



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.7.2023
COM(2023) 281 final/2

2023/0170 (NLE)

This document corrects COM(2023)281

Concerns all language versions

The error concerns the replacement of the expression ‘opinion’ of the European Parliament by ‘consent’ of the European Parliament in the third citation of the draft Council Decision.

The text shall read as follows:

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se členské státy zmocňují k tomu, aby se v zájmu Evropské unie staly či zůstaly smluvními stranami Úmluvy o mezinárodní ochraně dospělých osob ze dne 13. ledna 2000

{SWD(2023) 155 final} - {SWD(2023) 156 final} - {SEC(2023) 208 final}

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Cílem EU je vytvořit, udržovat a rozvíjet prostor svobody, bezpečnosti a práva, v němž je zajištěn volný pohyb osob, přístup ke spravedlnosti a plné dodržování základních práv.

Tento cíl by měl zahrnovat i přeshraniční ochranu dospělých osob, které z důvodu postižení nebo nedostatečně vyvinutých schopností nedokáží chránit své zájmy (dále jen „dospělé osoby“). Dospělou osobou se rozumí osoba, která dosáhla osmnácti let věku.

V EU počet dospělých osob v takové situaci roste v důsledku stárnutí populace, s tím spojeného výskytu nemocí souvisejících s věkem a také v důsledku nárůstu počtu osob se zdravotním postižením. V závislosti na vnitrostátních právních předpisech členského státu, v němž žijí, se na ně může vztahovat ochranné opatření vydané soudem nebo správním orgánem, nebo jim může zajišťovat podporu třetí osoba, kterou předem určily (prostřednictvím plné moci k zastupování), aby spravovala jejich zájmy.

Může být nutné, aby dospělé osoby spravovaly svůj majetek nebo nemovitosti nacházející se v jiné zemi, podstoupily neodkladný nebo plánovaný lékařský zákrok v zahraničí nebo se z různých důvodů přestěhovaly do jiné země.

V těchto přeshraničních situacích se dospělé osoby potýkají se složitými a někdy protichůdnými pravidly členských států. K těm patří rozhodování o tom, který soud nebo jiný orgán oprávněný k přijetí ochranných opatření je příslušný, které právo je v jejich případě použitelné a jak uznat nebo uvést v účinnost přijaté rozhodnutí nebo plnou moc k zastupování vydanou v zahraničí. To vede k situacím, kdy dospělé osoby, jejich rodiny a zástupci zažívají značnou právní nejistotu ohledně toho, jaká pravidla se na jejich případ použijí, a ohledně výsledků řízení a formalit, kterým musí vyhovět. Aby byla zajištěna jejich přeshraniční ochrana nebo aby měly přístup ke svým právům v zahraničí, musí často absolvovat dlouhá a nákladná řízení. V některých případech jejich ochranu a pravomoci, které svěřily svému zástupci, nakonec neuznají ani soudy, ani mimosoudní subjekty, jako jsou banky, zdravotnický personál nebo realitní kanceláře.

Dne 13. ledna 2000 byla pod záštitou Haagské konference mezinárodního práva soukromého, mezivládní organizace, jejímž cílem je „usilovat o postupné sjednocování pravidel mezinárodního práva soukromého“¹, přijata Úmluva o mezinárodní ochraně dospělých osob (dále také „Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000“). Tato úmluva obsahuje ucelený soubor pravidel pro příslušnost, použitelné právo, uznávání a výkon ochranných opatření a ustanovení o právu použitelném na plné moci k zastupování, která zajišťují účinnost těchto plných mocí v přeshraničním kontextu. Stanoví rovněž mechanismy spolupráce mezi příslušnými orgány smluvních států a mezi ústředními orgány smluvních států.

Tato úmluva je obecně považována za účinný a flexibilní nástroj mezinárodního práva soukromého, který je vhodný pro daný účel na celosvětové úrovni. Nedávná práce zvláštní komise pro praktické fungování Úmluvy o ochraně dospělých osob z roku 2000² brzy

¹ Článek 1 [Statutu](#) Haagské konference.

² <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=884>

poskytne odborníkům z praxe užitečné nástroje pro správné uplatňování úmluvy, například praktickou příručku.

V současné době je však smluvní stranou uvedené úmluvy pouze dvanáct členských států EU³. Ratifikace Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a přistoupení všech členských států k úmluvě je dlouhodobým cílem EU.

