

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

RADA

ZÁVĚŘŮ RADY O OCHRANĚ ZRANITELNÝCH DOSPĚLÝCH OSOB V CELÉ EVROPSKÉ UNII

(2021/C 330 I/01)

Úvod

K občanskoprávním otázkám

1. Haagská úmluva ze dne 13. ledna 2000 o mezinárodní ochraně dospělých osob (dále jen „Haagská úmluva z roku 2000“) obsahuje ustanovení, která v situacích s mezinárodním dosahem chrání dospělé osoby, jež z důvodu postižení nebo nedostatečně vyvinutých schopností nedokáží chránit své zájmy;
2. Rada dne 24. října 2008 přijala závěry, v nichž vyzvala:
 - a) členské státy, které již dospěly k závěru, že mají zájem o přistoupení k Haagské úmluvě z roku 2000, aby co nejrychleji zahájily postupy vedoucí k podpisu nebo ratifikaci nebo aby v těchto postupech aktivně pokračovaly, a
 - b) Komisi, aby pozorně sledovala zkušenosti získané při uplatňování Haagské úmluvy z roku 2000 a zohlednila přítom příslušná jednání v rámci Haagské konference a v rámci Rady Evropy.

V závěrech se rovněž uvádí, že bude-li to nezbytné, bylo by po získání dostatečných zkušeností s fungováním Haagské úmluvy z roku 2000 možno zahájit jednání o možnosti zavést na úrovni EU doplňující opatření;
3. Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 18. prosince 2008 požádal Komisi, aby po získání dostatečných zkušeností s fungováním Haagské úmluvy z roku 2000 předložila legislativní návrh na posílení spolupráce mezi členskými státy a zlepšení uznávání a výkonu rozhodnutí týkajících se ochrany dospělých osob, zastoupení v případě nezpůsobilosti a trvale platné plné moci;
4. V roce 2009 bylo ve Stockholmském programu zdůrazněno, že by měla být posouzena potřeba dalších návrhů týkajících se zranitelných dospělých osob s ohledem na zkušenosti získané při uplatňování Haagské úmluvy z roku 2000 členskými státy, které jsou jejími smluvními stranami nebo se v budoucnu jejími smluvními stranami stanou, a členské státy v něm byly vyzvány, aby k Úmluvě přistoupily co nejdříve;
5. V usnesení Evropského parlamentu ze dne 1. června 2017 byly členské státy vyzvány, aby Haagskou úmluvu z roku 2000 podepsaly a ratifikovaly a aby podporovaly seburčení dospělých osob zavedením vnitrostátních právních předpisů o zplnomocnění pro případ nezpůsobilosti. V usnesení byla k tomuto tématu uvedena i doporučení pro Komisi a konstatovalo se v něm, že ochrana zranitelných dospělých osob, včetně osob se zdravotním postižením, vyžaduje komplexní soubor konkrétních a cílených opatření. Komise byla v usnesení vyzvána, aby přijala návrh nařízení za účelem posílení spolupráce mezi členskými státy a zajištění automatického uznávání a výkonu rozhodnutí o ochraně zranitelných dospělých osob a zplnomocnění pro případ nezpůsobilosti;

6. Haagskou úmluvu z roku 2000 dosud ratifikovalo deset členských států a šest dalších ji podepsalo; ⁽¹⁾
7. Úmluva Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením ze dne 13. prosince 2006 (dále jen „Úmluva“), jejímiž smluvními stranami jsou EU i její členské státy, jakožto nástroj pro lidská práva s explicitním rozměrem sociálního rozvoje definuje pojem osob se zdravotním postižením v širokém smyslu. Úmluva přinesla změnu paradigmatu ve vztahu k právní způsobilosti osob se zdravotním postižením tím, že potvrdila, že všechny osoby se zdravotním postižením by měly mít právní způsobilost na rovnoprávném základě s ostatními. Vyžaduje se v ní, aby státy, které jsou stranami Úmluvy, přijaly vhodná opatření na podporu osob se zdravotním postižením při uplatňování jejich právní způsobilosti. Ačkoli se Úmluva o právech osob se zdravotním postižením zaměřuje na osoby se zdravotním postižením a neuplatňuje přístup ke zdravotnímu postižení z „hlediska zranitelnosti“, ale spíše přístup založený na lidských právech, měla by být Haagská úmluva z roku 2000 prováděna v plném souladu s touto Úmluvou. Provádění obou těchto nástrojů má stejný cíl, jímž je podpora a ochrana práv osob se zdravotním postižením;

