

Bruxelles, 30. kolovoza 2023.  
(OR. en)

---

---

Međuinstitucijski predmet:  
2023/0170(NLE)

---

---

10136/1/23  
REV 1

JUSTCIV 81  
JAI 772  
FREMP 174

## **PRIJEDLOG**

|                |                                                                                                                                                                                        |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Br. dok. Kom.: | COM(2023) 281 final/2                                                                                                                                                                  |
| Predmet:       | Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o ovlašćivanju država članica da postanu ili ostanu stranke, u interesu Europske unije, Konvencije od 13. siječnja 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba |

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 281 final/2.

---

Priloženo: COM(2023) 281 final/2



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 31.5.2023.  
COM(2023) 281 final

2023/0170 (NLE)

Prijedlog

## **ODLUKE VIJEĆA**

**o ovlašćivanju država članica da postanu ili ostanu stranke, u interesu Europske unije,  
Konvencije od 13. siječnja 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba**

## **OBRAZLOŽENJE**

### **1. KONTEKST PRIJEDLOGA**

#### **• Razlozi i ciljevi prijedloga**

EU nastoji stvoriti, održavati i razvijati područje slobode, sigurnosti i pravde u kojem su osigurani slobodno kretanje osoba, pristup pravosuđu i potpuno poštovanje temeljnih prava.

To bi trebalo uključivati i prekograničnu zaštitu odraslih osoba koje zbog određenog smanjenja ili nedostataka vlastitih sposobnosti nisu u mogućnosti zaštititi svoje interese („odrasle osobe”). Odrasla osoba je osoba koja je navršila 18 godina.

Broj odraslih osoba u takvim situacijama u EU-u povećava se zbog starenja stanovništva i s tim povezane učestalosti bolesti povezanih sa starošću te sve većeg broja osoba s invaliditetom. Ovisno o nacionalnom zakonodavstvu države članice u kojoj žive, na njih se može primijeniti mjera zaštite na temelju odluke suda ili upravnog tijela ili im u zastupanju interesa može pomagati treća osoba koju su unaprijed imenovala (putem „ovlasti zastupanja”).

Odrasle osobe možda će morati upravljati svojom imovinom ili nekretninom u drugoj zemlji, primiti hitnu ili planiranu medicinsku njegu u inozemstvu ili se zbog različitih razloga preseliti u inozemstvo.

U tim prekograničnim situacijama odrasle osobe nailaze na složena i ponekad proturječna pravila država članica. Među njima su odlučivanje o tome koji je sud ili drugo tijelo nadležno za poduzimanje mjera zaštite, koje se pravo primjenjuje u konkretnom slučaju i kako priznati ili provesti odluku ili ovlasti zastupanja koje su dodijeljene u inozemstvu. To dovodi do situacija u kojima se odrasle osobe, njihove obitelji i zakonski zastupnici suočavaju sa znatnom pravnom nesigurnošću u pogledu pravila koja će se primjenjivati na njihov slučaj, ishoda postupaka i formalnosti koje moraju obaviti. Kako bi te osobe bile zaštićene i preko granica ili ostvarile svoja prava u inozemstvu, često moraju prolaziti kroz duge i skupe postupke. U nekim slučajevima sudovi ili izvansudski akteri kao što su banke, medicinsko osoblje ili posrednici u prometu nekretninama u konačnici ne priznaju njihovu zaštitu i ovlasti koje su povjerali svojem zastupniku.

Pod pokroviteljstvom Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu, međuvladine organizacije čija je svrha „raditi na progresivnoj unifikaciji pravila međunarodnoga privatnog prava”<sup>1</sup>, 13. siječnja 2000. donesena je Konvencija o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba (Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000.). Konvencija sadržava sveobuhvatan skup pravila o međunarodnoj nadležnosti, mjerodavnom zakonodavstvu, priznavanju i provedbi mjera zaštite te odredbe o pravu mjerodavnom za ovlasti zastupanja na temelju kojih se takve ovlasti provode u prekograničnom kontekstu. Osim toga, njome se uspostavljaju mehanizmi suradnje među nadležnim tijelima država ugovornica i među središnjim tijelima država ugovornica.

Ta se konvencija općenito smatra učinkovitim i fleksibilnim instrumentom međunarodnog privatnog prava koji je svrsishodan na globalnoj razini. Kao rezultat nedavnog rada Posebnog povjerenstva za praktičnu primjenu Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000.<sup>2</sup> stručnjaci će uskoro dobiti korisne alate za njezinu pravilnu primjenu, kao što je praktični priručnik.

---

<sup>1</sup> Članak 1. [Statuta](#) Haške konferencije.

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

Međutim, među strankama Konvencije trenutačno je samo 12 država članica<sup>3</sup>. Dugogodišnji je cilj EU-a da sve države članice ratificiraju Konvenciju o zaštiti odraslih osoba iz 2000. i pristupe joj.

