

Bruxelles, 8. lipnja 2021.
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Delegacije
Br. preth. dok.:	8636/21
Predmet:	Zaključci Vijeća o zaštiti ranjivih odraslih osoba u cijeloj Europskoj uniji

Za delegacije se u Prilogu nalaze Zaključci Vijeća o zaštiti ranjivih odraslih osoba u cijeloj Europskoj uniji, koje je Vijeće usvojilo na svojem sastanku održanome 7. lipnja 2021. Ti će se zaključci proslijediti na objavu u Službenom listu.

**ZAKLJUČCI VIJEĆA
O ZAŠTITI RANJIVIH ODRASLIH OSOBA U CIJELOJ EUROPSKOJ UNIJI**

Uvod

U području građanskog prava

1. Haškom konvencijom od 13. siječnja 2000. o međunarodnoj zaštiti odraslih osoba (u daljnjem tekstu: Haška konvencija iz 2000.) predviđa se zaštita u međunarodnim situacijama odraslih osoba koje zbog određenog smanjenja ili nedostataka vlastitih sposobnosti nisu u mogućnosti zaštititi svoje interese.
2. Vijeće je 24. listopada 2008. odobrilo zaključke u kojima se poziva:
 - a) države članice koje su već zaključile da bi pristupanje Haškoj konvenciji iz 2000. bilo u njihovu interesu da što prije započnu ili aktivno nastave s postupcima za njezino potpisivanje i/ili ratifikaciju i
 - b) Komisiju da pažljivo prati iskustvo u primjeni Haške konvencije iz 2000., imajući na umu relevantne rasprave na Haškoj konferenciji i u Vijeću Europe.

U tim je zaključcima ujedno navedeno da bi, ako je potrebno, nakon što se stekne dostatno iskustvo u primjeni Haške konvencije iz 2000., mogle započeti rasprave o preporučljivosti uvođenja dodatnih mjera na razini EU-a.

3. Europski parlament u svojoj je rezoluciji od 18. prosinca 2008. zatražio od Komisije da, čim se stekne dostatno iskustvo u primjeni Haške konvencije iz 2000., podnese zakonodavni prijedlog o jačanju suradnje među državama članicama i poboljšanju priznavanja i izvršenja odluka o zaštiti odraslih osoba, punomoći na osnovi nesposobnosti i trajnih punomoći.
4. U Stockholmskom programu iz 2009. istaknuto je da bi potrebu za dodatnim prijedlozima u pogledu ranjivih odraslih osoba trebalo procijeniti s obzirom na iskustvo koje su u primjeni Haške konvencije iz 2000. stekle države članice koje su stranke te konvencije ili one koje će postati njezine stranke u budućnosti te se potaknulo države članice da se što prije pridruže toj konvenciji.
5. Rezolucijom Europskog parlamenta od 1. lipnja 2017. potaknulo se države članice da potpišu i ratificiraju Hašku konvenciju iz 2000. i potiču samoodređenje odraslih osoba uvođenjem zakonodavstva o punomoći za slučaj buduće nesposobnosti u nacionalno pravo. Ujedno su dane preporuke Komisiji o toj temi, uz napomenu da je za zaštitu ranjivih odraslih osoba, prije svega osoba s invaliditetom, potreban cjelovit paket posebnih i ciljanih mjera. Tom se rezolucijom poziva Komisiju da donese prijedlog uredbe čiji je cilj poboljšanje suradnje među državama članicama i jamčenje automatskog priznavanja i izvršenja odluka o zaštiti ranjivih odraslih osoba, kao i punomoći za slučaj buduće nesposobnosti.
6. Hašku konvenciju iz 2000. dosad je ratificiralo deset država članica, a potpisalo ih je još šest.¹

¹ Tablica stanja dostupna je na <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=71>.

7. S obzirom na to da se radi o instrumentu za ljudska prava s jasnom dimenzijom socijalnog razvoja, u Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom od 13. prosinca 2006. (u daljnjem tekstu: Konvencija o pravima osoba s invaliditetom), čije su stranke i EU i njegove države članice, u širem se smislu definira pojam osoba s invaliditetom. Ta konvencija dovela je do promjene paradigme u pogledu pravne sposobnosti osoba s invaliditetom time što je potvrdila da bi sve osobe s invaliditetom trebale imati pravnu sposobnost na jednakoj osnovi kao i druge osobe. Njome se od država stranaka zahtijeva da poduzmu odgovarajuće mjere za podupiranje osoba s invaliditetom u ostvarivanju njihove pravne sposobnosti. Iako je Konvencija o pravima osoba s invaliditetom usredotočena na osobe s invaliditetom i ne pristupa invaliditetu iz „perspektive ranjivosti”, nego primjenjuje pristup utemeljen na ljudskim pravima, Haška konvencija iz 2000. trebala bi se provesti uz potpuno poštovanje navedene konvencije. Zajednički cilj provedbe tih dvaju instrumenata jesu promicanje i zaštita prava osoba s invaliditetom.

