



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 8 юни 2021 г.
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

РЕЗУЛТАТИ ОТ РАБОТАТА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
№ предх. док.:	8636/21
Относно:	Заклучения на Съвета относно защитата на уязвимите пълнолетни лица в Европейския съюз

Приложено се изпращат на делегациите заключенията на Съвета относно защитата на уязвимите пълнолетни лица в Европейския съюз, приети от Съвета на заседанието му от 7 юни 2021 г. Заключенията ще бъдат изпратени за публикуване в Официален вестник.

**ЗАКЛЮЧЕНИЯ НА СЪВЕТА
ОТНОСНО ЗАЩИТАТА НА УЯЗВИМИТЕ ПЪЛНОЛЕТНИ ЛИЦА В ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ**

Въведение

Относно гражданскоправните въпроси

1. Хагската конвенция от 13 януари 2000 г. относно международната защита на пълнолетни лица („Хагската конвенция от 2000 г.“) урежда защитата в международни ситуации на пълнолетни лица, които поради нарушени или недостатъчни лични способности не са в състояние да защитават собствените си интереси;
2. На 24 октомври 2008 г. Съветът одобри заключения, в които приканва:
 - а) държавите членки, които вече са стигнали до заключението, че имат интерес да се присъединят към Хагската конвенция от 2000 г., да започнат възможно най-скоро или активно да продължат да изпълняват процедурите по нейното подписване и/или ратифициране, и
 - б) Комисията да следи отблизо опита с прилагането на Хагската конвенция от 2000 г., като взема предвид съответните обсъждания в рамките на Хагската конференция и Съвета на Европа.

В заключенията се изтъква също, че при необходимост, веднага щом бъде натрупан достатъчно опит относно действието на Хагската конвенция от 2000 г., би могло да започне да се обсъжда възможността за въвеждане на допълнителни мерки на равнище ЕС;

3. В своята резолюция от 18 декември 2008 г. Европейският парламент поиска от Комисията да представи, веднага щом бъде натрупан достатъчно опит относно действието на Хагската конвенция от 2000 г., законодателно предложение за засилване на сътрудничеството между държавите членки и за подобряване на признаването и изпълнението на решения за защита на пълнолетни лица, решения за поставяне под запрещение и безсрочни генерални пълномощни;
4. През 2009 г. в Стокхолмската програма беше подчертано, че необходимостта от допълнителни предложения по отношение на уязвимите пълнолетни лица следва да бъде оценена в светлината на опита, придобит при прилагането на Хагската конвенция от 2000 г. от държавите членки, които са страни по нея или ще станат страни по нея в бъдеще, а държавите членки бяха насърчени да се присъединят към конвенцията възможно най-скоро;
5. В резолюцията на Европейския парламент от 1 юни 2017 г. държавите членки се насърчават да подпишат и ратифицират Хагската конвенция от 2000 г. и да поощряват самоопределянето на пълнолетните лица чрез въвеждане в националното си право на законодателство относно упълномощаването при недееспособност. В нея също така се отправят препоръки към Комисията по този въпрос, като се отбелязва, че защитата на уязвимите пълнолетни лица, включително на лицата с увреждания, изисква цялостен набор от конкретни и целенасочени действия. В резолюцията Комисията се призовава да приеме предложение за регламент, чрез който да се подобри сътрудничеството между държавите членки и да се гарантира автоматичното признаване и изпълнение на решенията за защита на уязвимите пълнолетни лица, както и на упълномощаването при недееспособност;
6. Хагската конвенция от 2000 г. досега е ратифицирана от десет държави членки и подписана от шест други¹;

¹ Таблицата за актуалното положение е достъпна на адрес <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=71>.

7. Като инструмент в областта на правата на човека с видно измерение, свързано със социалното развитие, Конвенцията на Организацията на обединените нации за правата на хората с увреждания от 13 декември 2006 г. („КПХУ“), по която ЕС и неговите държави членки са страни, определя широко понятието „хора с увреждания“. КПХУ доведе до промяна на парадигмата по отношение на дееспособността на хората с увреждания, като потвърди, че всички хора с увреждания следва да се ползват с дееспособност наравно с останалите. Тя изисква държавите – страни по конвенцията, да предприемат подходящи мерки за подпомагане на хората с увреждания при упражняването на тяхната дееспособност. Въпреки че КПХУ е съсредоточена върху хората с увреждания и не разглежда уврежданията от гледна точка на уязвимостта, а по-скоро използва подход, основан на правата на човека, Хагската конвенция от 2000 г. следва да се прилага при пълно зачитане на КПХУ. Прилагането на тези два инструмента преследва целта за утвърждаване и защита на правата на хората с увреждания;

