

Bruselj, 8. junij 2021
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

IZID POSVETOVANJA

Pošiljatelj: generalni sekretariat Sveta

Prejemnik: delegacije

Št. predh. dok.: 8636/21

Zadeva: Sklepi Sveta o varstvu ranljivih odraslih oseb v Evropski uniji

V prilogi vam pošiljamo sklepe Sveta o varstvu ranljivih odraslih oseb v Evropski uniji, ki jih je Svet odobril na seji 7. junija 2021. Ti sklepi bodo posredovani v objavo v Uradnem listu.

**SKLEPI SVETA
O VARSTVU RANLJIVIH ODRASLIH OSEB V EVROPSKI UNIJI**

Uvod

O civilnopravnih zadevah

1. Haaška konvencija z dne 13. januarja 2000 o mednarodnem varstvu odraslih oseb (v nadaljevanju: Haaška konvencija iz leta 2000) določa varstvo odraslih oseb, ki v mednarodnih razmerah zaradi invalidnosti ali osebne nezmožnosti ne morejo varovati svojih interesov.
2. Svet je 24. oktobra 2008 odobril sklepe, v katerih je pozval:
 - a) države članice, ki so ugotovile, da je pristop k Haaški konvenciji iz leta 2000 v njihovem interesu, naj čim prej začnejo izvajati postopke za podpis in/ali njeno ratifikacijo oziroma naj jih dejavno nadaljujejo, ter
 - b) Komisijo, naj podrobno spremlja izkušnje pri izvajanju Haaške konvencije iz leta 2000 in pri tem upošteva ustrezna prizadevanja v okviru Haaške konference in Sveta Evrope.

V teh sklepih je bilo tudi poudarjeno, da bi po pridobitvi zadostnih izkušenj pri izvajanju Haaške konvencije iz leta 2000 po potrebi lahko organizirali razpravo o morebitni določitvi dodatnih ukrepov na ravni EU.

3. Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 18. decembra 2008 od Komisije zahteval, naj – kakor hitro bodo pridobljene zadostne izkušnje z delovanjem Haaške konvencije iz leta 2000 – predloži zakonodajni predlog za okrepitev sodelovanja med državami članicami ter za izboljšanje postopkov priznavanja in izvrševanja odločb o varstvu polnoletnih oseb, izvajanja pooblastil v primeru nezmožnosti in trajnih pooblastil pravnega zastopnika.
4. V Stockholmskem programu iz leta 2009 je bilo poudarjeno, da bi bilo treba potrebo po dodatnih predlogih v zvezi z ranljivimi odraslimi osebami preučiti na podlagi izkušenj, ki so jih pri uporabi Haaške konvencije iz leta 2000 pridobile države članice, ki so njene podpisnice ali bodo to postale v prihodnosti; države članice so bile pozvane, naj čim prej pristopijo h Konvenciji.
5. Evropski parlament je v resoluciji z dne 1. junija 2017 države članice spodbudil, naj podpišejo in ratificirajo Haaško konvencijo iz leta 2000, ter jih pozval, naj spodbujajo samoodločanje odraslih oseb, tako da v nacionalno pravo uvedejo zakonodajo o pooblastilih v primeru nezmožnosti. Prav tako je na Komisij naslovil priporočila, v katerih je opozoril, da je treba za varstvo ranljivih odraslih oseb, zlasti invalidov, sprejeti celovit sklop posebnih in ciljno naravnanih ukrepov. V navedeni resoluciji Evropskega parlamenta je bila Komisija pozvana, naj sprejme predlog uredbe, katere cilj je okrepiti sodelovanje med državami članicami in zagotoviti samodejno priznavanje in izvrševanje odločb v zvezi z varstvom ranljivih odraslih oseb in pooblastili v primeru nezmožnosti.
6. Haaško konvencijo iz leta 2000 je doslej ratificiralo deset držav članic, podpisalo pa jo je še šest drugih.¹