U području kaznenog prava

8. Stockholmskim programom također je stavljen snažan naglasak na jačanje prava pojedinaca u kaznenom postupku te je u njegovoj točki 2.4. Europsko vijeće pozdravilo činjenicu da je Vijeće donijelo Plan za jačanje postupovnih prava osumnjičenika i optuženika u kojem se ujedno pozvalo Komisiju da iznese predviđene prijedloge, uključujući posebne zaštitne mjere za osumnjičenike ili optuženike koji spadaju u skupinu ranjivih osoba (mjera E).

9. Do danas je doneseno šest mjera o postupovnim pravima u kaznenom postupku na temelju tog plana, a to su direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2010/64/EU (o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima), 2012/13/EU (o pravu na informiranje u kaznenom postupku) i 2013/48/EU (o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima), kao i direktive (EU) 2016/343 (o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku), 2016/800 (o postupovnim jamstvima za djecu, odnosno osobe mlađe od 18 godina, koja su osumnjičenici ili optuženici u kaznenim postupcima) i 2016/1919 (o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga); u mjeri u kojoj su posebne potrebe ranjivih osumnjičenika ili optuženika obuhvaćene tim direktivama, moraju se uzeti u obzir pri njihovoj provedbi.
10. U Preporuci Komisije od 27. studenoga 2013. o postupovnim jamstvima za ranjive osobe osumnjičene ili optužene u kaznenom postupku poziva se države članice da ojačaju određena postupovna prava svih ranjivih osumnjičenika ili optuženika koji zbog dobi, psihičkog ili fizičkog stanja ili invaliditeta nisu u mogućnosti razumjeti i učinkovito sudjelovati u kaznenim postupcima. Ta se preporuka stoga odnosi na ranjive odrasle osobe. Međutim, po svojoj prirodi ne predviđa pravno izvršiva prava ili obveze, a samo je jedna država članica obavijestila o mjerama potrebnima za provedbu Preporuke.
11. U točki 2.3.4. Stockholmskog programa Komisija i države članice pozvane su da posebnu pozornost obrate na žrtve kaznenih djela. U skladu s time Vijeće je 10. lipnja 2011. donijelo Rezoluciju o Planu za jačanje prava i zaštite žrtava, posebno u kaznenom postupku.

12. Direktivom 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća utvrđeni su minimalni standardi za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela kako bi se osiguralo da žrtve kaznenih djela dobiju odgovarajuće informacije, potporu i zaštitu i da im bude omogućeno sudjelovanje u kaznenim postupcima. Njome se nastoji promicati pravo na dostojanstvo, život, fizički i psihički integritet, slobodu i sigurnost, pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, pravo vlasništva, načelo nediskriminacije, načelo ravnopravnosti žena i muškaraca, prava djeteta, starijih osoba i osoba s invaliditetom te pravo na pošteno suđenje. Tom direktivom ne utječe se na dalekosežnije odredbe sadržane u drugim aktima Europske unije koji se na usmjereniji način bave posebnim potrebama posebnih kategorija žrtava, poput žrtava trgovanja ljudima i žrtava seksualnog zlostavljanja i seksualnog iskorištavanja djece te dječje pornografije.
13. U prvoj Strategiji EU-a za prava žrtava (2020. – 2025.)² prepoznaje se da je za najranjivije žrtve, kao što su žrtve s invaliditetom i starije žrtve, izrazito teško prolaziti kroz kazneni postupak i suočiti se s posljedicama kaznenog djela.
14. Izvješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću u kojima se ocjenjuje provedba Direktive o pravima žrtava³ i Direktive o europskom nalogu za zaštitu⁴ pokazuju da je potreban daljnji napredak kako bi se ostvario puni potencijal tih instrumenata.

² COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

³ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, COM(2020) 188 final, 11.5.2020.

⁴ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive 2011/99/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o europskom nalogu za zaštitu, COM(2020) 187 final, 11.5.2020.