K trestněprávním otázkám

8. Ve Stockholmském programu je rovněž kladen velký důraz na posílení práv jednotlivců v trestním řízení, přičemž Evropská rada v bodě 2.4 tohoto programu uvítala skutečnost, že Rada přijala plán na posílení procesních práv podezřelých nebo obviněných osob; Evropská rada také vyzvala Komisi, aby předložila plánované návrhy, včetně zvláštní ochrany pro podezřelé nebo obviněné osoby, které jsou zranitelné (opatření E);
9. Dosud bylo podle uvedeného plánu přijato šest opatření týkajících se procesních práv v trestním řízení, konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU (o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení), směrnice 2012/13/EU (o právu na informace v trestním řízení) a směrnice 2013/48/EU (o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody), jakož i směrnice (EU) 2016/343 (kterou se posilují některé aspekty presumpce nevinny a právo být přítomen při trestním řízení před soudem), směrnice 2016/800 (o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení) a směrnice 2016/1919 (o právní pomoci pro podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení a pro osoby vyžádané v rámci řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu); pokud jsou v těchto směrnících řešeny zvláštní potřeby zranitelných podezřelých nebo obviněných osob, musí být při jejich provádění zohledněny;
10. V doporučení Komise ze dne 27. listopadu 2013 o procesních zárukách pro zranitelné osoby podezřelé nebo obviněné v trestním řízení byly členské státy vyzvány, aby posílily určitá procesní práva všech zranitelných podezřelých nebo obviněných osob, které nejsou schopny pochopit trestní řízení nebo se jej účinně účastnit s ohledem na svůj věk, duševní nebo fyzický stav nebo zdravotní postižení. Toto doporučení se proto týká zranitelných dospělých osob. Ze své podstaty však nestanoví právně vymahatelná práva nebo povinnosti – a pouze jeden členský stát oznámil opatření nezbytná k provedení tohoto doporučení;
11. V bodu 2.3.4 Stockholmského programu byly Komise a členské státy vyzvány, aby věnovaly zvláštní pozornost obětem trestných činů. V souladu s tím Rada dne 10. června 2011 přijala usnesení o plánu posílení práv a ochrany obětí, zejména v trestním řízení;
12. Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU se zavedla minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu s cílem zajistit, aby se obětem trestného činu dostalo vhodných informací, podpory a ochrany a mohly se účastnit trestního řízení. Směrnice usiluje o podporu práva na důstojnost, život, fyzickou a duševní nedotknutelnost, svobodu a bezpečnost, práva na respektování soukromého a rodinného života, práva na vlastnictví,

⁽¹⁾ Tabulka o stavu je k dispozici na adrese <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=71>

zásady zákazu diskriminace, zásady rovnosti žen a mužů, práv dítěte, starších osob a osob se zdravotním postižením a práva na spravedlivý proces. Tato směrnice se nedotýká podrobnějších ustanovení obsažených v jiných aktech Evropské unie, které se cíleněji zabývají zvláštními potřebami některých kategorií obětí, jako jsou oběti obchodování s lidmi a oběti pohlavního zneužívání dětí, pohlavního vykořisťování a dětské pornografie.

13. V první strategii EU v oblasti práv obětí (2020–2025) ⁽²⁾ se uznává, že pro nejzranitelnější oběti, jako jsou oběti se zdravotním postižením a oběti z řad starších osob, je zvláště obtížné projít trestním řízením a vypořádat se s následky trestného činu;
14. Ze zpráv Komise Evropskému parlamentu a Radě, v nichž se hodnotí provádění směrnice o právech obětí ⁽³⁾ a směrnice o evropském ochranném příkazu ⁽⁴⁾, vyplývá, že k dosažení plného potenciálu těchto nástrojů je zapotřebí dalšího pokroku;