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

7. Pojem invalidi je v Konvenciji Združenih narodov o pravicah invalidov z dne 13. decembra 2006 (v nadaljevanju: Konvencija o pravicah invalidov) – instrumentu s področja človekovih pravic, ki ima poudarjeno razsežnost socialnega razvoja –, katere pogodbenice so tako EU kot njene države članice, opredeljen bolj široko. S Konvencijo o pravicah invalidov se je spremenila paradigma v zvezi s pravno sposobnostjo invalidov, saj je bilo potrjeno, da bi bilo treba vsem invalidom priznavati enako pravno sposobnost kot drugim. Od držav pogodbenic zahteva, da sprejmejo ustrezne ukrepe za podporo invalidom pri uveljavljanju njihove pravne sposobnosti. Čeprav Konvencija o pravicah invalidov obravnava invalide in k invalidnosti namesto z vidika ranljivosti pristopa predvsem z vidika človekovih pravic, bi morala biti pri izvajanju Haaške konvencije iz leta 2000 dosledno spoštovana. Izvajanje teh dveh instrumentov je namenjeno spodbujanju in varstvu pravic invalidov.

O kazenskoopravnih zadevah

8. V Stockholmskem programu je tudi močen poudarek na krepitvi pravic posameznika v kazenskem postopku. V točki 2.4 Programa je Evropski svet pozdravil načrt za krepitev procesnih pravic osumljenih ali obtoženih oseb v kazenskih postopkih, ki ga je sprejel Svet in v katerem je bila Komisija tudi pozvana, naj predloži predvidene predloge, vključno s posebnim varstvom za osumljene ali obtožene osebe, ki spadajo v skupino ranljivih oseb (ukrep E).

9. Za zdaj je bilo v skladu z navedenim načrtom sprejetih šest ukrepov o procesnih pravicah v kazenskem postopku, in sicer: direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2010/64/EU (o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih), 2012/13/EU (o pravici do obveščenosti v kazenskem postopku) in 2013/48/EU (o pravici do dostopa do odvetnika v kazenskem postopku in v postopkih na podlagi evropskega naloga za prijetje ter pravici do obvestitve tretje osebe ob odvzemu prostosti in do komunikacije s tretjimi osebami in konzularnimi organi med odvzemom prostosti) ter direktive (EU) 2016/343 (o krepitvi nekaterih vidikov domneve nedolžnosti in krepitvi pravice biti navzoč na sojenju v kazenskem postopku), 2016/800 (o procesnih jamstvih za otroke, tj. osebe, mlajše od 18 let, ki so osumljene ali obdolžene osebe v kazenskem postopku) in 2016/1919 (o brezplačni pravni pomoči za osumljene in obdolžene osebe v kazenskem postopku ter za zahtevane osebe v postopku na podlagi evropskega naloga za prijetje); kolikor so v teh direktivah obravnavane posebne potrebe ranljivih osumljenih ali obdolženih oseb, jih je treba upoštevati pri njihovem izvajanju;
10. Države članice so bile v Priporočilu Komisije z dne 27. novembra 2013 o procesnih jamstvih za ranljive osebe, ki so osumljene ali obdolžene v kazenskem postopku, pozvane, naj okrepijo nekatere procesne pravice ranljivih osumljenih ali obdolženih oseb, ki zaradi svoje starosti, duševnih ali telesnih značilnosti ali invalidnosti ne morejo razumeti kazenskega postopka in v njem učinkovito sodelovati. To priporočilo torej zadeva ranljive odrasle osebe, a po svoji naravi ne določa pravno izvršljivih pravic ali obveznosti; doslej je samo ena država članica priglasila ukrepe, potrebne za uveljavitev priporočila.
11. Komisija in države članice so v točki 2.3.4 Stockholmskega programa pozvane, naj posebno pozornost namenijo žrtvam kaznivih dejanj. Svet je v skladu s tem 10. junija 2011 sprejel Resolucijo o načrtu za okrepitev pravic in zaščite žrtev, zlasti v kazenskem postopku.