Razmatranja Vijeća

Opća razmatranja

15. U Strategiji EU-a za prava osoba s invaliditetom (2021. – 2030.) pristupa se rješavanju različitih izazova s kojima se suočavaju osobe s invaliditetom, uključujući starije osobe s invaliditetom, te se nastoji ostvariti napredak u provedbi svih područja Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, na razini EU-a i na razini država članica. U toj se strategiji navodi da će Komisija surađivati s državama članicama kako bi se Haška konvencija iz 2000. provodila u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom.
16. Kriza uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19 utječe na cijelo društvo, a poseban učinak ima na one odrasle osobe koje su već bile ranjive.
17. Starenje stanovništva fenomen je koji pogađa naša društva, a broj i udio starijih osoba u porastu su u cijeloj Europi.
18. U skladu s Izvješćem o starenju stanovništva za 2021., koje je Europska komisija objavila 20. studenoga 2020., predviđa se dugoročno smanjenje ukupnog broja stanovnika EU-a, a dobna struktura znatno će se promijeniti u narednim desetljećima. Predviđa se da će se broj stanovnika EU-a smanjiti s 447 milijuna u 2019. na 424 milijuna u 2070., a u tom će razdoblju stanovništvo država članica drastično stariti s obzirom na dinamiku plodnosti, očekivanog životnog vijeka i migracija. Predviđa se da će se prosječna dob u narednim desetljećima povisiti za pet godina.
19. Znatno broj odraslih osoba suočen je s ograničenjima: Eurostat očekuje da će petina stanovništva EU-a do 2050. imati neki oblik invaliditeta. Mnoge od tih odraslih osoba ranjive su ili će postati ranjive te, zbog višestrukih prepreka koje još postoje za osobe s teškim mentalnim i/ili tjelesnim invaliditetom, nisu ili neće biti u mogućnosti zaštititi svoje interese bez odgovarajuće potpore.

20. Ta situacija utječe na pravnu sposobnost ranjivih odraslih osoba koje se suočavaju s izazovima i poteškoćama u zaštiti svojih prava, obrani svojih interesa i pristupu pravosuđu u nacionalnim i u prekograničnim situacijama. U prekograničnim situacijama, primjerice u slučaju građana koji borave u državi čiji nisu državljani, te postojeće poteškoće mogu se pogoršati zbog dodatnih prepreka u pogledu jezika, zastupanja ili pristupa pravosudnom sustavu i javnim uslugama općenito.
21. Podsjećajući na zaključke Vijeća iz 2020. naslovljene „Pristup pravosuđu – iskorištavanje mogućnosti digitalizacije” kojima se pristupa rješavanju potreba ranjivih odraslih osoba u pogledu digitalnog pristupa pravosuđu, posebnu pozornost trebalo bi posvetiti daljnjem podupiranju poboljšanja njihovih digitalnih vještina i njihova pristupa informacijama kako bi se zaštitila njihova prava.
22. Sloboda kretanja i boravka osoba u EU-u temelji su građanstva EU-a, a ranjivost ne smije biti prepreka potpunom ostvarivanju bilo kakvih prava.
23. Tijekom razmjene mišljenja na neformalnom sastanku 29. siječnja 2021. ministri pravosuđa istaknuli su važnost Haške konvencije iz 2000. kao sredstva za jačanje zaštite ranjivih odraslih osoba. Ministri su naglasili da bi kao prvi korak trebalo povećati broj država članica koje su je ratificirale. Raspravljali su i o mogućnosti jačanja okvira unutar EU-a za olakšavanje slobodnog optjecaja odluka o zaštiti ranjivih odraslih osoba. U području kaznenog prava ministri su istaknuli potrebu za boljom provedbom postojećeg pravnog okvira s ciljem osiguravanja potpunog ostvarivanja pravâ ranjivih odraslih osoba i njihove zaštite kada su žrtve kaznenih djela.

24. Danas ne postoje jedinstvena pravila međunarodnoga privatnog prava koja se primjenjuju u području pravosudne suradnje u građanskim stvarima u pogledu zaštite ranjivih odraslih osoba u prekograničnim situacijama u cijelom EU-u te postoje razlike među zakonima država članica o nadležnosti, mjerodavnom pravu te priznavanju i izvršenju mjera zaštite. Raznolikošću pravila o tim pitanjima moglo bi se ugroziti ostvarivanje prava ranjivih odraslih osoba na slobodno kretanje i boravak u državi članici po vlastitom izboru. Time bi se ujedno mogla spriječiti mogućnost tih građana da dobiju odgovarajuću zaštitu u pogledu upravljanja svojom imovinom u prekograničnom kontekstu.
25. Pravo na samoodređenje temeljno je pravo te bi se unutar EU-a trebale poštovati ovlasti zastupanja s pomoću kojih je odrasla osoba unaprijed dogovorila svoju skrb i/ili zastupanje.
26. Haškom konvencijom iz 2000. predviđa se zaštita u međunarodnim situacijama odraslih osoba koje zbog određenog smanjenja ili nedostataka vlastitih sposobnosti nisu u mogućnosti zaštititi svoje interese. Cilj je te konvencije spriječiti sukobe između pravnih sustava ugovornih stranaka u pogledu nadležnosti, mjerodavnog prava te priznavanja i izvršenja mjera za zaštitu odraslih osoba, istodobno osiguravajući da „ovlasti zastupanja” imaju pravnu snagu u drugoj ugovornoj stranci te uspostavljajući mehanizam administrativne suradnje između stranaka.
27. Ranjive odrasle osobe mogu se suočiti sa znatnim poteškoćama u prekograničnom kontekstu unutar EU-a, na primjer kada odluku o imenovanju zastupnika izdanu u jednoj državi članici treba priznati u drugoj državi članici ili kada je potrebno djelovanje u vezi s njihovom nepokretnom imovinom ili bankovnim računima u inozemstvu, u mnogim slučajevima za osiguravanje vlastite egzistencije.