Úvahy Rady

Obecné poznámky

15. Strategie EU týkající se práv osob se zdravotním postižením (2021–2030) se zabývá různými problémy, jimž čelí osoby se zdravotním postižením, včetně starších osob se zdravotním postižením, a jejím cílem je dosáhnout pokroku při provádění všech oblastí Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, a to jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států. Ve strategii se uvádí, že Komise bude spolupracovat s členskými státy na provádění Haagské úmluvy z roku 2000 v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením;
16. Krize způsobená pandemií COVID-19 postihuje celou společnost, přičemž zvláštní dopad má na dospělé, kteří již byli zranitelní;
17. Jedním z jevů s dopadem na naši společnost je stárnutí obyvatelstva, přičemž počet i podíl starších lidí roste v celé Evropě;
18. Podle zprávy o stárnutí obyvatelstva pro rok 2021 vydané Evropskou komisí dne 20. listopadu 2020 se předpokládá, že celkový počet obyvatel EU bude v dlouhodobém horizontu klesat a věková struktura se v nadcházejících desetiletích výrazně změní. Předpokládá se, že počet obyvatel EU poklesne ze 447 milionů osob v roce 2019 na 424 milionů v roce 2070 a v tomto období bude obyvatelstvo členských států dramaticky stárnout vzhledem k dynamice plodnosti, střední délky života a migrace. Předpokládá se, že se medián věku v příštích desetiletích zvýší o pět let;
19. Významný počet dospělých osob se potýká s omezeními: Eurostat předpokládá, že do roku 2050 bude mít jedna pětina obyvatel EU určitý stupeň zdravotního postižení. Mnozí z těchto dospělých jsou nebo se stanou zranitelnými a kvůli četným překážkám, které stále ještě existují pro osoby se závažným psychickým nebo fyzickým zdravotním postižením, nejsou nebo nebudou schopny chránit své vlastní zájmy bez odpovídající podpory;
20. Tato situace má dopad na právní způsobilost zranitelných dospělých osob, které čelí problémům a obtížím při ochraně svých práv, obraně svých zájmů a přístupu ke spravedlnosti, a to jak ve vnitrostátních, tak v přeshraničních situacích. V přeshraničních situacích, například v případě občanů pobývajících v jiném státě, než je stát jejich státní příslušnosti, se mohou k těmto stávajícím obtížím ještě přidat další překážky související s jazykem, zastupováním nebo přístupem k soudnímu systému a k veřejným službám obecně;

⁽²⁾ Dokument COM(2020) 258 final, 24. června 2020.

⁽³⁾ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV, COM(2020) 188 final, 11. května 2020.

⁽⁴⁾ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu, COM(2020) 187 final, 11. května 2020.

21. S odkazem na závěry Rady z roku 2020 nazvané „Přístup ke spravedlnosti – využití příležitostí, jež nabízí digitalizace“, které se zabývají potřebami zranitelných dospělých osob ohledně digitálního přístupu ke spravedlnosti, by v zájmu ochrany jejich práv měla být zvláštní pozornost věnována další podpoře zlepšování jejich digitálních dovedností a jejich přístupu k informacím;
22. Svoboda pohybu a pobytu osob na území EU je základním aspektem občanství EU a zranitelnost nesmí být překážkou plného výkonu jakýchkoli práv;
23. Ministři spravedlnosti v rámci výměny názorů během neformálního zasedání konaného dne 29. ledna 2021 vyzdvihli význam Haagské úmluvy z roku 2000 jako prostředku k posílení ochrany zranitelných dospělých osob. Zdůraznili, že prvním krokem by mělo být zvýšení počtu ratifikací členskými státy. Jednali rovněž o možnosti posílení rámce EU pro usnadnění volného pohybu rozhodnutí o ochraně zranitelných dospělých osob. V oblasti trestního práva ministři podtrhli potřebu lepšího provádění stávajícího právního rámce s cílem zajistit plný výkon práv zranitelných dospělých osob a jejich ochranu v případech, že se stanou oběťmi trestného činu;