Od 2008. Vijeće Europske unije<sup>4</sup>, Europski parlament<sup>5</sup> i Europska komisija<sup>6</sup> izričito zagovaraju Konvenciju o zaštiti odraslih osoba iz 2000. Široka ratifikacija Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. u državama članicama, ali i drugim zemljama, ključna je za njezino učinkovito funkcioniranje. Parlament se aktivno zalaže za ratifikaciju Konvencije u svim državama članicama, ali i za moguću zakonodavnu inicijativu EU-a kao dopunu Konvenciji.

Od 5. do 8. prosinca 2018. Komisija i Haška konferencija organizirale su međunarodnu zajedničku konferenciju kako bi potakle na ratifikaciju Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. i ispitale moguće nedostatke koje bi trebalo otkloniti<sup>7</sup>.

Ministri pravosuđa Češke, Francuske i Slovenije 3. svibnja 2021. pisali su Komisiji kako bi zatražili da ubrza pripremni rad na zakonodavnoj inicijativi.

Vijeće je u lipnju 2021. donijelo zaključke<sup>8</sup> u kojima je, među ostalim, države članice pozvalo da što prije ratificiraju Konvenciju o zaštiti odraslih osoba iz 2000., a Komisiju potaknulo da razmotri moguću potrebu za pravnim okvirom unutar EU-a kako bi se olakšao optjecaj mjera zaštite i prema potrebi predstavi zakonodavne prijedloge.

---

<sup>3</sup> Belgija, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Francuska, Cipar, Latvija, Malta, Austrija, Portugal i Finska.

<sup>4</sup> U zaključcima pod nazivom „Pravna zaštita odraslih osoba” (14667/08 (Presse 299), 24.10.2008.) Vijeće poziva države članice koje to još nisu učinile da „što prije započnu ili aktivno nastave s postupcima za [...] potpisivanje i/ili ratifikaciju” Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. te poziva države članice „koje su još u postupku domaćih savjetovanja [radi pristupanja Konvenciji o zaštiti odraslih osoba iz 2000.] da što prije zaključe ta savjetovanja”. Osim toga, u zaključcima pod nazivom „Stockholmski program – otvorena i sigurna Europa koja služi svojim građanima i štiti ih”, koje je donijelo 2009., Europsko vijeće izrazilo je želju da se države članice „što prije” priključe Konvenciji o zaštiti odraslih osoba iz 2000.

<sup>5</sup> Vidjeti „Prekogranične implikacije pravne zaštite odraslih osoba” (P6\_TA(2008)0638), rezoluciju Europskog parlamenta od 18. prosinca 2008. s preporukama Komisiji o prekograničnim implikacijama pravne zaštite odraslih osoba (2008/2123(INI)) (2010/C 45 E/13). U točkama od 1. do 4. rezolucije poziva se na ratifikaciju Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. u državama članicama, a od Komisije se traži da podnese zakonodavni prijedlog o jačanju suradnje među državama članicama, da sažme operativna pitanja i najbolje načine primjene Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. te da procijeni mogućnost da Europska zajednica u cjelini pristupi Konvenciji. Treba napomenuti da se u rezoluciji Parlamenta iz 2008. od Komisije tražilo da prijedlog podnese „čim se stekne dostatno iskustvo u primjeni Konvencije”. Europski parlament 1. lipnja 2017. donio je još jednu rezoluciju, u kojoj je države članice pozvao da potpišu i ratificiraju Konvenciju o zaštiti odraslih osoba iz 2000. te potiču samoodređenje odraslih osoba uvođenjem zakonodavstva o punomoći za slučaj buduće nesposobnosti u nacionalno pravo.

<sup>6</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: „Uspostava područja slobode, sigurnosti i pravde za europske građane – akcijski plan za provedbu Stockholmskog programa”, Bruxelles, 20.4.2010., COM(2010) 171 final. U točki 13. akcijskog plana iz 2010. za provedbu Stockholmskog programa, u odjeljku „Osiguranje zaštite temeljnih prava / Ranjive skupine”, navodi se pristupanje država članica Europske unije Konvenciji o zaštiti odraslih osoba iz 2000.

<sup>7</sup> Zajednička konferencija Europske komisije i Haške konferencije o prekograničnoj zaštiti odraslih osoba, Bruxelles, od 5. do 7. prosinca 2018., <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>.

<sup>8</sup> [Zaključci Vijeća o zaštiti ranjivih odraslih osoba u cijeloj Europskoj uniji](#) (7. lipnja 2021.).

Portugalsko, francusko i češko predsjedništvo organizirali su 2021. i 2022. različita događanja kako bi se skrenula pozornost na to pitanje.

Bez obzira na te aktivnosti ratifikacija Konvencije i dalje je prespora. U nekim državama članicama nacrt zakona o ratifikaciji već je godinama u parlamentu ili ga vlada nije podnijela iako je pripremni rad završen. Druge države članice Konvenciju djelomično primjenjuju u praksi (posebno pravila o nadležnosti i mjerodavnom pravu), ali nisu poduzele inicijativu za njezinu službenu ratifikaciju. To bi podrazumijevalo imenovanje središnjeg tijela radi učinkovite suradnje među državama ugovornicama.