Относно наказателноправните въпроси

8. Стокхолмската програма също постави силен акцент върху укрепването на правата на физическите лица в наказателното производство, а в точка 2.4 от нея Европейският съвет приветства приемането от Съвета на пътната карта за укрепване на процесуалните права на заподозрени лица или на обвиняеми, Европейският съвет също така приканва Комисията да представи предвидените в пътната карта предложения, включително специални гаранции за заподозрени лица или за обвиняеми, които са в уязвимо положение (мярка Д);

9. Досега са приети шест мерки относно процесуалните права в рамките на наказателното производство в съответствие с пътната карта, а именно директиви на Европейския парламент и на Съвета 2010/64/ЕС (относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство), 2012/13/ЕС (относно правото на информация в наказателното производство) и 2013/48/ЕС (относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството по европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане), както и директиви (ЕС) 2016/343 (относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство), 2016/800 (относно процесуалните гаранции за децата, които са заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство) и 2016/1919 (относно правната помощ за заподозрени и обвиняеми в рамките на наказателното производство и за искани за предаване лица в рамките на производството по европейска заповед за арест); доколкото специфичните нужди на заподозрените или обвиняемите лица в уязвимо положение са разгледани в тези директиви, те трябва да бъдат взети предвид при прилагането им;
10. В Препоръката на Комисията от 27 ноември 2013 г. относно процесуалните гаранции за уязвими лица, които са заподозрени или обвиняеми в наказателно производство, държавите членки се призовават да укрепят процесуалните права на всички заподозрени или обвиняеми, които не са в състояние да разбират и да участват ефективно в наказателното производство поради възрастта си, умственото или физическото си състояние или поради увреждания. Следователно препоръката се отнася до уязвимите пълнолетни лица. По своето естество обаче тя не предвижда правно приложими права или задължения и само една държава членка е уведомила за мерките, необходими за привеждането в действие на препоръката;
11. В точка 2.3.4 от Стокхолмската програма Комисията и държавите членки се призовават да обърнат специално внимание на жертвите на престъпления. В съответствие с това на 10 юни 2011 г. Съветът прие резолюция относно пътна карта за укрепване на правата и защитата на жертвите, по-специално в рамките на наказателното производство;

12. Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета установява минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, с цел да се гарантира, че жертвите на престъпления получават подходяща информация, подкрепа и защита и могат да участват в наказателното производство. Тя цели да утвърди правото на достойнство, живот, физическа и психическа неприкосновеност, свобода и сигурност, правото на зачитане на личния и семейния живот, правото на собственост, принципа на недискриминация, принципа на равенство между жените и мъжете, правата на детето, на възрастните хора и на хората с увреждания, както и правото на справедлив съдебен процес. Директивата не засяга по-широкообхватни разпоредби на други правни актове на Европейския съюз, в които се разглеждат по-целенасочено специфичните потребности на определени категории жертви, например жертви на трафик на хора, деца — жертви на сексуално насилие, сексуална експлоатация и детска порнография.
13. Първата стратегия на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.)² отчита, че за най-уязвимите жертви, като жертвите с увреждания и възрастните жертви, е особено трудно да преминат през наказателното производство и да преодолеят последиците от престъплението;
14. Докладите на Комисията до Европейския парламент и Съвета за оценка на прилагането на Директивата за правата на жертвите³ и на Директивата относно европейската заповед за защита⁴ показват, че е необходим допълнителен напредък, за да бъде достигнат пълният потенциал на тези инструменти;

² COM(2020) 258 final, 24.6.2020 г.

³ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета, COM(2020) 188 final, 11.5.2020 г.

⁴ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2011/99/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно европейската заповед за защита, COM(2020) 187 final, 11.5.2020 г.