V občanskoprávních záležitostech

24. V současnosti neexistují jednotná pravidla mezinárodního práva soukromého použitelná v oblasti justiční spolupráce v občanských věcech, pokud jde o ochranu zranitelných dospělých osob v přeshraničních situacích v celé EU, a mezi právními předpisy členských států o příslušnosti, rozhodném právu a uznávání a výkonu ochranných opatření existují rozdíly. Různorodost pravidel týkajících se těchto otázek by mohla narušit výkon práva zranitelných dospělých osob volně se pohybovat a pobývat v členském státě, který si zvolí. Mohlo by to těmto občanům rovněž znemožňovat získat přiměřenou ochranu, pokud jde o správu jejich majetku v přeshraničním kontextu;
25. Právo na seburčení je základním právem a v rámci EU by měla být respektována pravomoc k zastupování, jejímž prostřednictvím dospělá osoba předem učinila opatření týkající se péče o ni nebo jejich zastupování;
26. Haagská úmluva z roku 2000 obsahuje ustanovení, která v situacích s mezinárodním dosahem chrání dospělé osoby, jež z důvodu postižení nebo nedostatečně vyvinutých schopností nedokáží chránit své zájmy. Cílem této Úmluvy je předcházet konfliktům mezi právními systémy smluvních stran, pokud jde o příslušnost, rozhodné právo a uznávání a výkon opatření na ochranu dospělých osob, a současně zajistit, aby „pravomoc k zastupování“ v rámci jiné smluvní strany právní účinek, a vytvořit mechanismus správní spolupráce mezi smluvními stranami;
27. Zranitelné dospělé osoby se mohou v přeshraničním kontextu v rámci EU potýkat se značnými obtížemi, například tehdy, když je třeba rozhodnutí o určení zástupce vydané v jednom členském státě uznat v jiném členském státě nebo kdy je potřeba učinit opatření v souvislosti s jejich nemovitým majetkem nebo bankovními účty nacházejícími se v zahraničí, a to v mnoha případech pro zajištění jejich vlastní obživy;
28. Na „konferenci na vysoké úrovni o ochraně zranitelných dospělých osob v celé Evropě: další postup“ konané dne 30. března 2021 někteří účastníci zdůraznili, že přestože je důležité získávat zkušenosti a posoudit výsledky provádění Haagské úmluvy z roku 2000, EU by měla být ambicióznější a měla by více usilovat o sblížení pravidel mezinárodního práva soukromého s cílem zajistit účinnou ochranu zranitelných dospělých osob na základě zásady vzájemného uznávání;

V trestněprávních záležitostech

29. Stále rozšiřnější uplatňování práv na volný pohyb a pobyt se odráží i v nevyhnutelně rostoucím počtu osob, které jsou účastníkem trestního řízení v jiném členském státě, než je stát jejich státní příslušnosti;

30. Zranitelné dospělé osoby, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení, mohou čelit řadě obtíží, které mohou bránit plnému výkonu jejich procesních práv a mohou narušit právo na spravedlivý proces;
31. EU a její orgány by měly reagovat na problémy a obtíže, s nimiž se potýkají evropští občané při výkonu svých práv, a to zejména v přeshraničních situacích, a musí všem evropským občanům zajistit plný a účinný přístup ke spravedlnosti;
32. Na „konferenci na vysoké úrovni o ochraně zranitelných dospělých osob v celé Evropě: další postup“ konané dne 30. března 2021 bylo zdůrazněno, že pro zranitelné osoby by měly být zavedeny procesní záruky, což zahrnuje zjištění a uznání jejich zvláštních potřeb, jejich zohlednění během celého trvání jejich účasti v trestním řízení a poskytování podpory s cílem zajistit, aby podezřelí a obvinění osoby plně porozuměly povaze řízení a jeho důsledkům a aby se tohoto trestního řízení účinně účastnily, jakož i ochranu zranitelných osob coby obětí.

Závěry

33. Rada se s ohledem na výše uvedené skutečnosti domnívá, že je třeba dále pracovat na posílení ochrany zranitelných dospělých osob v rámci EU, a to jak v občanskoprávních, tak trestněprávních záležitostech.
34. V této souvislosti vyzývá Komisi a členské státy, aby v rámci svých pravomocí a s ohledem na zásadu subsidiarity a s důrazem na nutnost předejít zdvojování pravidel přijaly tato opatření:

RADA VYZÝVÁ ČLENSKÉ STÁTY, ABY:

V občanskoprávních i trestněprávních záležitostech

- pokud možno využívaly dostupné možnosti financování z rozpočtu EU, jako například Nástroj pro oživení a odolnost, program Spravedlnost a program Občané, rovnost, práva a hodnoty, s cílem aktivně rozvíjet opatření týkající se ochrany a prosazování práv zranitelných dospělých osob, a to i v oblasti digitální gramotnosti a digitálních dovedností;

V občanskoprávních záležitostech

- v případě členských států, které již jsou smluvními stranami této Úmluvy, podporovaly větší povědomí o Haagské úmluvě z roku 2000 mezi soudy, právníky a všemi zúčastněnými stranami zapojenými do jejího provádění, a to zejména prostřednictvím výměny zkušeností a rozvoje osvědčených postupů;
- v případě členských států, které jsou zapojeny do postupů ratifikace Haagské úmluvy z roku 2000, tyto postupy urychlily s cílem ratifikaci co nejrychleji dokončit, zejména s ohledem na nadcházející zasedání zvláštní komise pro tuto Úmluvu pořádané Haagskou konferencí mezinárodního práva soukromého;
- v případě všech ostatních členských států co nejrychleji zahájily vnitrostátní konzultace o možném přistoupení k Haagské úmluvě z roku 2000 nebo v nich pokročily;
- zajistily, aby vnitrostátní opatření na ochranu zranitelných dospělých osob byla v souladu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením.