U tom kontekstu Komisija je odlučila predstaviti inicijativu kako bi države članice koje još nisu stranke Konvencije ovlastila da je ratificiraju ili joj pristupe. Na tu se inicijativu upućuje u programu rada Komisije za 2022.: „[p]redložiti ćemo mjere za [...] **jačanje pravosudne suradnje u pogledu zaštite ranjivih odraslih osoba u prekograničnim situacijama**”.

Budući da je Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. otvorena za potpisivanje i ratifikaciju državama koje su 2. listopada 1999. bile članice Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu<sup>9</sup> (članak 53. Konvencije), sljedeće države članice morat će i potpisati i ratificirati Konvenciju: Bugarska, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Švedska. S druge strane, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Poljska morat će samo ratificirati Konvenciju jer su je već potpisale. Litva će joj morati pristupiti jer je članica Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu od 23. listopada 2001.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Zakonodavstvo EU-a o prekograničnoj zaštiti odraslih osoba trenutačno ne postoji. Međutim, ovaj je Prijedlog dio paketa koji uključuje i Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršenju mjera, javnih isprava i ovlasti zastupanja te suradnji u građanskim stvarima koje se odnose na zaštitu odraslih osoba. Prijedlogom se predviđa primjena nekih pravila Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. u državama članicama i utvrđuju dodatna pravila kako bi se olakšala još bliža suradnja unutar EU-a u tom području.

Ovaj se Prijedlog odnosi na ratifikaciju i pristupanje država članica koje još nisu stranke Konvenciji o zaštiti odraslih osoba iz 2000., koja je jedini međunarodni instrument o pitanjima međunarodnog privatnog prava koja se odnose na prekograničnu zaštitu odraslih osoba.

Oba prijedloga odnose se na međunarodno privatno pravo, dobro razvijeno područje politike unutar EU-a. Naime, Unija je od 2000. donijela niz zakonodavnih akata u području pravosudne suradnje u civilnim stvarima s prekograničnim implikacijama. Međutim, nijednim od tih zakonodavnih akata ne uređuju se prekogranični aspekti pravne sposobnosti osoba<sup>10</sup> ili

---

<sup>9</sup> Članak 53.:

1. Konvencija je otvorena za potpisivanje državama koje su bile članice Haške konferencije o međunarodnom privatnom pravu u vrijeme njezina osamnaestog zasjedanja.  
2. Ona će se ratificirati, prihvatiti ili odobriti, a isprave o ratifikaciji, prihvatu ili odobrenju polažu se pri Ministarstvu vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske, depozitaru Konvencije.

<sup>10</sup> Iznimka je samo pravilo o sposobnosti fizičkih osoba u kontekstu prekograničnih ugovornih obveza u građanskim i trgovačkim stvarima iz članka 13. Uredbe (EZ) br. 593/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o pravu koje se primjenjuje na ugovorne obveze (Rim I).

zaštite odraslih osoba koje „zbog oštećenja ili nedostataka vlastitih sposobnosti”<sup>11</sup> nisu u mogućnosti zaštititi svoje interese.

Predložena uredba primjenjivala bi se u državama članicama, dok bi se Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. primjenjivala u odnosu na treće zemlje koje su države ugovornice Konvencije. Budući da odrasle osobe u EU-u mogu imati odnose i s državama članicama i s trećim zemljama (u kojima, na primjer, posjeduju imovinu ili imaju osobne veze), usklađen okvir međunarodnog privatnog prava primjenjiv na zaštitu odraslih osoba u državama članicama EU-a i trećim zemljama koje su stranke Konvencije ključan je za zaštitu odraslih osoba u međunarodnim situacijama.

Prema tome, ta se dva prijedloga međusobno nadopunjuju i zato se predstavljaju zajedno.

#### • **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

EU i njegove države članice stranke su Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koja je od svojeg donošenja 2006. međunarodni temelj prava osoba s invaliditetom.

Članak 3. točka (c) Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. sadržava odredbe kojima se naizgled daje prednost mjerama zamjenskog odlučivanja ili se one odobravaju (ponajviše zbog izraza „skrbništvo, tutorstvo i slične institucije”). Postavlja se pitanje bi li se time dala prednost mjerama kojima se uspostavlja zamjensko odlučivanje ili dopustilo priznavanje takvih mjera umjesto odlučivanja uz potporu te bi li se time povrijedilo pravo na autonomiju i jednakost odraslih osoba.