Od roku 2008 Úmluvu Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 výslovně schválily Rada Evropské unie⁴, Evropský parlament⁵ a Evropská komise⁶. Účinné fungování Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 vyžaduje širokou ratifikaci úmluvy členskými i ostatními státy. Parlament aktivně podpořil ratifikaci úmluvy všemi členskými státy, jakož i případnou legislativní iniciativu EU, která by doplnila Úmluvu Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000.

Ve dnech 5. až 8. prosince 2018 uspořádaly Komise a Haagská konference mezinárodního práva soukromého společnou mezinárodní konferenci, aby podpořily ratifikaci Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a zkoumaly případné nedostatky, které budou vyžadovat další opatření⁷.

³ Belgie, Česko, Německo, Estonsko, Řecko, Francie, Kypr, Lotyšsko, Malta, Rakousko, Portugalsko a Finsko.

⁴ V závěrech Rady „Ochrana zranitelných dospělých osob“ (14667/08 (Press 299), 24. X. 2008) Rada vyzvala členské státy, které tak ještě neučinily, aby „co nejrychleji zahájily postupy vedoucí k podpisu nebo ratifikaci [Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000] nebo aby v těchto postupech aktivně pokračovaly“ a také vyzvala členské státy, „v nichž dosud probíhají vnitřní konzultace [ohledně přistoupení k Úmluvě Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000], aby tyto konzultace co nejdříve ukončily“. Kromě toho Evropská rada ve svých závěrech „Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží svým občanům a chrání je“, které byly přijaty v roce 2009, vyjádřila přání, aby členské státy přistoupily k Úmluvě Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 „co nejdříve“.

⁵ Viz „Právní ochrana dospělých osob: přeshraniční dopady“ (P6_TA(2008)0638)), usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. prosince 2008 obsahující doporučení Komisi o právní ochraně dospělých osob: přeshraniční dopady (2008/2123(INI)) (2010/C 45 E/13). V bodech 1 až 4 usnesení vyzval Parlament členské státy k ratifikaci Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a požádal Komisi, aby předložila legislativní návrh za účelem posílení spolupráce mezi členskými státy, shrnula problémy a osvědčené postupy praktického uplatňování Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a posoudila možnost přistoupení Evropského společenství jako celku k úmluvě. Je třeba upozornit, že Parlament ve svém usnesení z roku 2008 požádal Komisi, aby předložila návrh, „jakmile získá dostatečnou zkušenost z fungování Haagské úmluvy“. Dne 1. června 2017 přijal Evropský parlament další usnesení, v němž vyzval členské státy, aby podepsaly a ratifikovaly Úmluvu Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a podporovaly seburčení dospělých osob zavedením právních předpisů o zplnomocnění pro případ nezpůsobilosti ve svých právních předpisech.

⁶ Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Poskytování prostoru svobody, bezpečnosti a práva evropským občanům – Akční plán provádění Stockholmského programu, Brusel, COM(2010) 171 final ze dne 20. dubna 2010. Bod 13 akčního plánu provádění Stockholmského programu z roku 2010 v části „Zajištění ochrany základních práv / Zranitelné skupiny“ zmiňuje přistoupení členských států Evropské unie k Úmluvě Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000.

⁷ Společná konference EK a Haagské konference mezinárodního práva soukromého o přeshraniční ochraně zranitelných dospělých osob, Brusel, 5.–7. prosince 2018, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>

Dne 3. května 2021 se ministři spravedlnosti Česka, Francie a Slovinska obrátili na Komisi s dopisem, v němž ji požádali o urychlení přípravných prací na legislativním podnětu.

V červnu 2021 byly přijaty závěry Rady⁸, které mimo jiné vyzvaly členské státy, aby co nejrychleji ratifikovaly Úmluvu Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000, a také vyzvaly Komisi, aby zvážila případnou potřebu právního rámce Evropské unie, který by usnadnil volný pohyb soudních a mimosoudních rozhodnutí o ochraně, a v případě potřeby předložila legislativní návrhy.

V letech 2021–2022 uspořádalo portugalské, francouzské a české předsednictví různé akce s cílem zvýšit povědomí o této problematice.

