



Bruxelles, den 8. juni 2021
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	delegationerne
Tidl. dok. nr.:	8636/21
Vedr.:	Rådets konklusioner om beskyttelse af sårbare voksne i hele Den Europæiske Union

Vedlagt følger til delegationerne Rådets konklusioner om beskyttelse af sårbare voksne i hele Den Europæiske Union, som Rådet godkender på samlingen den 7. juni 2021. Konklusionerne fremsendes til offentliggørelse i EU-tidende.

**RÅDETS KONKLUSIONER
OM BESKYTTELSE AF SÅRBARE VOKSNE I HELE DEN EUROPÆISKE UNION**

Indledning*Om civilretlige spørgsmål*

1. Haagerkonventionen af 13. januar 2000 om international beskyttelse af voksne ("Haagerkonventionen fra 2000") indeholder bestemmelser om beskyttelse i forbindelse med internationale forhold for voksne, der som følge af deres personlige evners begrænsning eller utilstrækkelighed ikke er i stand til at beskytte deres interesser.
2. Den 24. oktober 2008 godkendte Rådet konklusioner, hvori det opfordrede:
 - a) de medlemsstater, der allerede har afgjort, at de er interesseret i at tiltræde Haagerkonventionen fra 2000, til hurtigst muligt at indlede eller aktivt fortsætte undertegnelses- og/eller ratifikationsprocedurerne og
 - b) Kommissionen til nøje at følge de erfaringer, der gøres i forbindelse med anvendelsen af Haagerkonventionen fra 2000, under hensyntagen til relevante drøftelser på Haagerkonferencen og i Europarådet.

I disse konklusioner hedder det også, at der, når der er gjort tilstrækkelige erfaringer med Haagerkonventionen fra 2000's funktionsmåde, om nødvendigt kan indledes overvejelser om, hvorvidt der bør indføres yderligere foranstaltninger på EU-plan.

3. Europa-Parlamentet anmodede i sin beslutning af 18. december 2008 Kommissionen om, så snart der er gjort tilstrækkelige erfaringer med anvendelsen af Haagerkonventionen fra 2000, at forelægge et forslag til retsakt om at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne og forbedre anerkendelsen og fuldbyrdelsen af afgørelser om beskyttelse af voksne og fuldmagter vedrørende manglende retlig handleevne samt vedvarende fuldmagter.
4. I Stockholmprogrammet fra 2009 blev det understreget, at behovet for supplerende forslag vedrørende sårbare voksne bør vurderes i lyset af den erfaring, der er indhøstet med anvendelsen af Haagerkonventionen fra 2000 af de medlemsstater, der er eller som i fremtiden vil blive parter i konventionen, og medlemsstaterne blev tilskyndet til at tilslutte sig konventionen snarest muligt.
5. I Europa-Parlamentets beslutning af 1. juni 2017 blev medlemsstaterne tilskyndet til at undertegne og ratificere Haagerkonventionen fra 2000 og opfordret til at fremme voksnes ret til selvbestemmelse ved i national ret at indføre lovgivning om fuldmagter i forbindelse med manglende retlig handleevne. Det fremsatte også henstillinger til Kommissionen om dette emne og bemærkede, at beskyttelsen af sårbare voksne, herunder personer med handicap, kræver en hel række konkrete og målrettede tiltag. I denne resolution blev Kommissionen opfordret til at vedtage et forslag til forordning med sigte på at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne og sikre automatisk anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om beskyttelse af sårbare voksne og fuldmagter i forbindelse med manglende retlig handleevne.
6. Haagerkonventionen fra 2000 er indtil videre blevet ratificeret af ti medlemsstater og undertegnet af seks andre¹.

¹ En statusoversigt kan ses på:
<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=71>.

7. Som et menneskerettighedsinstrument med en eksplicit social udviklingsdimension er der i FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap (herefter "handicapkonventionen"), som både EU og dets medlemsstater er parter i, en bred definition af begrebet personer med handicap. Handicapkonventionen førte til et paradigmeskift med hensyn til rets- og handleevne for personer med handicap ved at stadfæste, at alle personer med handicap bør have rets- og handleevne på lige fod med andre. Det kræver, at deltagerstaterne træffer passende foranstaltninger til at støtte personer med handicap i udøvelsen af deres rets- og handleevne. Selv om handicapkonventionen fokuserer på personer med handicap og ikke behandler handicap ud fra et "sårbarhedsperspektiv", men snarere ud fra en menneskerettighedsbaseret tilgang, bør Haagerkonventionen fra 2000 gennemføres under fuld overholdelse af handicapkonventionen. Ved gennemførelsen af disse to instrumenter forfølges for begge vedkommende målet om at fremme og beskytte rettighederne for personer med handicap.