U nekoliko je navrata zaključeno da je Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. dosljedna i komplementarna s pravima utvrđenima u Konvenciji UN-a o pravima osoba s invaliditetom, na primjer u zaključcima i preporukama (zaključci 2. i 3.) donesenima na spomenutoj zajedničkoj konferenciji Europske komisije i Haške konferencije iz 2018.<sup>12</sup>

Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. instrument je međunarodnog privatnog prava. Neutralna je u pogledu materijalnog prava jer se njome ne propisuju konkretne vrste mjera, a u njezinoj se preambuli navodi da su dostojanstvo i neovisnost odrasle osobe od primarne važnosti. Olakšavanjem prekogranične suradnje i uklanjanjem pravnih i tehničkih prepreka Konvencija pridonosi nekim važnim ciljevima Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Među njima su ciljevi članka 12. o jednakosti pred zakonom i članka 32. o međunarodnoj suradnji, za potrebe kojih se Konvencijom o zaštiti odraslih osoba iz 2000. uspostavlja sustav središnjih tijela.

Osim toga, nisu sve osobe s invaliditetom odrasle osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita u smislu Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000., već samo one koje nisu u mogućnosti zaštititi svoje osobne ili financijske interese. S druge strane, nisu sve odrasle osobe sa smanjenim psihosocijalnim sposobnostima osobe s invaliditetom.

Također vrijedi podsjetiti da je Odbor UN-a za prava osoba s invaliditetom u izvješću iz 2015. o provedbi Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom u EU-u upozorio na prepreke s kojima se osobe s invaliditetom suočavaju pri preseljenju iz jedne države članice u drugu. Odbor je preporučio da EU „poduzme hitne mjere kako bi osigurao da sve osobe s

<sup>11</sup> Članak 1. stavak 1. Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000.

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

invaliditetom i njihove obitelji svoje pravo na slobodu kretanja mogu uživati na ravnopravnoj osnovi s drugima”<sup>13</sup>.

Posebni izvjestitelj za prava osoba s invaliditetom naručio je pravnu studiju<sup>14</sup>, a s njom povezanu zajedničku izjavu<sup>15</sup> dali su posebni izvjestitelj za prava osoba s invaliditetom i neovisni stručnjak o ostvarivanju svih ljudskih prava osoba starije dobi. U njima je zaključeno da Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. ostavlja dovoljno prostora za tumačenje i praktična poboljšanja te se može izmijeniti kako bi odražavala modernizaciju nacionalnih zakona. Posebni izvjestitelj podsjeća da Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. sadržava odredbe kojima se izbjegava sukob s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom te da se ta dva instrumenta mogu i trebaju međusobno nadopunjavati. EU i sve njegove države članice raspoloživ prostor za tumačenje moraju iskoristiti na način kojim se osigurava usklađenost s tom konvencijom.

Pri primjeni Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. države ugovornice koje su ujedno stranke Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom obvezne su poštovati tu konvenciju i u njoj utvrđena načela. Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije međunarodne konvencije sastavni su dio prava Unije, stoga njihova provedba mora biti u skladu s načelom proporcionalnosti kao općim načelom prava Unije<sup>16</sup>.

Komisija je u ožujku 2021. donijela Strategiju o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030.<sup>17</sup> Ona se posebno bavi pitanjem „poboljšanja pristupa pravosuđu, pravnoj zaštiti, slobodi i sigurnosti” za osobe s invaliditetom. Kako bi se to postiglo, među različitim inicijativama izričito se navodi da će „Komisija surađivati s državama članicama kako bi se Haška konvencija o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba iz 2000. provodila usklađeno s Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom, među ostalim provedbom studije o zaštiti ranjivih odraslih osoba u prekograničnim situacijama, posebno onih s intelektualnim teškoćama, u cilju pripreme terena za ratifikaciju Haške konvencije u svim državama članicama”<sup>18</sup>.

U pravnoj studiji Komisije, koja je provedena 2021.<sup>19</sup>, zaključeno je, među ostalim, da bi se ratifikacijom Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. u svim državama članicama riješio dio problema povezanih sa znatnim nedostacima i nedosljednostima koji postoje u prekograničnoj zaštiti odraslih osoba.

Kad Vijeće donese ovu Odluku, Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. postat će dio prava Unije. Stoga je Sud Europske unije može tumačiti u svjetlu općih načela EU-a (osiguravanje slobodnog kretanja ljudi, pristupa pravosuđu i potpunog poštovanja temeljnih prava) i u svjetlu Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

---

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

<sup>14</sup> *Study on [Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)](#).*

<sup>15</sup> *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](#)*, 8. srpnja 2021.

<sup>16</sup> Vidjeti, na primjer, rješenje od 9. studenoga 2021., predmet C-255/20, *Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle Dogane di Gaeta protiv Punto Nautica Srl*, točka 33., ECLI:EU:C:2021:926.

<sup>17</sup> [Strategija o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030.](#)

<sup>18</sup> Vidjeti točku 5.1. Strategije.

<sup>19</sup> [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union](#), Ured za publikacije Europske unije (europa.eu)

## **2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST**

### **• Pravna osnova**

Ovaj se Prijedlog odnosi na ovlašćivanje određenih država članica da u interesu EU-a ratificiraju međunarodnu konvenciju ili joj pristupe. Pravosudna suradnja u građanskim i trgovačkim stvarima uređena je člankom 81. UFEU-a, koji je stoga pravna osnova za nadležnost EU-a u tom području. Stoga je primjenjiva pravna osnova članak 218. stavak 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) u vezi s materijalnom pravnom osnovom članka 81. stavka 2. UFEU-a.