12. Z Direktivo 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta so bili določeni minimalni standardi na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj, in sicer z namenom, da se žrtvam kaznivih dejanj zagotovijo ustrezne informacije, podpora in zaščita ter sodelovanje v kazenskem postopku. Njen cilj je spodbujanje pravice do dostojanstva, življenja, fizične in duševne integritete, svobode in varnosti, spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, pravice do lastnine, načela nediskriminacije, načela enakosti med moškimi in ženskami, pravic otrok, starejših in invalidov ter pravice do poštenega sojenja. Ta direktiva ne vpliva na daljnosežnejše določbe drugih aktov Evropske unije, ki bolj usmerjeno obravnavajo specifične potrebe posebnih kategorij žrtev, kot so žrtve trgovine z ljudmi, žrtve spolne zlorabe in spolnega izkoriščanja, ki so otroci, ter žrtve otroške pornografije.
13. V prvi strategiji EU o pravicah žrtev (2020–2025)² je navedeno, da je najbolj ranljivim žrtvam, kot so invalidi in starejši, med kazenskim postopkom in pri spoprijemanju s posledicami kaznivega dejanja še posebno težko.
14. Poročili Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni izvajanja direktive o pravicah žrtev³ in direktive o evropski odredbi o zaščiti⁴ kažeta, da je za uresničitev celotnega potenciala teh instrumentov treba narediti več.

² COM(2020) 258 final z dne 24. junija 2020.

³ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ, COM (2020) 188 final z dne 11. maja 2020.

⁴ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju Direktive 2011/99/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o evropski odredbi o zaščiti, COM(2020) 187 final z dne 11. maja 2020.

Preudarki Sveta

Splošni preudarki

15. Strategija EU o pravicah invalidov za obdobje 2021–2030 obravnava različne izzive, s katerimi se soočajo invalidi, vključno s starejšimi invalidi, in si prizadeva za napredek pri izvajanju vseh področij Konvencije o pravicah invalidov tako na ravni EU kot na ravni držav članic. Strategija navaja, da bo Komisija sodelovala z državami članicami pri izvajanju Haaške konvencije iz leta 2000 v skladu s Konvencijo o pravicah invalidov.
16. Kriza zaradi pandemije COVID-19 vpliva na celotno družbo, zlasti na tiste odrasle, ki so že neodvisno od nje v ranljivem položaju.
17. Staranje prebivalstva je pojav, ki vpliva na našo družbo, saj se v Evropi povečujeta tako število kot delež starejših.
18. V skladu s poročilom o staranju prebivalstva za leto 2021, ki ga je Evropska komisija objavila 20. novembra 2020, naj bi se celotno prebivalstvo EU dolgoročno zmanjšalo, starostna struktura pa se bo v prihodnjih desetletjih bistveno spremenila. Prebivalstvo EU naj bi se zmanjšalo s 447 milijonov ljudi v letu 2019 na 424 milijonov leta 2070, v tem obdobju pa se bo prebivalstvo držav članic zaradi dinamike rodnosti, pričakovane življenjske dobe in migracij dramatično staralo. Povprečna starost naj bi se v prihodnjih desetletjih zvišala za pet let.
19. Veliko število odraslih se sooča z omejitvami: Eurostat pričakuje, da bo do leta 2050 petina prebivalcev EU imela določeno obliko invalidnosti. Marsikdo je ali bo postal ranljiv in zaradi številnih ovir, s katerimi se osebe s hudo duševno in/ali telesno okvaro še vedno soočajo, ne more ali ne bo mogel zaščititi svojih interesov brez ustrezne podpore.