28. Na konferenciji na visokoj razini naslovljenoj „Zaštita ranjivih odraslih osoba u cijeloj Europi: daljnji koraci”, koja je održana 30. ožujka 2021., neki su sudionici istaknuli da bi, iako je važno stjecati iskustvo i procjenjivati rezultate provedbe Haške konvencije iz 2000., EU trebao biti ambiciozniji i otići korak dalje u nastojanju da uskladi pravila međunarodnoga privatnog prava kako bi se osigurala djelotvorna zaštita ranjivih odraslih osoba na temelju načela uzajamnog priznavanja;

U području kaznenog prava

29. Sve raširenije ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak odražava se i u neizbježno rastućem broju osoba uključenih u kaznene postupke u državi članici koja nije država čiji su oni državljani.
30. Ranjive odrasle osobe koje su osumnjičenici ili optuženici u kaznenom postupku mogu naići na niz poteškoća koje bi mogle otežati potpuno ostvarenje njihovih postupovnih prava i ugroziti pravo na pošteno suđenje.
31. EU i njegove institucije trebali bi odgovoriti na probleme i poteškoće s kojima se suočavaju europski građani u ostvarivanju svojih prava, posebno u prekograničnim situacijama, te svim europskim građanima osigurati potpun i djelotvoran pristup pravosuđu.
32. Na konferenciji na visokoj razini naslovljenoj „Zaštita ranjivih odraslih osoba u cijeloj Europi: daljnji koraci”, koja je održana 30. ožujka 2021., istaknuto je da bi za ranjive osobe trebala biti uspostavljena postupovna jamstva, što podrazumijeva utvrđivanje i prepoznavanje njihovih posebnih potreba, uzimanje tih potreba u obzir tijekom cijelog trajanja njihove uključenosti u kazneni postupak te pružanje potpore kako bi se osiguralo da osumnjičenici i optuženici u potpunosti razumiju prirodu postupka i njegove posljedice te da učinkovito sudjeluju u takvim kaznenim postupcima, kao i zaštitu osoba koje su ranjive kao žrtava.

Zaključci

33. S obzirom na navedeno, Vijeće smatra da je potreban daljnji rad kako bi se pojačala zaštita ranjivih odraslih osoba unutar EU-a i u području građanskog i u području kaznenog prava.
34. U tom pogledu poziva Komisiju i države članice da u okviru svojih nadležnosti i poštujući načelo supsidijarnosti te ističući pritom potrebu za izbjegavanjem udvostručavanja pravila donesu sljedeće mjere:

Vijeće poziva države članice da:

U području građanskog i kaznenog prava

- ako je moguće, iskoriste dostupne mogućnosti financiranja iz proračuna EU-a, kao što su Mehanizam za oporavak i otpornost, program Pravosuđe i program Građani, jednakost, prava i vrijednosti, kako bi aktivno razvijale djelovanja povezana sa zaštitom i promicanjem prava ranjivih odraslih osoba, među ostalim u području digitalne pismenosti i vještina;

U području građanskog prava

- promiču veću svijest o Haškoj konvenciji iz 2000. među sudovima, stručnjacima i svim dionicima uključenima u njezinu provedbu, posebno razmjenom iskustava i uspostavom dobre prakse, ako se radi o onim državama članicama koje su već stranke Haške konvencije iz 2000.;
- unaprijede postupke ratifikacije Haške konvencije iz 2000. s ciljem što bržeg dovršetka ratifikacije, posebno s obzirom na predstojeći sastanak posebnog povjerenstva za tu konvenciju koji organizira Haška konferencija o međunarodnom privatnom pravu, ako se radi o onim državama članicama koje sudjeluju u tim postupcima;
- što prije započnu domaća savjetovanja o mogućem pristupanju Haškoj konvenciji iz 2000. i/ili ostvare napredak u tim savjetovanjima, ako se radi o svim drugim državama članicama;