Članak 81. stavak 3. UFEU-a nije primjenjiv jer prekogranična zaštita odraslih osoba nije stvar obiteljskog prava.

Pojam „obiteljsko pravo” u smislu članka 81. stavka 3. UFEU-a mora se tumačiti samostalno bez obzira na definiciju u nacionalnom zakonodavstvu država članica.

U zakonodavstvu EU-a taj se pojam dosad tumačio prilično strogo i bio je ograničen na pravila kojima se uređuju obiteljski odnosi, kao što su bračni sporovi te stvari povezane s roditeljskom odgovornošću i obvezom uzdržavanja.

Nije neobično da ranjive odrasle osobe uživaju zaštitu članova obitelji. Pravna zaštita ranjivih odraslih osoba u nekim državama članicama po sili zakona dodjeljuje se bračnom drugu ili članovima obitelji. Međutim, ako odrasla osoba ima obitelj, ta je obitelj samo jedan kontekst u kojem se može osigurati zaštita. Uključenost članova obitelji nije nužan element niti je element uređen međunarodnim privatnim pravom. Naprotiv, u zaštiti odraslih osoba ključno je pitanje pružanje potpore i osiguranje prava odrasle osobe na dostojanstvo, samoodređenje, nediskriminaciju i socijalnu uključenost bez obzira na obiteljske veze.

Treba napomenuti da, za razliku od uredbi EU-a koje se odnose na pitanja obiteljskog prava, Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. ne sadržava upućivanja na obiteljske odnose (npr. „roditelj”, „djeca” ili „bračni drug”).

Predloženom uredbom dopunit će se Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. te će se u nju ugraditi neka pravila Konvencije, posebno o međunarodnoj nadležnosti i mjerodavnom pravu, čime će ona postati izravno primjenjiva u državama članicama.

Stoga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije, postoji rizik da bi Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. mogla utjecati na područje primjene predložene uredbe ili ga izmijeniti.

Na područje primjene pravila Unije mogu utjecati međunarodne obveze ili ga one mogu izmijeniti ako se odnose na područje koje je već uvelike obuhvaćeno tim pravilima ili s obzirom na predvidivi razvoj prava Unije, kao u ovom slučaju<sup>20</sup>.

Stoga je Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. u isključivoj nadležnosti Unije u skladu s člankom 3. stavkom 2. UFEU-a.

---

<sup>20</sup> Vidjeti posebno mišljenje 1/13, točke 73. i 74., te citiranu sudsku praksu.

EU je stoga može ovlastiti države članice da postanu ili ostanu stranke Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000.

Budući da samo države mogu postati stranke Konvencije, koja ne sadržava klauzulu kojom bi se EU-u omogućilo da postane stranka, države članice mogu je ratificirati ili joj pristupiti, kao i ostati stranke djelujući u interesu Unije, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije<sup>21</sup>.

Slična je inicijativa već pokrenuta 2008. kako bi se određene države članice ovlastilo da ratificiraju Konvenciju o zaštiti djece iz 1996. ili joj pristupe<sup>22</sup>.

Na temelju Protokola br. 21, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, pravne mjere donesene u području pravosuđa nisu obvezujuće niti se primjenjuju u Irskoj. Međutim, nakon što se predstavi prijedlog u tom području, Irska može obavijestiti o svojoj želji da sudjeluje u donošenju i primjeni mjere te, nakon donošenja mjere, može obavijestiti o svojoj želji da prihvati tu mjeru.

U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

- **Proporcionalnost**

Ovaj Prijedlog oblikovan je po uzoru na već donesene odluke Vijeća kojima se države članice ovlašćuju za pristupanje međunarodnoj konvenciji. Ne prelazi ono što je potrebno za postizanje cilja usklađenog djelovanja EU-a u području prekogranične zaštite odraslih osoba jer osigurava da države članice koje još nisu stranke Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. ratificiraju tu konvenciju ili joj pristupe u utvrđenom roku.

Također se podrazumijeva da države članice zadržavaju svoju nadležnost za reguliranje donošenja pravila materijalnog prava usmjerenog na zaštitu odraslih osoba.

Prijedlogom se stoga poštuje načelo proporcionalnosti.

- **Odabir instrumenta**

Budući da se Prijedlog odnosi na međunarodni sporazum koji određene države članice trebaju ratificirati i pristupiti mu u interesu Unije, odluka Vijeća jedini je primjenjivi instrument u skladu s člankom 218. stavkom 6. UFEU-a.

### **3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA**

- **Savjetovanja s dionicima**

Ovom Prijedlogu i usporednom Prijedlogu uredbe o istom pitanju prethodila su opsežna i temeljita savjetovanja s dionicima.