20. To stanje vpliva na pravno sposobnost ranljivih odraslih oseb, ki se tako v nacionalnih kot čezmejnih primerih soočajo z izzivi in težavami pri varstvu svojih pravic, zaščiti svojih interesov in dostopu do pravnega varstva. V čezmejnih primerih, na primer pri državljanih, ki prebivajo v državi, ki ni država njihovega državljanstva, se lahko te obstoječe težave še poslabšajo zaradi dodatnih ovir v zvezi z jezikom, zastopanjem ali dostopom do sodnega sistema in javnih storitev na splošno.
21. Ob upoštevanju sklepov Sveta iz leta 2020 z naslovom „Dostop do sodnega varstva – izkoriščanje priložnosti, ki jih prinaša digitalizacija“, ki obravnavajo potrebe ranljivih odraslih oseb v zvezi z digitalnim dostopom do pravnega varstva, bi se bilo treba posebej posvetiti temu, da se še naprej spodbuja izboljševanje njihovih digitalnih znanj in spretnosti ter njihovega dostopa do informacij, s tem pa zaščita njihovih pravic.
22. Svoboda gibanja in svoboda prebivanja oseb v EU sta temelj državljanstva EU, tako da zaradi ranljivosti ne sme biti ovirano polno uveljavljanje vseh pravic.
23. Ministri in ministrice za pravosodje so v izmenjavi mnenj na neformalnem srečanju 29. januarja 2021 poudarili, da je Haaška konvencija iz leta 2000 sredstvo za krepitev varstva ranljivih odraslih oseb. Poudarili so, da bi moral biti prvi korak povečanje števila držav članic, ki so ratificirale zadevno konvencijo. Razpravljali so tudi o možnosti okrepitve okvira znotraj EU za lažji prosti pretok odločb o varstvu ranljivih odraslih oseb. Na področju kazenskega prava so opozorili, da je treba bolje izvajati obstoječi pravni okvir, da bi ranljivim odraslim osebam zagotovili polno uveljavljanje pravic in zaščito, kadar so žrtve kaznivih dejanj.

24. Za zdaj še ni enotnih pravil mednarodnega zasebnega prava, ki bi se uporabljala na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah v zvezi z varstvom ranljivih odraslih oseb v čezmejnih primerih znotraj EU, prav tako pa med zakoni držav članic obstajajo razlike glede pristojnosti, prava, ki se uporablja, ter priznavanja in izvrševanja varstvenih ukrepov. Razlike med pravili o teh vprašanjih bi lahko ogrozile uresničevanje pravice ranljivih odraslih oseb do prostega gibanja in prebivanja v državi članici po lastni izbiri. Poleg tega bi lahko te državljane ovirale pri pridobivanju ustreznega varstva v zvezi z upravljanjem svojega premoženja v čezmejnih primerih.
25. Pravica do samostojnega odločanja je temeljna pravica in v EU bi bilo treba spoštovati pooblastilo za zastopanje, s katerimi se je odrasla oseba predhodno dogovorila za svojo oskrbo in/ali zastopanje;
26. Haaška konvencija iz leta 2000 določa varstvo odraslih oseb, ki v mednarodnih situacijah zaradi prizadetosti ali osebne nezmožnosti ne morejo varovati svojih interesov. Cilj te konvencije je preprečiti spore med pravnimi sistemi pogodbenic, kar zadeva pristojnost, pravo, ki se uporablja, ter priznavanje in izvrševanje ukrepov za varstvo odraslih oseb, hkrati pa zagotoviti, da ima „pooblastilo za zastopanje“ pravno veljavo v drugi pogodbenici, ter vzpostaviti mehanizem upravnega sodelovanja med pogodbenicami.
27. Ranljive odrasle osebe imajo lahko veliko težav v čezmejnih primerih znotraj EU, na primer kadar je treba odločitev o imenovanju zastopnika, izdano v eni državi članici, priznati v drugi državi članici ali kadar je treba ukrepati glede nepremičnin ali bančnih računov v tujini, pogosto zaradi zagotavljanja njihovega preživetja.

28. Na konferenci na visoki ravni 30. marca 2021 na temo „Varstvo ranljivih odraslih oseb v Evropi – pot naprej“ so nekateri govorniki poudarili, da je pridobivanje izkušenj in ocenjevanje rezultatov izvajanja Haaške konvencije iz leta 2000 sicer pomembno, vendar bi morala biti EU bolj ambiciozna in si bolj prizadevati za zblíževanje pravil mednarodnega zasebnega prava, da bi zagotovila učinkovito varstvo ranljivih odraslih oseb na podlagi načela vzajemnega priznavanja.