Om strafferetlige spørgsmål

8. I Stockholmprogrammet blev der også lagt stor vægt på at styrke enkeltpersoners rettigheder i straffesager, og Det Europæiske Råd så i punkt 2.4 heri med tilfredshed på Rådets vedtagelse af køreplanen med henblik på at styrke mistænkte og tiltaltes proceduremæssige rettigheder, og det opfordrede også Kommissionen til at fremsætte de planlagte forslag, herunder særlige garantier for mistænkte eller tiltalte, der er sårbare (foranstaltning E).

9. Til dato er der vedtaget seks foranstaltninger om proceduremæssige rettigheder i straffesager i henhold til køreplanen, nemlig Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/64/EU (om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager), 2012/13/EU (om ret til information under straffesager) og 2013/48/EU (om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordrer og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen) samt direktiv (EU) 2016/343 (om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager), 2016/800 (om retssikkerhedsgarantier for børn, dvs. personer under 18 år, der er mistænkte eller tiltalte i straffesager) og 2016/1919 (om retshjælp til mistænkte og tiltalte i straffesager og til eftersøgte i sager angående europæiske arrestordrer); i det omfang de særlige behov for sårbare mistænkte eller tiltalte er omhandlet i disse direktiver, skal der tages hensyn til dem ved gennemførelsen heraf.
10. I Kommissionens henstilling af 27. november 2013 om retssikkerhedsgarantier for sårbare personer, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager, blev medlemsstaterne opfordret til at styrke visse processuelle rettigheder for alle sårbare mistænkte eller tiltalte personer, der ikke er i stand til at forstå og deltage effektivt i en straffesag på grund af alder, deres fysiske eller mentale tilstand eller handicap. Denne henstilling vedrører derfor sårbare voksne. Den fastsætter imidlertid i sagens natur ikke rettigheder eller forpligtelser, som kan håndhæves og kun én medlemsstat har givet underretning om de foranstaltninger, der er nødvendige for at følge henstillingen.
11. I Stockholmprogrammets punkt 2.3.4 blev Kommissionen og medlemsstaterne opfordret til at vise ofre for kriminalitet særlig opmærksomhed. I overensstemmelse hermed vedtog Rådet den 10. juni 2011 en resolution om en køreplan for styrkelse af ofres rettigheder og beskyttelse, særlig i straffesager.

12. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU fastsatte minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse med det formål at sikre, at ofre for kriminalitet får passende information, støtte og beskyttelse og kan deltage i straffesagen. Det søger at fremme retten til menneskelig værdighed, livet, den fysiske og mentale integritet, frihed og sikkerhed, respekt for privatliv og familieliv, ejendomsretten, princippet om ikkeforskelsbehandling, princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder, og børns, ældres og handicappedes rettigheder samt retten til en retfærdig rettergang. Dette direktiv berører ikke mere vidtgående bestemmelser i andre EU-retsakter, der mere målrettet behandler de særlige behov hos visse kategorier af ofre såsom ofre for menneskehandel og ofre for seksuelt misbrug af børn, seksuel udnyttelse og børnepornografi.
13. I den første EU-strategi for ofres rettigheder (2020-2025)² anerkendes det, at det for de mest sårbare ofre såsom handicappede og ældre er noget af en prøvelse at gå igennem en straffesag og håndtere eftervirkningerne af en forbrydelse.
14. Rapporterne fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af gennemførelsen af direktivet om ofres rettigheder³ og direktivet om den europæiske beskyttelsesordre⁴ viser, at der er behov for yderligere fremskridt for at nå disse instrumenters fulde potentiale.

² COM(2020) 258 final af 24.6.2020.

³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandards for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (COM(2020) 188 final af 11.5.2020).

⁴ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre (COM(2020) 187 final af 11.5.2020).