---

<sup>21</sup> Mišljenje 1/13 Suda Europske unije, točka 44., i citirana sudska praksa.

<sup>22</sup> Odluka Vijeća od 5. lipnja 2008. o ovlašćivanju nekih država članica za ratifikaciju ili pristupanje, u interesu Europske zajednice, Haškoj konvenciji iz 1996. o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju, ovrsi i suradnji u području roditeljske odgovornosti i mjerama za zaštitu djece te o ovlašćivanju određenih država članica da daju izjave o primjeni mjerodavnih unutarnjih pravila prava Zajednice, SL L 151, 11.6.2008., str. 36.

**Otvoreno javno savjetovanje<sup>23</sup> i poziv na očitovanje<sup>24</sup>** provedeni su početkom 2022. Većina ispitanika, uključujući države članice i strukovne organizacije pravnika i javnih bilježnika, podržala je inicijativu EU-a kojom bi se države članice obvezale na ratifikaciju Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. Ispitanici su pozvali i na donošenje instrumenta EU-a kojim se dopunjuje Konvencija. Jedna nevladina organizacija, krovna organizacija za zaštitu prava osoba s invaliditetom, izrazila je zabrinutost za temeljna prava odraslih osoba s invaliditetom ako bi instrument EU-a pogodio odluku kojima bi se mogle kršiti odredbe Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom i temeljna prava odraslih osoba s invaliditetom. To je pitanje koje se ponavlja u vezi s odnosom između Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom i Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000., koje je obrađeno u studiji i zajedničkoj izjavi navedenima u bilješkama 14. i 15.

U okviru strategije savjetovanja 29. rujna 2022. organiziran je **neformalni e-sastanak s dionicima**. Nadalje, Komisija je 27. listopada 2022. organizirala **e-sastanak sa stručnjacima iz država članica** kako bi predstavila informacije o inicijativi za zaštitu odraslih osoba te kako bi se razmijenila početna mišljenja.

Naposljetku, na sastanku održanom 7. i 8. studenoga 2022. provedeno je savjetovanje s **Europskom pravosudnom mrežom u građanskim i trgovačkim stvarima** o njezinoj mogućoj ulozi u budućoj inicijativi.

Ukratko, u svim aktivnostima savjetovanja mogle su se utvrditi velika potpora i općenito pozitivne povratne informacije o Konvenciji o zaštiti odraslih osoba iz 2000. Osim toga, savjetovanja su pokazala da postoji praktična potreba za dodatnim mjerama na razini EU-a i da ih većina dionika podržava.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

**Pravna studija<sup>25</sup>** provedena je 2021. Autori studije zaključili su i. da postoje znatni nedostaci i nedosljednosti u prekograničnoj zaštiti ranjivih odraslih osoba (pravila o nadležnosti, priznavanje ovlasti zastupanja, nepostojanje pravne sigurnosti i praktični problemi za tijela), ii. da bi se općom ratifikacijom Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. u EU-u izravno riješio dio tih problema, koji postoje i među državama članicama i s trećim zemljama te iii. da bi se instrumentom EU-a dodatno ojačala zaštita ranjivih odraslih osoba te olakšao njihov život i rad odgovornih tijela.

Dodatno stručno znanje o prekograničnoj zaštiti odraslih osoba dobiveno je i iz drugih izvora, kao što su studija priložena izvješću Europskog parlamenta o zakonodavnoj inicijativi<sup>26</sup> (2016.) i izvješće Europskog pravnog instituta<sup>27</sup> (2020.).

- **Procjena učinka**

Procjena učinka provedena je 2022. kako bi se istražile različite opcije politike dostupne u EU-u za poboljšanje prekogranične zaštite odraslih osoba i procijenio njihov učinak.

---

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults_hr)

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_hr)

<sup>25</sup> [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union, Ured za publikacije Europske unije \(europa.eu\)](#)

<sup>26</sup> [Protection of Vulnerable Adults – European Added Value Assessment](#)

<sup>27</sup> [The Protection of Adults in International Situations, izvješće Europskog pravnog instituta.](#)

Budući da se ovaj Prijedlog odnosi samo na ratifikaciju i pristupanje određenih država članica Konvenciji o zaštiti odraslih osoba iz 2000., detaljnije obrazloženje rezultata procjene učinka dat će se u pratećem Prijedlogu uredbe. Trenutačnu analizu primjereno je ograničiti na navođenje konačnog izbora politike.

To uključuje uredbu kojom se dopunjuje Konvencija te ratifikaciju Konvencije i pristupanje Konvenciji država članica koje još nisu njezine stranke. Time bi se osiguralo da se odgovarajuća pravila međunarodnog privatnog prava za zaštitu odraslih osoba u prekograničnim situacijama primjenjuju na razini EU-a, ali i između država članica i trećih zemalja. Očekuje se i da bi se ratifikacijom u svim državama članicama više trećih zemalja potaknulo na pristupanje Konvenciji.