Navzdory těmto činnostem je tempo ratifikace úmluvy stále příliš pomalé. V některých členských státech se návrh právního předpisu, kterým se ratifikace provádí, projednává v parlamentu již několik let nebo jej vláda dosud nepředložila, přestože byly ukončeny přípravné práce. Jiné členské státy uplatňují úmluvu v praxi zčásti (zejména pravidla týkající se příslušnosti a použitelného práva), bez jakékoli iniciativy za účelem formální ratifikace úmluvy. Z té by vyplývalo určení ústředního orgánu, který by zajišťoval účinnou spolupráci mezi smluvními státy.

Za této situace se Komise rozhodla předložit iniciativu, jejímž cílem je zmocnit členské státy, které dosud nejsou smluvními stranami úmluvy, aby úmluvu ratifikovaly nebo k ní přistoupily. Odkaz na tuto iniciativu je uveden v pracovním programu Komise na rok 2022: „*Navrhujeme opatření [...] k posílení justiční spolupráce v oblasti ochrany zranitelných dospělých osob v přeshraničních situacích.*“

Vzhledem k tomu, že Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 je otevřena k podpisu a ratifikaci státům, které byly členy Haagské konference mezinárodního práva soukromého dne 2. října 1999⁹ (článek 53 úmluvy), budou muset úmluvu podepsat i ratifikovat tyto členské státy: Bulharsko, Španělsko, Chorvatsko, Maďarsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko a Švédsko. Naopak Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Polsko budou muset úmluvu pouze ratifikovat, protože ji již podepsaly. Litva bude muset k úmluvě přistoupit, neboť je členem Haagské konference mezinárodního práva soukromého od 23. října 2001.

• **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

V současné době neexistují žádné právní předpisy EU týkající se přeshraniční ochrany dospělých osob. Tento návrh je však součástí balíčku, v němž Komise předkládá návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o příslušnosti, použitelném právu, uznávání a výkonu opatření, veřejných listin a plných mocí k zastupování a o spolupráci v občanských věcech týkajících se ochrany dospělých osob. Návrh upravuje uplatňování některých pravidel podle Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 v členských státech a stanoví doplňující pravidla, která usnadní ještě užší spolupráci v rámci EU v této oblasti.

⁸ [Závěry Rady o ochraně zranitelných dospělých osob v celé Evropské unii](#) (7. června 2021).

⁹ Článek 53:

- 1) Úmluva bude otevřena k podpisu státům, které byly členy Haagské konference mezinárodního práva soukromého v době jejího osmnáctého zasedání.
- 2) Podléhá ratifikaci, přijetí nebo schválení; listiny o ratifikaci, přijetí nebo schválení budou uloženy u Ministerstva zahraničních věcí Nizozemského království, deponitáře úmluvy.

Tento návrh se týká ratifikace a přistoupení těch členských států, které dosud nejsou smluvními stranami Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000, která je jediným mezinárodním nástrojem, jenž se zabývá otázkami mezinárodního práva soukromého v souvislosti s přeshraniční ochranou dospělých osob.

Oba návrhy se týkají mezinárodního práva soukromého, což je v rámci EU dobře propracovaná oblast politiky. Od roku 2000 přijala EU řadu legislativních aktů v oblasti justiční spolupráce v občanských věcech s přeshraničním dopadem. Žádný z těchto legislativních aktů však neupravuje přeshraniční aspekty způsobilosti k právním úkonům osob¹⁰ ani ochranu dospělých osob, které „z důvodu postižení nebo nedostatečně vyvinutých schopností“¹¹ nedokáží chránit své zájmy.

Navrhované nařízení by bylo použitelné v členských státech, zatímco Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 by byla použitelná na třetí země, které jsou smluvními státy úmluvy. Vzhledem k tomu, že dospělé osoby v EU mohou mít vztahy k členským státům i k třetím zemím (například v nich vlastní majetek nebo mají osobní vazby), má pro zajištění ochrany dospělých osob v mezinárodních situacích zásadní význam soudržný rámec mezinárodního práva soukromého použitelný na ochranu dospělých osob v EU i ve třetích zemích, které jsou smluvními stranami úmluvy.

Oba návrhy se tedy vzájemně doplňují, a proto jsou předkládány společně.

• **Soulad s ostatními politikami Unie**

EU a její členské státy jsou smluvními stranami Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením, která od svého přijetí v roce 2006 představuje mezinárodní základ pro práva osob se zdravotním postižením.