- osiguraju da nacionalne mjere za zaštitu ranjivih odraslih osoba budu u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom;

U području kaznenog prava

- osiguraju ispravnu i potpunu provedbu Direktive 2010/64/EU, Direktive 2012/13/EU, Direktive 2013/48/EU, Direktive (EU) 2016/343 i Direktive (EU) 2016/1919 te razmjenjuju najbolje prakse, posebno u pogledu ranjivih odraslih osoba;
- nastoje uzeti u obzir Preporuku Komisije od 27. studenoga 2013. o postupovnim jamstvima za ranjive osobe osumnjičene ili optužene u kaznenom postupku;
- osiguraju ispravnu i potpunu provedbu Direktive 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP;
- razmjenjuju najbolje prakse u vezi s provedbom Direktive 2012/29/EU, posebno u pogledu uspostave integriranih i ciljanih specijalističkih službi za potporu, kao dodatka ili u sklopu općih službi za potporu najranjivijim žrtvama, kao što su službe koje su prilagođene i pristupačne osobama s invaliditetom, kako je utvrđeno u Strategiji EU-a za prava žrtava za razdoblje 2020. 2025.;
- poboljšaju upotrebu prekograničnih mehanizama zaštite žrtava u EU-u, među ostalim europskog naloga za zaštitu⁵;
- osiguraju da se ranjive odrasle osobe, bez obzira na to jesu li osumnjičenici ili optuženici ili žrtve, brzo identificiraju te da se njihova ranjivost primjereno procijeni kako bi mogli u potpunosti ostvariti svoja prava na temelju prava EU-a, u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom.

⁵ Direktiva 2011/99/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o europskom nalogu za zaštitu.

Vijeće poziva Komisiju da:

U području građanskog prava

- procijeni moguća djelovanja za poticanje drugih država članica da što brže ratificiraju Hašku konvenciju iz 2000.;
- provede detaljnu studiju s ciljem pažljivog razmatranja i procjene načina na koji bi Europska unija mogla dodatno pojačati zaštitu ranjivih odraslih osoba u prekograničnim situacijama;
- razmotri moguću potrebu za pravnim okvirom unutar Europske unije kako bi se olakšao slobodan optjecaj sudskih i izvansudskih odluka o zaštiti ranjivih odraslih osoba u građanskim stvarima, što bi moglo uključivati i ovlasti zastupanja te prethodne upute o liječenju;
- podnese Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru izvješće o rezultatima studije, zajedno s, prema potrebi, zakonodavnim prijedlozima;

U području kaznenog prava

- ispita postoji li potreba za sveobuhvatnim jačanjem postupovnih jamstava za ranjive odrasle osobe koje su osumnjičenici ili optuženici u kaznenom postupku na temelju studije kojom će se omogućiti promišljanje o načinu na koji bi Europska unija trebala nastaviti raditi na zaštiti ranjivih odraslih osoba u skladu s Konvencijom o pravima osoba s invaliditetom;
- pažljivo razmotri potrebu za određivanjem jedinstvenih i zajedničkih kriterija za utvrđivanje ranjivih odraslih osoba u kaznenom postupku, uzimajući u obzir činjenicu da se ranjivost može pripisati širokom rasponu okolnosti i ne mora nužno imati jedan zajednički uzrok;

- uzme u obzir posebne potrebe ranjivih odraslih osoba pri praćenju i osiguravanju ispravne i potpune provedbe navedene Direktive 2010/64/EU, Direktive 2012/13/EU, Direktive 2013/48/EU, Direktive (EU) 2016/343 i Direktive (EU) 2016/1919 u mjeri u kojoj su tim direktivama obuhvaćene posebne potrebe ranjivih osumnjičenika ili optuženika;
 - promiče ciljanu i specijalističku zaštitu ranjivih odraslih osoba s pomoću mogućnosti financiranja sredstvima EU-a i informativne kampanje EU-a o pravima žrtava, kako je istaknuto u Strategiji EU-a za prava žrtava (2020. – 2025.); pri takvoj potpori i zaštiti trebalo bi u obzir uzeti intersekcionalnost viktimizacije;
 - uzme u obzir posebne potrebe ranjivih odraslih osoba pri praćenju i osiguravanju ispravne i potpune provedbe Direktive 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP i
 - poveže se s državama članicama kako bi se utvrdile horizontalne dobre prakse u tom pogledu.
-