Rådets overvejelser

Generelle betragtninger

15. EU-strategien for rettigheder for personer med handicap (2021-2030) behandler de forskellige udfordringer, som personer med handicap, herunder ældre med handicap, står over for, og sigter mod at gøre fremskridt med gennemførelsen af alle områder af handicapkonventionen på både EU- og medlemsstatsplan. Det fremgår af strategien, at Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om at gennemføre Haagerkonventionen fra 2000 i overensstemmelse med handicapkonventionen.
16. Covid-19-pandemikrisen påvirker hele samfundet og har en særlig indvirkning på de voksne, der i forvejen er sårbare.
17. Befolkningens aldring er et fænomen, der påvirker vores samfund, idet både antallet og andelen af ældre vokser i hele Europa.
18. Ifølge rapporten om befolkningsaldringen 2021, som Europa-Kommissionen udsendte den 20. november 2020, ventes den samlede befolkning i EU at falde på lang sigt, og aldersstrukturen vil ændre sig betydeligt i de kommende årtier. EU's befolkning ventes at falde fra 447 millioner i 2019 til 424 millioner i 2070, og i denne periode vil medlemsstaternes befolkninger blive markant ældre på grund af dynamikken i fertilitet, forventet levetid og migration. Medianalderen ventes at stige med fem år i løbet af de kommende årtier.
19. Et betydeligt antal voksne er udsat for begrænsninger: Eurostat forventer, at en femtedel af EU's befolkning vil have en eller anden form for handicap inden udgangen af 2050. Mange af disse voksne er eller vil blive sårbare og er i kraft af de mange hindringer, der stadig findes for personer med et alvorligt mentalt og/eller fysisk handicap, ikke eller vil ikke være i stand til at beskytte deres egne interesser uden tilstrækkelig støtte.

20. Denne situation påvirker rets- og handleevnen for sårbare voksne, som står over for udfordringer og vanskeligheder med hensyn til at beskytte deres rettigheder, forsvare deres interesser og få adgang til domstolene og tilsvarende organer, både i nationale og grænseoverskridende situationer. I grænseoverskridende situationer, f.eks. i forbindelse med borgere, der er bosat i et andet land end det, hvor de er statsborgere, kan disse eksisterende vanskeligheder forværres af yderligere hindringer med hensyn til sprog, repræsentation eller adgang til retssystemet og til offentlige tjenester generelt.
21. Med tanke på Rådets konklusioner fra 2020 om "adgang til domstolene og tilsvarende organer – udnyttelse af digitaliseringens muligheder", som behandler sårbare voksnes behov med hensyn til digital adgang til domstolene og tilsvarende organer, bør der lægges særlig vægt på yderligere at støtte forbedringen af deres digitale færdigheder og deres adgang til oplysninger for at beskytte deres rettigheder.
22. Fri bevægelighed og opholdsret for personer i EU er hjørnesten i unionsborgerskabet, og sårbarhed må ikke være en hindring for den fulde udøvelse af rettigheder.
23. Under udvekslingen af synspunkter på justitsministrenes uformelle møde den 29. januar 2021 understregede de betydningen af Haagerkonventionen fra 2000 som et middel til at styrke beskyttelsen af sårbare voksne. Ministrene fremhævede, at et første skridt bør være at øge antallet af ratifikationer fra medlemsstaternes side. De drøftede også muligheden for at styrke rammerne i EU for at lette den frie bevægelighed for afgørelser om beskyttelse af sårbare voksne. På det strafferetlige område understregede ministrene, at der er behov for en bedre gennemførelse af den eksisterende retlige ramme med henblik på at sikre sårbare voksnes fulde udøvelse af deres rettigheder og deres beskyttelse, når de er ofre for kriminalitet.

24. Der findes i dag ingen ensartede internationale privatretlige regler inden for civilretligt samarbejde vedrørende beskyttelse af sårbare voksne i grænseoverskridende situationer i hele EU, og der er forskelle mellem medlemsstaternes lovgivning om kompetence, lovvalg og anerkendelse og fuldbyrdelse af beskyttelsesforanstaltninger. Reglernes mangfoldighed på disse områder kan hindre udøvelsen af sårbare voksnes ret til at færdes frit og opholde sig i en medlemsstat efter eget valg. Den kan også vanskeliggøre disse borgeres mulighed for at opnå passende beskyttelse i forbindelse med forvaltningen af deres ejendom i en grænseoverskridende sammenhæng.
25. Selvbestemmelsesretten er en grundlæggende rettighed, og repræsentationsbeføjelser, hvorved en voksen på forhånd har truffet foranstaltninger til sin pleje og/eller repræsentation, bør respekteres inden for EU.
26. Haagerkonventionen fra 2000 indeholder bestemmelser om beskyttelse i forbindelse med internationale forhold for voksne, der som følge af deres personlige evners begrænsning eller utilstrækkelighed ikke er i stand til at beskytte deres interesser. Denne konvention har til formål at forebygge konflikter mellem de kontraherende parter retssystemer for så vidt angår retternes kompetence, lovvalg og anerkendelse og fuldbyrdelse af foranstaltninger til beskyttelse af voksne, samtidig med at det sikres, at en "repræsentationsbeføjelse" har retskraft i en anden kontraherende part, og at der indføres en administrativ samarbejds mekanisme mellem parterne.
27. Sårbare voksne kan stå over for betydelige vanskeligheder i en grænseoverskridende sammenhæng i EU, f.eks. når en afgørelse om udpegelse af en repræsentant, der er truffet i én medlemsstat, skal anerkendes i en anden medlemsstat, eller når der er behov for søgsmål vedrørende deres faste ejendom eller bankkonti i udlandet, i mange tilfælde for at sikre deres underhold.

