



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 8 juni 2021
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	8636/21
Ärende:	Rådets slutsatser om skyddet av utsatta vuxna i Europeiska unionen

För delegationerna bifogas rådets slutsatser om skyddet av utsatta vuxna i Europeiska unionen, som godkändes av rådet vid mötet den 7 juni 2021. Dessa slutsatser kommer att översändas för offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning.

**RÅDETS SLUTSATSER OM
SKYDDET AV UTSATTA VUXNA I EUROPEISKA UNIONEN**

Inledning

Civilrättsliga frågor

1. I Haagkonventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna (2000 års Haagkonvention) föreskrivs ett skydd i internationella situationer för vuxna som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan ta tillvara sina intressen.
2. Den 24 oktober 2008 godkände rådet slutsatser där man uppmanade
 - a) de medlemsstater som redan har konstaterat att det ligger i deras intresse att ansluta sig till 2000 års Haagkonvention att snarast inleda eller aktivt fortsätta förfarandena för undertecknande och/eller ratificering av konventionen,
 - b) kommissionen att noga följa de erfarenheter som kommer att göras vid tillämpningen av Haagkonventionen, med beaktande av relevant arbete inom Haagkonferensen och inom Europarådet.

I slutsatserna angavs också att om så krävs, och så snart det fanns tillräckliga erfarenheter av hur konventionen fungerar, skulle överläggningar kunna inledas om ändamålsenligheten av kompletterande åtgärder på EU-nivå.

3. I sin resolution av den 18 december 2008 uppmanade Europaparlamentet kommissionen att, så snart den har fått tillräcklig erfarenhet av hur 2000 års Haagkonvention fungerar, lägga fram ett lagförslag om att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och förbättra erkännandet och verkställigheten av beslut om skydd för vuxna och fullmakter vid rättslig oförmåga samt varaktiga fullmakter.
4. I 2009 års Stockholmsprogram betonades att behovet av ytterligare förslag när det gäller utsatta vuxna bör bedömas mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen av Haagkonvention från 2000 av de medlemsstater som är parter eller kommer att bli parter i framtiden, och uppmanades medlemsstaterna att ansluta sig till konventionen så snart som möjligt.
5. I Europaparlamentets resolution av den 1 juni 2017 uppmanades medlemsstaterna att underteckna och ratificera 2000 års Haagkonvention och att främja vuxnas självbestämmande genom att i sin nationella rätt införa lagstiftning som reglerar fullmakter på grund av beslutsoförmåga. I resolutionen utfärdas också en rekommendation till kommissionen i denna fråga, varvid man noterar att skyddet av utsatta vuxna, inklusive personer med funktionsnedsättning, kräver en komplett uppsättning specifika och riktade åtgärder. I resolutionen uppmanades kommissionen att anta ett förslag till förordning i syfte att förbättra samarbetet mellan medlemsstaterna och garantera automatiskt erkännande och verkställighet av beslut om skydd av utsatta vuxna samt av fullmakter på grund av beslutsoförmåga.
6. Hittills har 2000 års Haagkonvention ratificerats av tio medlemsstater, och undertecknats av sex andra.¹

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

7. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning av den 13 december 2006 är ett människorättsinstrument med en uttalad dimension för social utveckling, som både EU och dess medlemsstater är parter i, och som innehåller en övergripande definition av begreppet personer med funktionsnedsättning. Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning innebar ett paradigmskifte när det gäller rättskapaciteten för personer med funktionsnedsättning genom att den bekräftar att alla personer med funktionsnedsättning bör åtnjuta rättskapacitet på samma villkor som andra. Konventionsparterna är enligt konventionen skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att ge personer med funktionsnedsättning stöd så att de kan utöva sin rättskapacitet. Även om konventionen är inriktad på personer med funktionsnedsättning och inte behandlar funktionsnedsättning ur ett ”sårbarhetsperspektiv”, utan snarare har ett människorättsbaserat förhållningssätt, bör 2000 års Haagkonvention genomföras med full respekt för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Genomförandet av dessa två instrument delar målsättningen att främja och skydda rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Straffrättsliga frågor

8. I Stockholmsprogrammet lades också stort fokus på att stärka rättigheterna för enskilda personer i straffrättsliga förfaranden och i dess punkt 2.4 välkomnade rådet rådets antagande av färdplanen för att stärka misstänkta eller tilltalades processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden, i vilken också kommissionen uppmanades att lägga fram de planerade förslagen, inbegripet om särskilda skyddsåtgärder för sårbara misstänkta eller tilltalade (åtgärd E).