Ustanovení čl. 3 písm. c) Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 zřejmě upřednostňují nebo připouštějí opatření k rozhodování v zastoupení (především kvůli použití formulace „opatrovnictví, poručnictví a obdobných institutů“). Byla vznesena otázka, zda by to mohlo podpořit nebo umožnit uznání opatření, která stanoví rozhodování v zastoupení namísto podporovaného rozhodování, a zda by tím nebylo porušeno právo na samostatnost a rovnost dospělých osob.

Soulad a doplňkovost Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 s právy stanovenými v Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením byly uznány při několika příležitostech, například v závěrech a doporučeních (závěry 2 a 3) přijatých na výše uvedené společné konferenci EK a Haagské konference mezinárodního práva soukromého v roce 2018¹².

Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 je nástrojem mezinárodního práva soukromého. Je neutrální ve vztahu k hmotnému právu, které nepředepisuje žádný typ opatření, a ve své preambuli klade na první místo zájem dospělé osoby a respektování její důstojnosti a samostatnosti. Usnadněním přeshraniční

¹⁰ Jedinou výjimkou je pravidlo týkající se způsobilosti fyzických osob v souvislosti s přeshraničními smluvními závazky v občanských a obchodních věcech stanovené v článku 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I).

¹¹ Ustanovení čl. 1 odst. 1 Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000.

¹² [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf)

spolupráce a odstraněním právních a praktických překážek podporuje některé důležité cíle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením. Mezi nimi také cíle článku 12 o rovnosti před zákonem a článku 32 o mezinárodní spolupráci, pro kterou Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 zřizuje systém ústředních orgánů.

Kromě toho ne všechny osoby se zdravotním postižením jsou dospělými osobami, které potřebují přeshraniční ochranu ve smyslu Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000, a úmluva se týká pouze těch, které nejsou schopny chránit své osobní nebo finanční zájmy. A naopak ne všechny dospělé osoby, jejichž psychosociální schopnosti jsou sníženy, jsou osoby se zdravotním postižením.

Je třeba také připomenout, že Výbor pro Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením ve své zprávě z roku 2015 o provádění uvedené úmluvy v EU vyslovil obavy týkající se překážek, kterým čelí osoby se zdravotním postižením pohybující se mezi členskými státy. Výbor doporučil, aby EU „přijala neprodlená opatření s cílem zajistit, aby všechny osoby se zdravotním postižením a jejich rodiny mohly požívat svého práva na volný pohyb na rovnoprávném základě s ostatními“¹³.

Zvláštní zpravodaj pro práva osob se zdravotním postižením zadal právní studii¹⁴ a zvláštní zpravodaj pro práva osob se zdravotním postižením spolu s nezávislou odbornicí pro požívání veškerých lidských práv staršími osobami vydali související společné prohlášení¹⁵. Tyto dokumenty uvedenou otázku objasnily a dospěly k závěru, že Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 ponechává dostatek prostoru pro výklad a praktická zlepšení a může se vyvíjet tak, aby odrážela modernizaci vnitrostátních právních předpisů. Zvláštní zpravodaj připomíná, že Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 obsahuje ustanovení, která mají zabránit jakémukoli rozporu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, a že oba nástroje se mohou a měly by se vzájemně doplňovat. Evropská unie a všechny její členské státy musí využít dostupný prostor pro výklad tak, aby zajistily soulad s touto úmluvou.

Při uplatňování Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 jsou smluvní státy, které jsou zároveň smluvními stranami Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, povinny respektovat Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením a zásady v ní stanovené. Z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie rovněž vyplývá, že mezinárodní úmluvy tvoří nedílnou součást práva Unie, a tudíž musí být jejich provádění být v souladu se zásadou proporcionality jakožto obecnou zásadou práva Unie¹⁶.

V březnu 2021 přijala Komise Strategii práv osob se zdravotním postižením na období 2021–2030¹⁷. Ta se týká zejména otázky „zlepšení přístupu ke spravedlnosti, právní ochraně,

¹³ Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2015) draft prepared by the Committee.

¹⁴ Studie [„Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)“](#) (Výklad Haagské úmluvy o mezinárodní ochraně dospělých osob z roku 2000 v souladu s Úmluvou OSN o právech osob se zdravotním postižením).