#### • **Temeljna prava**

Opći je cilj predloženog djelovanja zaštita temeljnih prava odraslih osoba u skladu s člankom 6. UFEU-a, Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

U prekograničnim situacijama to bi prije svega podrazumijevalo sprečavanje gubitka ili uskraćivanje prava na pristup imovini odrasle osobe u inozemstvu, osiguranje pristupa pravosuđu te samoodređenja i autonomije odraslih osoba.

Usklađivanjem pravila međunarodnog privatnog prava Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. povezuje različite pravne sustave kako bi se u okviru područja primjene Konvencije olakšali nediskriminirajuće poštovanje prava odraslih osoba, zaštita njihovih interesa i ostvarivanje njihove pravne sposobnosti.

Te su vrijednosti navedene u preambuli Konvencije: u njoj se potvrđuje da i dostojanstvo i neovisnost odrasle osobe moraju biti od primarne važnosti. Ti su prioriteti utvrđeni i u preambuli Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom.

U skladu s pravilima Konvencije, ako mjeru zaštite poduzme nadležno tijelo u jednoj državi članici ugovornici, ta mjera trebala bi nastaviti proizvoditi učinke i u drugoj državi ugovornici, na primjer ako se odrasla osoba preseli iz jedne države ugovornice u drugu. Konvencija uključuje i zaštitne mjere kojima se omogućuje da se mjere ne priznaju ili ne izvrše ako je, na primjer, mjeru poduzelo tijelo čija se nadležnost nije temeljila na jednoj od osnova predviđenih Konvencijom ili nije bila u skladu s njom ili ako bi priznavanje mjere bilo u suprotnosti s javnim poretком države kojoj je zahtjev podnesen<sup>28</sup>. U tom kontekstu nepoštovanje temeljnih prava odrasle osobe na koju se mjera odnosi moglo bi biti razlog za odbijanje priznavanja.

#### **4. UTJECAJ NA PRORAČUN**

Predložena odluka ne utječe na proračun Europske unije.

---

<sup>28</sup> Vidjeti članak 22. Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. za popis razloga na temelju kojih nadležno tijelo na diskrecijskoj osnovi može odbiti priznavanje ili izvršenje mjere.

## **5. DRUGI ELEMENTI**

### **• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Budući da se Prijedlog odnosi na ovlašćivanje određenih država članica Europske unije da ratificiraju Konvenciju o zaštiti odraslih osoba iz 2000. ili joj pristupe, praćenje njegove provedbe odnosi se prvenstveno na poštovanje roka koji te države članice imaju za ratifikaciju Konvencije ili pristupanje Konvenciji u skladu s odlukom Vijeća.

Međutim, nakon što sve države članice postanu stranke Konvencije, planira se provedba nekoliko aktivnosti radi informiranja o Konvenciji i osiguranja njezine pravilne primjene. Osim toga, u okviru priprema za buduća posebna povjerenstva za funkcioniranje Konvencije donijet će se koordinirana stajališta EU-a, čime će se EU-u omogućiti praćenje provedbe tog instrumenta u državama članicama.

Prijedlog

**ODLUKE VIJEĆA**

**o ovlašćivanju država članica da postanu ili ostanu stranke, u interesu Europske unije,  
Konvencije od 13. siječnja 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 81. stavak 2. u vezi s člankom 218. stavkom 6. točkom (a),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog parlamenta<sup>1</sup>,

budući da:

- (1) Unija je postavila za cilj stvaranje, održavanje i razvoj područja slobode, sigurnosti i pravde uz potpuno poštovanje temeljnih prava u kojem su osigurani slobodno kretanje osoba i pristup pravosuđu.
- (2) Radi ostvarivanja tog cilja Unija je donijela niz zakonodavnih akata u području pravosudne suradnje u građanskim stvarima s prekograničnim implikacijama. Osim toga, Unija je stranka, samostalno ili preko svojih država članica koje djeluju u njezinu interesu, nekoliko međunarodnih konvencija u tom području.
- (3) Međutim, ne postoji zakonodavstvo Unije u području prekogranične zaštite odraslih osoba koje zbog određenog smanjenja ili nedostataka vlastitih sposobnosti nisu u mogućnosti štititi svoje interese ili bi im mogla biti potrebna pomoć kako bi pravnu sposobnost koja im se priznaje u jednoj državi članici ostvarile u cijeloj Uniji.
- (4) U prekograničnim situacijama odrasle osobe mogu naići na razne poteškoće, među ostalim kad se sele u drugu državu članicu ili posjeduju nekretnine ili imovinu u drugoj državi članici. Poteškoće se, na primjer, mogu pojaviti kad se na mjere donesene u jednoj državi članici radi zaštite odraslih osoba treba pozvati u drugoj državi članici ili kad se u inozemstvu treba pozvati na ovlasti zastupanja koje su odrasle osobe dodijelile svojim zastupnicima za slučaj kad nisu u mogućnosti zaštititi svoje interese. Te poteškoće mogu imati ozbiljne negativne posljedice na pravnu sigurnost u prekograničnim slučajevima te na prava i dobrobit odraslih osoba i poštovanje njihova dostojanstva. Posebno negativno mogu utjecati na temeljna prava odraslih osoba, kao što je pravo na pristup pravosuđu, samoodređenje i autonomiju, vlasništvo i slobodno kretanje.
- (5) Stoga su jedinstvena pravila međunarodnog privatnog prava potrebna kako bi se poboljšala zaštita temeljnih prava odraslih osoba s određenim smanjenjem ili nedostacima vlastitih sposobnosti. Na međunarodnoj razini Konvencija od 13. siječnja 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba iz 2000. („Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000.”) sadržava takva pravila. U Konvenciji su utvrđena pravila o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršenju mjera zaštite tih