Съображения на Съвета

Общи съображения

15. В Стратегията на ЕС за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г. се разглеждат различните предизвикателства, пред които са изправени хората с увреждания, включително възрастните хора с увреждания, като целта е да се реализира напредък в прилагането на всички области от КПХУ както на равнище ЕС, така и на равнището на държавите членки. В стратегията се посочва, че Комисията ще работи с държавите членки за прилагане на Хагската конвенция от 2000 г. в съответствие с КПХУ.
16. Предизвиканата от COVID-19 пандемична криза засяга цялото общество, като въздействието ѝ е особено сериозно за хората, които вече се намират в уязвимо положение;
17. Застаряването на населението е явление, което засяга нашите общества, като в цяла Европа нарастват както броят, така и делът на възрастните хора;
18. Съгласно Доклада за застаряването на населението от 2021 г., публикуван от Европейската комисия на 20 ноември 2020 г., се очаква в дългосрочен план общото население на ЕС да намалее и възрастовата структура да се промени значително през следващите десетилетия. Според прогнозите населението на ЕС ще намалее от 447 милиона души през 2019 г. на 424 милиона души през 2070 г., като тенденцията на застаряване ще бъде драстична през този период предвид динамиката на раждаемостта, средната продължителност на живота и миграцията. През следващите десетилетия се очаква медианната възраст да нарасне с пет години;
19. Значителен брой пълнолетни лица се сблъскват с ограничения: според прогнозите на Евростат една пета от населението на ЕС ще има някаква форма на увреждане до 2050 г. Много от тези хора са уязвими или ще станат уязвими, като поради многобройните пречки, с които все още се сблъскват лицата със сериозни умствени и/или физически увреждания, те не са или няма да бъдат в състояние да защитават собствените си интереси без адекватна подкрепа;

20. Това положение се отразява върху дееспособността на уязвимите пълнолетни лица, които са изправени пред предизвикателства и трудности при защитата на собствените си права, обезпечаването на своите интереси и достъпа до правосъдие както в национални, така и в трансгранични ситуации. В трансгранични ситуации, например в случай на граждани, пребиваващи в държава, различна от тази на тяхното гражданство, съществуващите трудности могат да бъдат изострени от допълнителни пречки, свързани с езика, представителството или достъпа до съдебната система и до обществените услуги като цяло;
21. В контекста на заключенията на Съвета от 2020 г. „Достъп до правосъдие — оползотворяване на възможностите, предоставяни от цифровизацията“, в които се разглеждат потребностите на уязвимите пълнолетни лица по отношение на цифровия достъп до правосъдие, следва да се отдели специално внимание на осигуряването на допълнителна подкрепа за подобряване на цифровите им умения и на достъпа им до информация, за да се гарантира защитата на техните права;
22. Свободното движение и пребиваване в ЕС са основни елементи на гражданството на ЕС и уязвимостта не трябва да бъде пречка за пълното упражняване на което и да е право;
23. При обмена на мнения по време на неформалната си среща от 29 януари 2021 г., министрите на правосъдието подчертаха значението на Хагската конвенция от 2000 г. като средство за укрепване на защитата на уязвимите пълнолетни лица. Министрите изтъкнаха, че първата стъпка следва да бъде увеличаване на броя на държавите членки, ратифицирали Конвенцията. Министрите обсъдиха и възможността за укрепване на рамката в ЕС, за да се улесни свободното движение на решения относно защитата на уязвимите пълнолетни лица. В областта на наказателното право министрите подчертаха, че е необходимо да се подобри прилагането на съществуващата правна рамка, за да се гарантира пълното упражняване на правата от уязвимите пълнолетни лица и защитата им, когато те са жертви на престъпления;

24. Към момента няма унифицирани норми на международното частно право, приложими в областта на съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси за защитата на уязвими пълнолетни лица в трансгранични ситуации в рамките на ЕС, а наред с това съществуват и различия между законодателствата на държавите членки относно компетентността, приложимото право и признаването и изпълнението на мерки за защита. Различията в уредбата на тези въпроси могат да накърнят упражняването на правото на уязвимите пълнолетни лица на свободно движение и пребиваване в държава членка по техен избор. Те могат да възпрепятстват и възможността тези граждани да получат адекватна защита по отношение на управлението на имуществото им в трансграничен контекст;
25. Правото на самоопределение е основно право и пълномощните за представителство, чрез които пълнолетно лице предварително се е разпоредило относно полагането на грижи и/или представителството, следва да бъдат зачитани в рамките на ЕС;
26. Хагската конвенция от 2000 г. предвижда защитата в международни ситуации на пълнолетни лица, които поради нарушени или недостатъчни лични способности не са в състояние да защитават собствените си интереси. Целта на тази конвенция е да се предотвратят стълкновенията между правните системи на договарящите страни в областта на компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на мерки за защита на пълнолетни лица, като същевременно се гарантира, че „пълномощните за представителство“ имат правна сила в другите страни по Конвенцията и се установи механизъм за административно сътрудничество между тези страни;
27. Уязвимите пълнолетни лица могат да се сблъскват със значителни трудности в трансграничен контекст в рамките на ЕС, например когато е необходимо решение за определяне на представител, постановено в една държава членка, да бъде признато в друга, или когато се налага предприемането на действия във връзка с недвижимо имущество или банкови сметки в чужбина на такива лица, в много случаи с оглед на обезпечаване на собствената им издръжка;