9. Hittills har sex åtgärder om processuella rättigheter i straffrättsliga förfaranden antagits enligt färdplanen, nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU (om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden), 2012/13/EU (om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden) och 2013/48/EU (om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder samt om rätt att få en tredje part underrättad vid frihetsberövande och rätt att kontakta tredje parter och konsulära myndigheter under frihetsberövandet) samt direktiven (EU) 2016/343 (om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden), (EU) 2016/800 (om rättssäkerhetsgarantier för barn som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden) och (EU) 2016/1919 (om rättshjälp för misstänkta och tilltalade i straffrättsliga förfaranden och för eftersökta personer i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder). I den mån som sårbara misstänkta eller tilltalade personers särskilda behov behandlas i dessa direktiv, måste de beaktas vid genomförandet.
10. I kommissionens rekommendation av den 27 november 2013 om processuella garantier för sårbara misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden uppmanades medlemsstaterna att stärka vissa processuella rättigheter för alla sårbara misstänkta eller tilltalade som inte kan förstå och effektivt delta i straffrättsliga förfaranden på grund av ålder, mentalt eller fysiskt tillstånd eller funktionsnedsättning. Denna rekommendation avser således sårbara vuxna. Den innehåller dock inga rättsligt verkställbara rättigheter eller skyldigheter, och endast en medlemsstat har anmält åtgärder som är nödvändiga för att ge verkan åt rekommendationen.
11. I punkt 2.3.4 i Stockholmsprogrammet uppmanades kommissionen och medlemsstaterna att ägna särskild uppmärksamhet åt brottsoffer. I linje med det antog rådet den 10 juni 2011 en resolution om en färdplan för att stärka brottsoffers rättigheter och skyddet av brottsoffer, särskilt i samband med straffrättsliga förfaranden

12. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU fastställs miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem, i syfte att säkerställa att brottsoffer får lämplig information, lämpligt stöd och skydd och kan medverka i straffrättsliga förfaranden. Direktivet syftar till att främja rätten till värdighet, liv, fysisk och psykisk integritet, frihet och säkerhet, respekten för privatlivet och familjelivet, rätten till egendom, principen om icke-diskriminering, principen om jämställdhet mellan kvinnor och män, barnets rättigheter, äldres och funktionshindrades rättigheter samt rätten till en rättvis rättegång. Detta direktiv påverkar inte mer långtgående bestämmelser i andra EU-rättsakter som på ett mer specifikt sätt behandlar de specifika behoven hos särskilda kategorier av brottsoffer, till exempel offer för människohandel, sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering och barnpornografi.
13. I den första EU-strategin för brottsoffers rättigheter (2020–2025)² konstateras att det för de mest utsatta brottsoffren, t.ex. funktionsnedsatta eller äldre som är brottsoffer, är mycket påfrestande att genomgå ett straffrättsligt förfarande och hantera efterverkningarna av vad som hänt.
14. Rapporterna från kommissionen till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av genomförandet av direktivet om brottsoffers rättigheter³ och direktivet om den europeiska skyddsordern⁴ visar att ytterligare framsteg krävs för att dessa instruments fulla potential ska kunna uppnås.

² COM(2020) 258 final, 24.6.2020

³ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, COM (2020) 188 final, 11.5.2020.

⁴ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern, COM (2020) 187 final, 11.5.2020.