V trestněprávních záležitostech

- zajistily správné a úplné provedení směrnic 2010/64/EU, 2012/13/EU, 2013/48/EU, (EU) 2016/343 a (EU) 2016/1919 a sdílely osvědčené postupy, se zvláštním ohledem na zranitelné dospělé osoby;
- usilovaly o zohlednění doporučení Komise ze dne 27. listopadu 2013 o procesních zárukách pro zranitelné osoby podezřelé nebo obviněné v trestním řízení;
- zajistily správné a úplné provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV;

- sdílely osvědčené postupy ohledně provádění směrnice 2012/29/EU, se zvláštním ohledem na zřízení integrovaných a cílených služeb odborné podpory, a to navíc ke službám obecné podpory pro nejzranitelnější oběti nebo jako jejich součást, jako jsou například služby zahrnující osoby se zdravotním postižením a přístupné služby, jak je stanoveno ve strategii EU v oblasti práv obětí (2020–2025);
- posílily využívání mechanismů pro přeshraničnickou ochranu obětí v rámci EU, včetně evropského ochranného příkazu; ⁽⁹⁾
- zajistily, aby zranitelné dospělé osoby, ať už podezřelé nebo obviněné osoby nebo oběti, byly bezodkladně identifikovány a aby byla jejich zranitelnost náležitě posouzena, aby mohly plně uplatňovat svá práva podle právních předpisů EU v souladu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením.

RADA VYZÝVÁ KOMISI, ABY:

V občanskoprávních záležitostech

- posoudila možná opatření, kterými by podpořila další členské státy v co nejrychlejší ratifikaci Haagské úmluvy z roku 2000;
- provedla důkladnou studii s cílem pečlivě zanalyzovat a posoudit, jak by Evropská unie mohla dále posílit ochranu zranitelných dospělých osob v přeshraničnických situacích;
- zvážila případnou potřebu právního rámce Evropské unie, který by usnadnil volný pohyb soudních a mimosoudních rozhodnutí o ochraně zranitelných dospělých osob v občanských věcech a který by mohl rovněž zahrnovat pravomoci k zastupování, a aby pokročila ve směrnících o poskytování zdravotní péče;
- předložila Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru zprávu o výsledcích uvedené studie, případně doplněnou o legislativní návrhy;

V trestněprávních záležitostech

- posoudila, zda je třeba komplexně posílit procesní záruky pro zranitelné dospělé osoby, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení, a to na základě studie umožňující posoudit, jak by Evropská unie měla v souladu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením postupovat v oblasti ochrany zranitelných dospělých osob;
- pečlivě posoudila potřebu stanovit jednotná a společná kritéria pro identifikaci zranitelných dospělých osob v trestním řízení s přihlédnutím ke skutečnosti, že zranitelnost může být přičitatelná široké škále okolností a nemusí nutně mít jedinou společnou příčinu;
- zohledňovala zvláštní potřeby zranitelných dospělých osob při sledování a zajišťování správného a úplného provedení výše uvedených směrnic 2010/64/EU, 2012/13/EU, 2013/48/EU, (EU) 2016/343 a (EU) 2016/1919, pokud jsou v těchto směrnících řešeny zvláštní potřeby zranitelných podezřelých nebo obviněných osob;
- podporovala cílenou a odbornou ochranu zranitelných dospělých osob prostřednictvím možností financování ze strany EU a informační kampaně EU o právech obětí, jak je zdůrazněno ve strategii EU v oblasti práv obětí (2020–2025); tato podpora a ochrana by měla zohledňovat prolínající se charakter viktimizace;
- zohledňovala zvláštní potřeby zranitelných dospělých osob při sledování a zajišťování správného a úplného provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/29/EU ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV; a
- spolupracovala s členskými státy s cílem určit v tomto ohledu horizontální osvědčené postupy.

⁽⁹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/99/EU ze dne 13. prosince 2011 o evropském ochranném příkazu.