28. På højniveaukonferencen "Protecting Vulnerable Adults across Europe – the Way Forward", der blev holdt den 30. marts 2021, understregede en række paneldeltagere, at det ganske vist er vigtigt at opbygge erfaring og vurdere resultaterne af gennemførelsen af Haagerkonventionen fra 2000, men at EU bør være mere ambitiøs og gå videre med hensyn til at tilstræbe indbyrdes tilnærmelse af de internationale privatretlige regler for at sikre en effektiv beskyttelse af sårbare voksne ud fra princippet om gensidig anerkendelse.

Om strafferetlige spørgsmål

29. Den stadig mere omfattende udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold afspejles i sagens natur også i det stigende antal personer, der er involveret i straffesager i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere.
30. Sårbare voksne, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager, kan opleve en række vanskeligheder, der kan hindre den fulde udøvelse af deres processuelle rettigheder og kan undergrave retten til en retfærdig rettergang.
31. EU og dets institutioner bør reagere på de problemer og vanskeligheder, som europæiske borgere står over for i forbindelse med udøvelsen af deres rettigheder, navnlig i grænseoverskridende situationer, og skal sikre fuld og effektiv adgang til domstolene og tilsvarende organer for alle europæiske borgere.
32. På højniveaukonferencen "Protecting Vulnerable Adults across Europe – the Way Forward", der blev holdt den 30. marts 2021, blev det fremhævet, at der bør indføres retssikkerhedsgarantier for personer, som er sårbare, hvilket indebærer at kortlægge og anerkende deres specifikke behov og tage hensyn til dem under hele deres involvering i straffesagen og at yde støtte for at sikre, at mistænkte og tiltalte personer fuldt ud forstår sagens art og dens konsekvenser, og at de deltager effektivt i den pågældende straffesag, samt at beskytte personer, der er sårbare som ofre.

Konklusioner

33. Under hensyntagen til ovenstående mener Rådet, at der bør gøres en yderligere indsats for at styrke beskyttelsen af sårbare voksne i EU, både på det civil- og det strafferetlige område.
34. I denne henseende opfordrer det Kommissionen og medlemsstaterne til inden for rammerne af deres beføjelser og under overholdelse af nærhedsprincippet samt under henvisning til behovet for at undgå overlapning af regler at vedtage følgende foranstaltninger:

Rådet opfordrer medlemsstaterne til

Om både civil- og strafferetlige spørgsmål

- om muligt at anvende de disponible finansieringsmuligheder fra EU-budgettet, f.eks. genopretnings- og resiliensfaciliteten, programmet for retlige anliggender og programmet for rettigheder og værdier, med henblik på aktivt at udvikle foranstaltninger vedrørende beskyttelse og fremme af sårbare voksnes rettigheder, herunder inden for digitale færdigheder

Om civilretlige spørgsmål

- at fremme en større bevidsthed om Haagerkonventionen fra 2000 blandt retter, praktikere og alle interessenter, der er involveret i dens gennemførelse, navnlig gennem udveksling af erfaringer og udvikling af god praksis, for så vidt angår de medlemsstater, der allerede er parter i Haagerkonventionen fra 2000
- at fremskynde procedurerne for ratifikation af Haagerkonventionen fra 2000 med henblik på at afslutte ratifikationen så hurtigt som muligt, navnlig med henblik på den kommende særlige kommission for denne konvention, der tilrettelægges af Haagerkonferencen om International Privatret, for så vidt angår de medlemsstater, der er involveret i de pågældende procedurer
- at indlede og/eller fremme nationale konsultationer om en mulig tiltrædelse af Haagerkonventionen fra 2000 så hurtigt som muligt for så vidt angår alle andre medlemsstater