---

<sup>1</sup> SL C , , str. .

odraslih osoba, pravila o mjerodavnom pravu za ovlasti zastupanja i pravila o suradnji među tijelima njezinih ugovornih stranaka.

- (6) U skladu s Konvencijom o zaštiti odraslih osoba iz 2000. samo suverene države mogu biti njezine stranke. Stoga Unija ne može sklopiti tu konvenciju.
- (7) Dugogodišnji je cilj Europske unije da sve države članice ratificiraju Konvenciju o zaštiti odraslih osoba iz 2000. i pristupe joj.
- (8) Do danas su stranke Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. postale Belgija, Češka, Njemačka, Estonija, Grčka, Francuska, Cipar, Latvija, Malta, Austrija, Portugal i Finska. Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Poljska samo su je potpisale.
- (9) Komisija je [...] podnijela zakonodavni prijedlog uredbe o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznavanju i izvršenju mjera, javnih isprava i ovlasti zastupanja te o suradnji u građanskim stvarima koje se odnose na zaštitu odraslih osoba („predložena uredba”). Prijedlogom se predviđa primjena dijela pravila Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. među državama članicama te se utvrđuju komplementarna pravila kako bi se olakšala još bliža suradnja unutar EU-a u tom području. Odredbe predložene uredbe preklapaju se i usko su povezane s Konvencijom o zaštiti odraslih osoba iz 2000.
- (10) Zbog toga postoji rizik da bi Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. mogla utjecati na područje primjene predložene uredbe ili ga izmijeniti. Stoga je Konvencija o zaštiti odraslih osoba iz 2000. u isključivoj nadležnosti Unije u skladu s člankom 3. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.
- (11) Vijeće bi stoga države članice koje još nisu stranke Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. trebalo ovlastiti da potpišu, ratificiraju ili pristupe Konvenciji u interesu Unije pod uvjetima utvrđenima u ovoj Odluci. Vijeće bi također trebalo ovlastiti države članice koje jesu stranke Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. da ostanu njezine stranke.
- (12) Unija i njezine države članice stranke su Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom.
- (13) U skladu s Ugovorom o Europskoj uniji i Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, za donošenje materijalnih i postupovnih pravila u području zaštite odraslih osoba nadležne su države članice. Kao ugovorne stranke Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom države članice dužne su osigurati da je njihovo nacionalno i postupovno pravo o postupanju prema odraslim osobama u skladu s obvezama u pogledu ljudskih prava predviđenima tom konvencijom, uključujući mjere „skrbništva” i „tutorstva” te odluku o nesposobnosti iz članka 3. Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000.
- (14) Pravila Konvencije o zaštiti odraslih osoba iz 2000. trebala bi se primjenjivati u skladu s obvezama u pogledu ljudskih prava na temelju Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom.
- (15) Nepoštovanje te obveze trebalo bi utjecati i na priznavanje i izvršenje u državama članicama mjera koje su poduzele treće zemlje.
- (16) [U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, i ne dovodeći u pitanje članak 4. navedenog protokola, Irska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.] ILI

- (17) U skladu s člankom 3. Protokola br. 21 o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i pravde, priloženog Ugovoru o Europskoj uniji i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Irska je [pismom od ...] obavijestila da želi sudjelovati u donošenju i primjeni ove Odluke.
- (18) U skladu s člancima 1. i 2. Protokola br. 22 o stajalištu Danske, priloženog Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Danska ne sudjeluje u donošenju ove Odluke te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

*Članak 1.*

1. Vijeće ovlašćuje države članice da postanu ili ostanu stranke Konvencije od 13. siječnja 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba („Konvencija”) u interesu Unije, podložno uvjetima utvrđenima u članku 2.
2. Tekst Konvencije priložen je ovoj Odluci.

*Članak 2.*

Bugarska, [Irska], Španjolska, Hrvatska, Italija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Slovačka i Švedska dužne su poduzeti potrebne korake kako bi položile svoje isprave o ratifikaciji ili pristupanju pri Ministarstvu vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske, koje djeluje u svojstvu depozitara Konvencije, najkasnije do [24 mjeseca nakon datuma donošenja ove Odluke].

*Članak 3.*

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće  
Predsjednik*