28. В рамките на проведената на 30 март 2021 г. конференция на високо равнище на тема „Защита на уязвимите пълнолетни лица в Европа: перспективи“, някои участници подчертаха, че макар да е важно да се натрупа опит и да се оценят резултатите от прилагането на Хагската конвенция от 2000 г., ЕС следва да си постави по-амбициозни цели и да се стреми да постигне повече по отношение на евентуалното сближаване на нормите на международното частно право, за да се гарантира ефективна защита на уязвимите лица въз основа на принципа на взаимно признаване;

По наказателноправни въпроси

29. Все по-широкото упражняване на правото на свободно движение и пребиваване неминуемо води до по-голям брой хора, участващи в наказателни производства в държава членка, различна от тази на тяхното гражданство;
30. Уязвимите пълнолетни лица, които са заподозрени или обвиняеми в наказателно производство, могат да се сблъскат с редица трудности, които могат да накърнят пълното упражняване на техните процесуални права и да подкопаят правото на справедлив съдебен процес;
31. ЕС и неговите институции следва да предприемат действия за преодоляване на проблемите и трудностите, с които се сблъскват европейските граждани при упражняване на техните права, по-специално в трансгранични ситуации, и трябва да гарантират пълен и ефективен достъп до правосъдие за всички европейски граждани;
32. В рамките на проведената на 30 март 2021 г. конференция на високо равнище на тема „Защита на уязвимите пълнолетни лица в Европа: перспективи“, беше подчертано, че за хората в уязвимо положение следва да се въведат процесуални гаранции, което предполага идентифициране и признаване на специфичните им потребности, отчитане на тези потребности по време на участието им в наказателните производства и предоставяне на подкрепа, за да се гарантира, че заподозрените и обвиняемите лица разбират изцяло естеството на производствата и техните последици, че участват ефективно в такива наказателни производства и че се осигурява защита на хората, които се намират в уязвимо положение като жертви.

Заклучения

33. Предвид посоченото по-горе Съветът смята, че работата за укрепване на защитата на уязвимите пълнолетни лица в рамките на ЕС както в гражданскоправната, така и в наказателноправната област, следва да продължи.
34. Във връзка с това Съветът призовава Комисията и държавите членки, в рамките на тяхната компетентност и при спазване на принципа на субсидиарност, и като подчертава, че е необходимо да се избягва дублиране на правилата, да приемат следните мерки:

Съветът приканва държавите членки:

Както по гражданскоправни, така и по наказателноправни въпроси

- да използват, когато е възможно, наличните възможности за финансиране от бюджета на ЕС, като Механизма за възстановяване и устойчивост, програма „Правосъдие“ и програма „Граждани, равенство, права и ценности“, с оглед на активното разработване на действия, свързани със защитата и утвърждаването на правата на уязвимите пълнолетни лица, включително в областта на цифровата грамотност и умения;

По гражданскоправни въпроси

- за държавите членки, които вече са страни по Хагската конвенция от 2000 г. — да насърчават повишаването на осведомеността относно Хагската конвенция от 2000 г. сред съдилищата, практикуващите юристи и всички заинтересовани страни, участващи в нейното прилагане, по-специално чрез обмен на опит и разработване на добри практики;
- за държавите членки, които са ангажирани с процедурите за ратифициране на Хагската конвенция от 2000 г. — да ускорят тези процедури с цел ратификацията да приключи възможно най-бързо, по-специално с оглед на предстоящата специална комисия по Конвенцията, организирана от Хагската конференция по международно частно право;
- за всички останали държави членки — възможно най-бързо да започнат и/или да постигнат напредък в националните консултации относно евентуалното присъединяване към Хагската конвенция от 2000 г.;

- да гарантират, че националните мерки за защита на уязвимите пълнолетни лица са в съответствие с КПХУ.