Rådets överväganden

Allmänna överväganden

15. EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2021–2030) tar itu med de olika utmaningar som personer med funktionsnedsättning, inbegripet äldre personer med funktionsnedsättning, står inför och syftar till att göra framsteg i genomförandet av alla områden av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, både på EU- och medlemsstatsnivå. I strategin anges att kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna för att genomföra 2000 års Haagkonvention i linje med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
16. Covid-19-pandemin påverkar hela samhället, med särskild inverkan på de vuxna som redan var sårbara.
17. Den åldrande befolkningen är ett fenomen som påverkar våra samhällen, och både antalet och andelen äldre ökar i hela Europa.
18. Enligt Europeiska kommissionens åldranderapport 2021 av den 20 november 2020 beräknas EU:s totala befolkning minska på lång sikt, och åldersstrukturen kommer att förändras avsevärt under de kommande årtiondena. EU:s befolkning beräknas minska från 447 miljoner människor 2019 till 424 miljoner 2070, och under denna period kommer medlemsstaternas befolkning att åldras dramatiskt med tanke på dynamiken i fertilitet, förväntad livslängd och migration. Medianåldern beräknas öka med fem år under de kommande årtiondena.
19. Ett betydande antal vuxna har begränsningar: Eurostat räknar med att en femtedel av EU:s befolkning kommer att ha någon form av funktionsnedsättning 2050. Många av dessa vuxna är eller kommer att bli sårbara, och på grund av de många hinder som fortfarande finns för personer med en allvarlig psykisk och/eller fysisk funktionsnedsättning kan de inte eller kommer inte att kunna skydda sina egna intressen utan tillräckligt stöd.

20. Denna situation påverkar rättskapaciteten hos sårbara vuxna som står inför utmaningar och svårigheter när det gäller att skydda sina rättigheter, ta tillvara sina intressen och få tillgång till rättslig prövning, både i nationella och i gränsöverskridande situationer. I gränsöverskridande situationer, till exempel när det gäller personer som är bosatta i en annan stat än den där de är medborgare, kan dessa befintliga svårigheter förvärras av ytterligare hinder när det gäller språk, representation eller tillgång till rättsväsendet och till offentliga tjänster i allmänhet.
21. Rådet erinrar om sina slutsatser från 2020 om tillgång till rättslig prövning – att ta vara på de möjligheter som digitaliseringen erbjuder, som tar upp sårbara vuxnas behov när det gäller digital tillgång till rättslig prövning, och menar att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att ytterligare stödja förbättringen av deras digitala färdigheter och deras tillgång till information, i syfte att skydda deras rättigheter,
22. Fri rörlighet och vistelse för personer i EU är hörnstenar i EU-medborgarskapet, och sårbarhet får inte utgöra ett hinder för ett fullständigt utövande av alla rättigheter.
23. Vid diskussionen vid det informella mötet den 29 januari 2021 betonade justitieministrarna vikten av 2000 års Haagkonvention som ett sätt att stärka skyddet för utsatta vuxna. Ministrarna framhöll att ett första steg bör vara att öka antalet ratificeringar från medlemsstaternas sida. De diskuterade också möjligheten att stärka ramen inom EU för att underlätta fri rörlighet för beslut om skydd av utsatta vuxna. På det straffrättsliga området underströk ministrarna behovet av ett bättre genomförande av den befintliga rättsliga ramen i syfte att säkerställa att utsatta vuxna kan utöva sina rättigheter fullt ut och att de får skydd när de är brottsoffer.

24. I dag finns det inga enhetliga internationella privaträttsliga regler som är tillämpliga på det civilrättsliga samarbetet när det gäller skydd av utsatta vuxna i gränsöverskridande situationer i EU, och det finns skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftning om domstols behörighet, tillämplig lag och erkännande och verkställighet av skyddsåtgärder. Regelskillnaderna i dessa frågor kan hindra utsatta vuxna från att utöva sin rätt att fritt röra sig och vistas sig i den medlemsstat de själva väljer. De kan också hindra dessa medborgare från att få tillräckligt skydd när det gäller förvaltningen av deras egendom i ett gränsöverskridande sammanhang.
25. Rätten till självbestämmande är en grundläggande rättighet, och den representationsbehörighet genom vilken en vuxen i förväg har vidtagit åtgärder för sin omvårdnad och/eller representation bör respekteras inom EU.
26. I 2000 års Haagkonvention föreskrivs ett skydd i internationella situationer för vuxna som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan ta tillvara sina intressen. Syftet med denna konvention är att förebygga konflikter mellan de avtalsslutande parternas rättssystem när det gäller jurisdiktion, tillämplig lag samt erkännande och verkställighet av åtgärder till skydd för vuxna, samtidigt som man säkerställer att en ”representationsbehörighet” har rättslig verkan i en annan fördragsslutande part och inrättar en mekanism för administrativt samarbete mellan parterna.
27. Utsatta vuxna kan stöta på avsevärda svårigheter i ett gränsöverskridande sammanhang inom EU, till exempel när ett beslut om att utse en företrädare som utfärdats i en medlemsstat måste erkännas i en annan medlemsstat, eller när det krävs åtgärder som rör deras fasta egendom eller bankkonton utomlands, i många fall för att säkerställa deras eget uppehälle. Vid högnivåkonferensen Protection of vulnerable adults across Europe:

28. the way forward (skyddet av utsatta vuxna i Europa: vägen framåt), som hölls den 30 mars 2021, betonade några panelmedlemmar att det visserligen är viktigt att bygga upp erfarenhet och utvärdera resultaten av genomförandet av 2000 års Haagkonvention, men att EU bör vara mer ambitiöst och gå längre i sin strävan efter en tillnärmning av internationella privaträttsliga regler för att säkerställa ett effektivt skydd för utsatta vuxna på grundval av principen om ömsesidigt erkännande.

Straffrättsliga frågor

29. Det alltmer omfattande utövandet av rätten till fri rörlighet och vistelse återspeglas också i den oundvikligen ökande antalet personer som är föremål för straffrättsliga förfaranden i en annan medlemsstat än den där de är medborgare.
30. Utsatta vuxna som är misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden kan uppleva ett antal svårigheter som kan hindra deras fulla utövande av sina processuella rättigheter och undergräva rätten till en rättvis rättegång.
31. EU och dess institutioner bör reagera på de problem och svårigheter som EU-medborgarna ställs inför när de ska utöva sina rättigheter, särskilt i gränsöverskridande situationer, och måste säkerställa fullständig och effektiv tillgång till rättslig prövning för alla EU-medborgare. Vid högnivåkonferensen Protection of vulnerable adults across Europe:
32. the way forward, som hölls den 30 mars 2021, betonades att det bör finnas rättssäkerhetsgarantier för utsatta personer, vilket innebär att deras särskilda behov identifieras och erkänns, att dessa beaktas under hela den tid de är inblandade i straffrättsliga förfaranden, och att stöd ges för att se till att misstänkta och tilltalade fullt ut förstår förfarandets karaktär och dess konsekvenser, och att de deltar effektivt i sådana straffrättsliga förfaranden, samt att utsatta personer som är brottsoffer skyddas.

Slutsatser

33. Med beaktande av ovanstående anser rådet att ytterligare arbete bör utföras för att stärka skyddet av utsatta vuxna i EU i både civilrättsliga och straffrättsliga frågor.
34. I detta hänseende uppmanar rådet kommissionen och medlemsstaterna att inom ramen för sina befogenheter och med respekt för subsidiaritetsprincipen, samt med betoning på behovet av att undvika överlappande regler, anta följande åtgärder:

Rådet uppmanar medlemsstaterna att

Både civilrättsliga och straffrättsliga frågor

- där det är möjligt använda tillgängliga finansieringsmöjligheter från EU:s budget, såsom faciliteten för återhämtning och resiliens, programmet Rättsliga frågor och programmet för rättigheter och värden, för att aktivt utarbeta åtgärder som rör skydd och främjande av utsatta vuxnas rättigheter, inbegripet på området för digital kompetens och digitala färdigheter,

Civilrättsliga frågor

- främja en ökad medvetenhet för 2000 års Haagkonvention bland domstolar, rättstillämpare och alla berörda parter som deltar i genomförandet av konventionen, särskilt genom utbyte av erfarenheter och utveckling av god praxis, vad avser de medlemsstater som redan är parter i 2000 års Haagkonvention,
- påskynda förfarandena för ratificering av 2000 års Haagkonvention, vad avser de medlemsstater där sådana förfaranden är pågående, så att ratificeringen kan slutföras så snabbt som möjligt, särskilt med tanke på den kommande särskilda kommission om denna konvention som organiseras av Haagkonferensen för internationell privaträtt,
- inleda och/eller påskynda inhemska samråd om en möjlig anslutning till 2000 års Haagkonvention så snabbt som möjligt, vad avser alla andra medlemsstater,