O kazenskoopravnih zadevah

29. Z vse večjim uveljavljanjem pravice do prostega gibanja in prebivanja se neizbežno povečuje tudi število oseb, udeleženih v kazenskih postopkih v državi članici, ki ni država njihovega državljanstva.
30. Ranljive odrasle osebe, osumljene ali obdolžene v kazenskem postopku, imajo lahko vrsto težav, ki bi lahko ogrozile polno uveljavljanje njihovih procesnih pravic in ogrozile pravico do poštenega sojenja.
31. EU in njene institucije bi morale ukrepati glede težav, s katerimi se srečujejo evropski državljani pri uveljavljanju svojih pravic, zlasti v čezmejnih primerih, ter vsem evropskim državljanom zagotoviti neomejen in učinkovit dostop do pravnega varstva.
32. Na konferenci na visoki ravni 30. marca 2021 na temo „Varstvo ranljivih odraslih oseb v Evropi – pot naprej“ je bilo poudarjeno, da bi bilo treba za ranljive osebe vzpostaviti procesna jamstva, kar vključuje prepoznavanje in priznavanje njihovih posebnih potreb, upoštevanje teh potreb ves čas njihove udeležbe v kazenskem postopku in zagotavljanje podpore, da bi osumljene in obdolžene osebe v celoti razumele naravo postopka in njegove posledice ter da bi lahko učinkovito sodelovale v takih kazenskih postopkih, vključuje pa tudi zaščito oseb, ki so ranljive kot žrtve.

Zaključki

33. Svet glede na navedeno meni, da bi bilo treba nadaljevati delo za okrepitev varstva ranljivih odraslih oseb v EU v civilnopravnih in kazenskopravnih zadevah.
34. V zvezi s tem poziva Komisijo in države članice, naj v okviru svojih pristojnosti in ob spoštovanju načela subsidiarnosti ter ob upoštevanju potrebe po izogibanju podvajanju pravil sprejmejo naslednje ukrepe:

Svet poziva države članice, naj:

glede civilnopravnih in kazenskopravnih zadev

- uporabijo, kadar je to mogoče, razpoložljive možnosti financiranja iz proračuna EU, kot so mehanizem za okrepanje in odpornost, program za pravosodje in program CERV, za dejavno razvijanje ukrepov, povezanih z varstvom in spodbujanjem pravic ranljivih odraslih, tudi na področju digitalne pismenosti in spretnosti;

glede civilnopravnih zadev

- si prizadevajo za večjo ozaveščenost glede Haaške konvencije iz leta 2000 med sodišči, pravosodnimi delavci in vsemi deležniki, ki so vključeni v njeno izvajanje, zlasti z izmenjavo izkušenj in razvojem dobrih praks za tiste države članice, ki so že pogodbenice Haaške konvencije iz leta 2000;
- tiste države članice, ki izvajajo postopke za ratifikacijo Haaške konvencije iz leta 2000, te postopke pospešijo, da bi se čim prej zaključili, zlasti glede na bližnji sestanek posebne komisije za to konvencijo, ki ga bo organizirala Haaška konferenca o mednarodnem zasebnem pravu;
- vse ostale države članice čim prej začnejo in/ali pospešijo notranja posvetovanja o morebitnem pristopu k Haaški konvenciji iz leta 2000;