По наказателноправни въпроси

- да гарантират правилното и цялостно прилагане на Директива 2010/64/ЕС, Директива 2012/13/ЕС, Директива 2013/48/ЕС, Директива (ЕС) 2016/343 и Директива (ЕС) 2016/1919 и да обменят най-добри практики, по-специално по отношение на уязвимите пълнолетни лица;
- да се стремят да отчитат Препоръката на Комисията от 27 ноември 2013 г. относно процесуалните гаранции за уязвими лица, които са заподозрени или обвиняеми в наказателно производство;
- да гарантират правилното и цялостно прилагане на Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета;
- да споделят своите най-добри практики при прилагането на Директива 2012/29/ЕС, по-специално по отношение на създаването на интегрирани и целенасочени служби за подкрепа, осигуряващи специализирани услуги за най-уязвимите жертви, в допълнение към или като част от службите, осигуряващи обща подкрепа за жертвите, като например приобщаващи и достъпни услуги за хората с увреждания, както е посочено в Стратегията на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.);
- да използват по-активно трансграничните механизми за защита на жертвите в рамките на ЕС, включително европейската заповед за защита⁵;
- да гарантират, че уязвимите пълнолетни лица, независимо дали са заподозрени или обвиняеми, или са жертви, се идентифицират своевременно и че тяхната уязвимост се оценява адекватно, така че те да могат да упражняват изцяло правата си съгласно правото на ЕС в съответствие с КПХУ.

⁵ Директива 2011/99/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно европейската заповед за защита.

Съветът приканва Комисията:

По гражданскоправни въпроси

- да прецени какви действия могат да се предприемат за насърчаване на други държави членки да ратифицират Хагската конвенция от 2000 г. възможно най-бързо;
- да направи задълбочено проучване, което да доведе до внимателен размисъл и преценка как Европейският съюз би могъл допълнително да засили защитата на уязвимите пълнолетни лица в трансгранични ситуации;
- да разгледа евентуалната необходимост от правна уредба в рамките на Европейския съюз за улесняване на свободното движение на съдебни и извънсъдебни решения за защита на уязвимите пълнолетни лица по граждански дела, която може да включва и пълномощни за представителство, и предварителни указания за медицинско лечение;
- да представи на Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет доклад за резултатите от проучването, придружен при необходимост от законодателни предложения;

По наказателноправни въпроси

- да разгледа необходимостта от цялостно укрепване на процесуалните гаранции за уязвимите пълнолетни лица, които са заподозрени или обвиняеми в наказателни производства, въз основа на проучване, което ще даде възможност за размисъл по въпроса какви действия Европейският съюз следва да предприеме във връзка със защитата на уязвимите пълнолетни лица в съответствие с КПХУ;
- внимателно да обмисли необходимостта от определяне на единни и общи критерии за идентифициране на уязвимите пълнолетни лица в наказателни производства, като се вземе предвид фактът, че уязвимостта може да се дължи на широк спектър от обстоятелства и не е задължително да има една-единствена обща причина;

- да отчита специфичните потребности на уязвимите пълнолетни лица, когато осъществява мониторинг и гарантира правилното и пълно прилагане на Директива 2010/64/ЕС, Директива 2012/13/ЕС, Директива 2013/48/ЕС, Директива (ЕС) 2016/343 и Директива (ЕС) 2016/1919, изброени по-горе, доколкото тези директиви уреждат специфичните потребности на уязвимите заподозрени или обвиняеми;
 - да насърчава целенасочената и специализирана защита на уязвимите пълнолетни лица чрез възможности за финансиране от ЕС и кампания на ЕС за повишаване на осведомеността относно правата на жертвите, както се подчертава в Стратегията на ЕС за правата на жертвите (2020—2025 г.); при осигуряваната подкрепа и защита следва да се отчита интерсекционалността на виктимизацията;
 - да отчита специфичните потребности на уязвимите пълнолетни лица, когато осъществява мониторинг и гарантира правилното и пълно прилагане на Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета; и
 - да сътрудничи с държавите членки за установяване на хоризонтални добри практики в това отношение.
-