kommer en mer detaljerad förklaring av slutsatserna av konsekvensbedömningen att ges i det åtföljande förslaget till förordning. Det är lämpligt att begränsa den aktuella analysen till angivandet av det slutliga valet.

Detta inbegriper en förordning som kompletterar konventionen samt ratificering av och anslutning till konventionen av de medlemsstater som ännu inte är parter i den. Det skulle säkerställa att lämpliga internationella privaträttsliga regler för skyddet av vuxna i gränsöverskridande situationer inte bara är tillämpliga på EU-nivå utan även mellan medlemsstater och tredjeländer. Det förväntas också att ratificeringen av alla medlemsstater uppmuntrar fler tredjeländer att ansluta sig till konventionen.

• **Grundläggande rättigheter**

Det allmänna målet med den föreslagna åtgärden är att skydda vuxnas grundläggande rättigheter i enlighet med artikel 6 i EUF-fördraget, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och UNCRPD-konventionen.

I gränsöverskridande situationer skulle detta särskilt innebära att man förhindrar berövande eller nekande av tillgång till den vuxnes egendom utomlands, säkerställer tillgången till rättslig prövning och säkerställer vuxnas självbestämmande och oberoende.

Genom att harmonisera internationella privaträttsliga regler kopplar 2000 års Haagkonvention samman olika rättssystem för att, inom konventionens tillämpningsområde, underlätta icke-diskriminerande respekt för vuxnas rättigheter, skyddet av deras intressen och utövandet av deras rättsliga handlingsförmåga.

Dessa värden återspeglas i konventionens ingress, som bekräftar att den vuxnes värdighet och oberoende i första hand ska beaktas. Sådana prioriteringar fastställs också i ingressen till UNCRPD-konventionen.

Om en behörig myndighet vidtar en skyddsåtgärd i en konventionsstat bör enligt konventionen denna åtgärd fortsätta att gälla i en annan konventionsstat, till exempel om den vuxne flyttar från en konventionsstat till en annan. Konventionen innehåller också garantier som gör det möjligt att inte erkänna eller verkställa åtgärderna om åtgärden till exempel har vidtagits av en myndighet vars behörighet inte grundades på, eller inte uppfyllde, någon av de omständigheter som anges i konventionen, eller om erkännandet av åtgärden skulle strida mot allmän ordning i den anmodade staten²⁸. I detta sammanhang kan bristande respekt för de grundläggande rättigheterna för den vuxne som berörs av åtgärden motivera vägran av erkännande.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Det föreslagna beslutet har inga budgetkonsekvenser för Europeiska unionen.

²⁸ Se artikel 22 i 2000 års Haagkonvention för en förteckning över de omständigheter under vilka en behörig myndighet på skönsmåssig grund kan vägra erkännande och verkställighet av en åtgärd.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Eftersom förslaget gäller bemyndigandet för vissa av EU:s medlemsstater att ratificera eller ansluta sig till 2000 års Haagkonvention syftar övervakningen av dess genomförande främst till att säkerställa att dessa medlemsstater respekterar tidsfristen för att ratificera eller ansluta sig till konventionen, i enlighet med rådets beslut.

När alla medlemsstater har blivit parter i konventionen planeras dock flera åtgärder för att öka medvetenheten om konventionen och säkerställa att den tillämpas korrekt. Dessutom kommer samordnade EU-ståndpunkter att antas som en del av förberedelserna inför framtida specialkommissioner för konventionens tillämpning. Detta kommer att göra det möjligt för EU att övervaka medlemsstaternas genomförande av detta instrument.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om bemyndigande för medlemsstater att i Europeiska unionens intresse bli eller förbli parter i konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 81.2 jämförd med artikel 218.6 a,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande¹, och

av följande skäl:

- (1) Europeiska unionen har satt som mål för sig själv att upprätta, upprätthålla och utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna, där den fria rörligheten för personer och tillgången till rättslig prövning säkerställs.
- (2) För att uppnå detta mål har EU antagit ett antal rättsakter på området rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande konsekvenser. Unionen är också, självständigt eller genom sina medlemsstater som agerar i unionens intresse, part i flera internationella konventioner på samma område.
- (3) Det finns dock ingen unionslagstiftning om gränsöverskridande skydd för vuxna som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan försvara sina intressen, eller som kan behöva att det stöd som ges till dem för att de ska kunna utöva sin rättsliga handlingsförmåga i en medlemsstat ges i hela unionen.
- (4) Olika svårigheter kan uppstå för vuxna i gränsöverskridande situationer, bland annat när de flyttar till en annan medlemsstat eller när de äger egendom eller tillgångar i en annan medlemsstat. Svårigheter kan till exempel uppstå om åtgärder som vidtagits i en medlemsstat för att skydda en vuxen behöver åberopas i en annan medlemsstat, eller om företrädarbefogenheter som tilldelats av en vuxen och som ska utövas av den vuxnes företrädare när den vuxne inte kan försvara sina intressen senare behöver åberopas utomlands. Dessa svårigheter kan få allvarliga negativa konsekvenser för rättssäkerheten vid gränsöverskridande ärenden, för den vuxnes rättigheter och välbefinnande och för respekten för den vuxnes värdighet. I synnerhet kan vuxnas grundläggande rättigheter, såsom tillgång till rättslig prövning, rätt till självbestämmande och oberoende samt rätt till egendom och fri rörlighet, påverkas negativt.
- (5) Enhetliga internationella privaträttsliga regler för gränsöverskridande situationer är därför nödvändiga för att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna för vuxna med nedsatt eller bristande personlig förmåga. På internationell nivå innehåller konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna (2000 års