- säkerställa att de nationella åtgärderna om skydd för utsatta vuxna överensstämmer med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,

Straffrättsliga frågor

- säkerställa ett korrekt och fullständigt genomförande av direktiv 2010/64/EU, direktiv 2012/13/EU, direktiv 2013/48/EU, direktiv (EU) 2016/343 och direktiv (EU) 2016/1919 samt utbyta bästa praxis, särskilt med avseende på utsatta vuxna,
- sträva efter att beakta kommissionens rekommendation av den 27 november 2013 om processuella garantier för sårbara misstänkta eller tilltalade i straffrättsliga förfaranden,
- säkerställa ett korrekt och fullständigt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF,
- utbyta bästa praxis om genomförandet av direktiv 2012/29/EU, särskilt vad gäller inrättandet av integrerade och målinriktade specialiserade stödverksamheter utöver, eller som en integrerad del av, allmänna stödverksamheter för de mest sårbara brottsoffren, till exempel verksamheter som är inkluderande och tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, såsom anges i EU-strategin för brottsoffers rättigheter (2020–2025),
- öka användningen av gränsöverskridande mekanismer för skydd av brottsoffer inom EU, inbegripet den europeiska skyddsordern,⁵
- säkerställa att utsatta vuxna, oavsett om de är misstänkta eller tilltalade eller brottsoffer, omedelbart identifieras och att deras utsatthet bedöms på lämpligt sätt så att de fullt ut kan utöva sina rättigheter enligt EU-rätten, i linje med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/99/EU av den 13 december 2011 om den europeiska skyddsordern.

Rådet uppmanar kommissionen att

Civilrättsliga frågor

- bedöma möjliga åtgärder för att uppmuntra fler medlemsstater till att ratificera 2000 års Haagkonvention så snabbt som möjligt,
- genomföra en grundlig studie i syfte att noggrant överväga och bedöma hur Europeiska unionen ytterligare skulle kunna stärka skyddet av utsatta vuxna i gränsöverskridande situationer,
- överväga det eventuella behovet av en rättslig ram inom Europeiska unionen för att underlätta den fria rörligheten för rättsliga och utomrättsliga avgöranden i civilrättsliga mål och ärenden angående skydd av utsatta vuxna, vilken även skulle kunna inbegripa befogenheter att företräda, och förhandsdirektiv om medicinsk behandling,
- lägga fram en rapport för Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om resultaten av studien, vid behov tillsammans med förslag till lagstiftning,

Straffrättsliga frågor

- undersöka om det finns ett behov av att på ett övergripande sätt stärka rättssäkerhetsgarantierna för utsatta vuxna som är misstänkta eller tilltalade i brottmål, på grundval av en studie som kommer att göra det möjligt att reflektera över hur Europeiska unionen bör gå vidare med skyddet av utsatta vuxna i överensstämmelse med konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning,
- noggrant överväga behovet av att fastställa enhetliga och gemensamma kriterier för identifiering av utsatta vuxna i straffrättsliga förfaranden, med beaktande av att utsatthet kan tillskrivas många olika omständigheter och inte nödvändigtvis har en enda gemensam orsak,

- ta hänsyn till utsatta vuxnas behov vid övervakning och säkerställande av ett korrekt och fullständigt genomförande av direktiv 2010/64/EU, direktiv 2012/13/EU, direktiv 2013/48/EU, direktiv (EU) 2016/343 och direktiv (EU) 2016/1919, i den mån som sårbara misstänkta eller tilltalade personers särskilda behov tas upp i dessa direktiv,
 - främja ett riktat och specialiserat skydd för utsatta vuxna genom möjligheter till EU-finansiering och EU-kampanjen för att öka medvetenheten om brottsoffers rättigheter, såsom framhålls i EU-strategin för brottsoffers rättigheter (2020–2025); vid sådant stöd och skydd bör hänsyn tas till den intersektionalitet som är förenad med viktimisering,
 - beakta utsatta vuxnas särskilda behov vid övervakning och säkerställande av ett korrekt och fullständigt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, och and
 - samarbeta med medlemsstaterna för att fastställa övergripande god praxis i detta avseende.
-