- at sikre, at de nationale foranstaltninger til beskyttelse af sårbare voksne er i overensstemmelse med handicapkonventionen

Om strafferetlige spørgsmål

- at sikre korrekt og fuldstændig gennemførelse af direktiv 2010/64/EU, direktiv 2012/13/EU, direktiv 2013/48/EU, direktiv (EU) 2016/343 og direktiv (EU) 2016/1919 og udveksle bedste praksis, navnlig med hensyn til sårbare voksne
- at bestræbe sig på at tage hensyn til Kommissionens henstilling af 27. november 2013 om retssikkerhedsgarantier for sårbare personer, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager
- at sikre en korrekt og fuld gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA
- at udveksle bedste praksis om gennemførelsen af direktiv 2012/29/EU, navnlig med hensyn til oprettelsen af integrerede, målrettede og specialiserede støttetjenester som supplement til eller som en del af almindelige hjælpetjenester for ofre for de mest sårbare ofre, f.eks. handicapinkluderende tjenester, der er tilgængelige for personer med handicap, som fastsat i EU-strategien for ofres rettigheder (2020-2025)
- at øge brugen af grænseoverskridende mekanismer til beskyttelse af ofre i EU, herunder den europæiske beskyttelsesordre⁵
- at sikre, at sårbare voksne, uanset om de er mistænkte eller tiltalte eller ofre, straks identificeres, og at deres sårbarhed vurderes på passende vis, så de fuldt ud kan udøve deres rettigheder i henhold til EU-retten i overensstemmelse med handicapkonventionen.

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/99/EU af 13. december 2011 om den europæiske beskyttelsesordre.

Rådet opfordrer Kommissionen til

Om civilretlige spørgsmål

- at vurdere mulige tiltag til at tilskynde flere medlemsstater til at ratificere Haagerkonventionen fra 2000 hurtigst muligt
- at gennemføre en grundig undersøgelse med henblik på nøje at overveje og vurdere, hvordan Den Europæiske Union yderligere kan styrke beskyttelsen af sårbare voksne i grænseoverskridende situationer
- at overveje, om der eventuelt er behov for en retlig ramme i Den Europæiske Union for at lette den frie bevægelighed for retsafgørelser og udenretslige afgørelser om beskyttelse af sårbare voksne i civilretlige sager, hvilket også kan omfatte repræsentationsbeføjelser, og livstestamenter om lægebehandling
- at forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport om resultaterne af undersøgelsen, om nødvendigt ledsaget af lovgivningsforslag

Om strafferetlige spørgsmål

- at undersøge, om der er behov for på en omfattende måde at styrke retssikkerhedsgarantierne for sårbare voksne, der er mistænkte eller tiltalte i straffesager, på grundlag af en undersøgelse, der vil gøre det muligt at overveje, hvordan Den Europæiske Union bør gå videre med beskyttelsen af sårbare voksne i overensstemmelse med handicapkonventionen
- nøje at overveje behovet for at fastlægge ensartede og fælles kriterier med henblik på at identificere sårbare voksne i straffesager, idet der tages hensyn til, at sårbarhed kan tilskrives en lang række omstændigheder og ikke nødvendigvis har én fælles årsag

- at tage hensyn til de specifikke behov hos sårbare voksne i forbindelse med overvågningen og sikringen af en korrekt og fuld gennemførelse af ovennævnte direktiv 2010/64/EU, direktiv 2012/13/EU, direktiv 2013/48/EU, direktiv (EU) 2016/343 og direktiv (EU) 2016/1919, for så vidt som de særlige behov hos sårbare mistænkte eller tiltalte behandles i disse direktiver
 - at fremme målrettet og specialiseret beskyttelse af sårbare voksne gennem EU's finansieringsmuligheder og EU-kampagnen om ofres rettigheder som fremhævet i EU-strategien for ofres rettigheder (2020-2025); der bør ved en sådan støtte og beskyttelse tages hensyn til den intersektionalitet, der er forbundet med viktimisering
 - at tage hensyn til de specifikke behov hos sårbare voksne i forbindelse med overvågningen og sikringen af en korrekt og fuld gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA og
 - at samarbejde med medlemsstaterne for at kortlægge horisontale eksempler på god praksis i denne henseende.
-