¹ EUT C , , s. .

Haagkonvention) sådana regler. Konventionen innehåller regler om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av åtgärder till skydd för dessa vuxna, om tillämplig lag för företrädarbefogenheter samt regler om samarbete mellan konventionsparternas myndigheter.

- (6) Enligt 2000 års Haagkonvention får endast suveräna stater vara parter i den. Därför får inte unionen ansluta sig till konventionen.
- (7) Europeiska unionen har redan under en längre tid eftersträvat målet att alla medlemsstater ska ratificera och ansluta sig till 2000 års Haagkonvention.
- (8) Hittills har Belgien, Tjeckien, Tyskland, Estland, Grekland, Frankrike, Cypern, Lettland, Malta, Österrike, Portugal och Finland blivit parter i 2000 års Haagkonvention. Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Polen har endast undertecknat den.
- (9) Den [...] lade kommissionen fram ett lagstiftningsförslag om en förordning om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av åtgärder, officiella handlingar och företrädarbefogenheter samt samarbete i civilrättsliga frågor som rör skydd för vuxna (*den föreslagna förordningen*). I förslaget föreskrivs det att vissa av reglerna i 2000 års Haagkonvention ska tillämpas i medlemsstaterna och det fastställs kompletterande regler för att underlätta ett ännu närmare samarbete inom EU på detta område. Bestämmelserna i den föreslagna förordningen överlappar med och ligger nära 2000 års Haagkonvention.
- (10) Det finns därför en risk för att 2000 års Haagkonvention kan påverka eller ändra den föreslagna förordningens tillämpningsområde. Av detta skäl omfattas 2000 års Haagkonvention av unionens exklusiva befogenhet i enlighet med artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- (11) Rådet bör därför bemyndiga de medlemsstater som ännu inte är parter i 2000 års Haagkonvention att i unionens intresse underteckna, ratificera eller ansluta sig till konventionen på de villkor som anges i detta beslut. Rådet bör också bemyndiga de medlemsstater som är parter i 2000 års Haagkonvention att förbli parter i konventionen.
- (12) EU och medlemsstaterna är parter i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (*UNCRPD-konventionen*).
- (13) Enligt fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är det medlemsstaterna som har befogenhet att fastställa materiella regler och förfaranderegler på området skydd av vuxna. Som parter i UNCRPD-konventionen måste medlemsstaterna säkerställa att deras nationella materiella och processrättsliga lagar om behandling av vuxna är förenliga med de skyldigheter avseende mänskliga rättigheter som föreskrivs i UNCRPD-konventionen, inbegripet åtgärder för ”förvaltarskap”, ”godmanskap” och ”intressebevakning” samt den nedsatta eller bristande personliga förmåga som avses i artikel 3 i 2000 års Haagkonvention.
- (14) Bestämmelserna i 2000 års Haagkonvention bör tillämpas i överensstämmelse med skyldigheterna avseende mänskliga rättigheter enligt UNCRPD-konventionen.
- (15) Om denna skyldighet inte fullgörs bör det också påverka medlemsstaternas erkännande och verkställighet av åtgärder som vidtagits av tredjeländer.
- (16) [I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till

fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland.] ELLER

- (17) I enlighet med artikel 3 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland [genom en skrivelse av ...] meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta beslut.
- (18) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta beslut, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. Rådet bemyndigar härmed medlemsstaterna att i unionens intresse bli eller förbli parter i konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna (*konventionen*), på de villkor som anges i artikel 2.
2. Texten till konventionen åtföljer detta beslut.

Artikel 2

Bulgarien, [Irland], Spanien, Kroatien, Italien, Litauen, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien, Slovakien och Sverige ska vidta de åtgärder som behövs för att deponera sina ratifikations- eller anslutningsinstrument hos Konungariket Nederländernas utrikesministerium i egenskap av depositarie för konventionen, senast [24 månader efter dagen för antagandet av detta beslut].

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*