- zagotovijo skladnost nacionalnih ukrepov za varstvo ranljivih odraslih s Konvencijo o pravicah invalidov;

glede kazenskoopravnih zadev

- zagotovijo pravilno in dosledno izvajanje Direktive 2010/64/EU, Direktive 2012/13/EU, Direktive 2013/48/EU, Direktive (EU) 2016/343 in Direktive (EU) 2016/1919 ter izmenjujejo najboljše prakse, zlasti v zvezi z ranljivimi odraslimi osebami;
- kolikor je mogoče upoštevajo Priporočilo Komisije z dne 27. novembra 2013 o procesnih jamstvih za ranljive osebe, ki so osumljene ali obdolžene v kazenskem postopku;
- zagotovijo pravilno in dosledno izvajanje Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ;
- izmenjujejo najboljše prakse pri izvajanju Direktive 2012/29/EU, zlasti v zvezi z vzpostavitvijo celovitih in usmerjenih specialističnih storitev podpore poleg splošnih storitev podpore najranljivejšim žrtvam ali kot sestavni del slednjih, kot na primer storitev, ki so vključevalne in dostopne za invalide, kot je določeno v Strategiji EU o pravicah žrtev (2020–2025);
- pogosteje uporabljajo čezmejne mehanizme za zaščito žrtev v EU, tudi evropsko odredbo o zaščiti⁵;
- zagotovijo, da bodo ranljive odrasle osebe, bodisi ko gre za osumljene ali obdolžene osebe bodisi za žrtve, nemudoma identificirane in da bo njihova ranljivost ustrezno ocenjena, tako da bodo lahko v celoti uveljavljale svoje pravice v skladu s pravom EU in Konvencijo o pravicah invalidov.

⁵ Direktiva 2011/99/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o evropski odredbi o zaščiti.

Svet poziva Komisijo, naj:

glede civilnopravnih zadev

- oceni morebitne ukrepe za spodbujanje preostalih držav članic k čimprejšnji ratifikaciji Haaške konvencije iz leta 2000;
- s temeljito študijo skrbno preuči in oceni, kako bi lahko Evropska unija dodatno okrepila varstvo ranljivih odraslih v čezmejnih primerih;
- preuči, ali Evropska unija potrebuje pravni okvir, ki bi olajšal prosti pretok sodnih in izvensodnih odločb o varstvu ranljivih odraslih oseb v civilnih zadevah, kar bi lahko vključevalo tudi pooblastilo za zastopanje in vnaprej izraženo voljo glede zdravljenja;
- Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru predloži poročilo o rezultatih študije in po potrebi zakonodajne predloge;

glede kazenskopravnih zadev

- preuči, ali je treba celovito okrepiti procesna jamstva za ranljive odrasle osebe, osumljene ali obdolžene v kazenskem postopku, in sicer na podlagi študije, s katero bo mogoče razmisliti, kako bi lahko Evropska unija v skladu s Konvencijo o pravicah invalidov dosegla napredek glede varstva ranljivih odraslih oseb;
- skrbno preuči potrebo po opredelitvi enotnih in skupnih meril za opredelitev ranljivih odraslih oseb v kazenskih postopkih, pri čemer je treba upoštevati, da je ranljivost mogoče pripisati številnim okoliščinam in da vzrok ni nujno isti;

- pri spremljanju in zagotavljanju pravilnega in doslednega izvajanja navedene Direktive 2010/64/EU, Direktive 2012/13/EU, Direktive 2013/48/EU, Direktive (EU) 2016/343 in Direktive (EU) 2016/1919 upošteva posebne potrebe ranljivih odraslih oseb, kolikor so v teh direktivah obravnavane posebne potrebe ranljivih osumljenih ali obdolženih oseb;
- spodbuja usmerjeno in specialistično zaščito ranljivih odraslih oseb prek možnosti financiranja EU in kampanj EU o pravicah žrtev, kot je poudarjeno v Strategiji EU o pravicah žrtev (2020–2025); pri takšni podpori in zaščiti bi bilo treba upoštevati presečni značaj viktimizacije;
- pri spremljanju in zagotavljanju pravilnega in doslednega izvajanja Direktive 2012/29/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o določitvi minimalnih standardov na področju pravic, podpore in zaščite žrtev kaznivih dejanj ter o nadomestitvi Okvirnega sklepa Sveta 2001/220/PNZ upošteva posebne potrebe ranljivih odraslih oseb in
- sodeluje z državami članicami, da bi opredelila horizontalne dobre prakse na tem področju.