¹⁵ [Společné prohlášení zvláštního zpravodaje pro práva osob se zdravotním postižením Gerarda Quinna a nezávislé odbornice pro požívání veškerých lidských práv staršími osobami Claudie Mahlerové – Úvahy o Haagské úmluvě o mezinárodní ochraně dospělých \(2000\)](#), 8. července 2021.

¹⁶ Viz např. usnesení ze dne 9. listopadu 2021, věc C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle Dogane di Gaeta v. Punto Nautica Srl, bod 33, ECLI:EU:C:2021:926.

¹⁷ [Strategie pro práva osob se zdravotním postižením a období 2021–2030](#).

svobodě a bezpečnosti“ pro osoby se zdravotním postižením. Za účelem dosažení tohoto výsledku je mimo jiných iniciativ výslovně uvedeno, že „Komise bude spolupracovat s členskými státy na provádění Haagské úmluvy o mezinárodní ochraně dospělých osob z roku 2000 v souladu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, a to i prostřednictvím studie o ochraně zranitelných dospělých osob v přeshraničních situacích, zejména osob s mentálním postižením, aby připravila půdu pro její ratifikaci všemi členskými státy“¹⁸.

Právní studie Komise, vypracovaná v roce 2021¹⁹, mimo jiné dospěla k závěru, že ratifikace Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 všemi členskými státy by vyřešila některé problémy spojené se značnými nedostatky a nesrovnalostmi, které existují v oblasti přeshraniční ochrany dospělých osob.

Jakmile Rada toto rozhodnutí přijme, stane se Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 součástí práva Unie. Soudní dvůr Evropské unie ji tedy bude moci vykládat s ohledem na obecné zásady EU (zajištění volného pohybu osob, přístup ke spravedlnosti a plné dodržování základních práv) i na Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Tento návrh se týká zmocnění některých členských států v zájmu EU ratifikovat mezinárodní úmluvu nebo k ní přistoupit. Justiční spolupráce v občanských a obchodních věcech se řídí článkem 81 Smlouvy o fungování EU, který je tedy právním základem pro pravomoc EU v této oblasti. Použitelným právním základem je tudíž čl. 218 odst. 6 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále je „SFEU“) ve spojení s hmotněprávním základem podle čl. 81 odst. 2 SFEU.

Ustanovení čl. 81 odst. 3 SFEU se nepoužije, protože přeshraniční ochrana dospělých osob není záležitostí rodinného práva.

Pojem „rodinné právo“ ve smyslu čl. 81 odst. 3 SFEU musí být vykládán autonomně bez ohledu na definici uvedenou ve vnitrostátních právních předpisech členských států.

Právní předpisy EU dosud tento pojem vykládaly poměrně striktně a omezovaly jej na pravidla upravující rodinné vztahy, jako jsou manželské věci, rodičovské povinnosti nebo vyživovací povinnosti.

Není neobvyklé, že zranitelné dospělé osoby využívají ochrany poskytované rodinnými příslušníky. V některých členských státech je právní ochrana zranitelných dospělých osob ze zákona svěřena manželce/manželovi nebo rodinným příslušníkům. Rodina dospělé osoby, pokud ji dospělá osoba má, však představuje jen jeden z kontextů, v nichž lze ochranu zajistit. Zapojení rodinných příslušníků není nezbytnou podmínkou ani se neřídí pravidly mezinárodního práva soukromého. Zásadním zájmem v oblasti ochrany dospělých osob je naopak poskytovaná podpora a zajištění práv dospělých osob na důstojnost, sebeurčení, nediskriminaci a sociální začlenění, a to bez ohledu na jejich rodinné vztahy.

Je třeba poznamenat, že Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 na rozdíl od nařízení EU týkajících se záležitostí

¹⁸ Viz bod 5.1 strategie.

¹⁹ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union \(Studie o přeshraniční právní ochraně zranitelných dospělých osob v Unii\)](#), Úřad pro publikace Evropské unie (europa.eu).

rodinného práva neobsahuje žádný odkaz na rodinné vztahy (jako je „rodič“, „dítě“ nebo „manžel/manželka“).

Navrhované nařízení doplní Úmluvu Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a začlení některá pravidla úmluvy, zejména pravidla týkající se mezinárodní příslušnosti a použitelného práva, a zajistí jejich přímou použitelnost v členských státech.

Podle ustálené judikatury Soudního dvora EU proto existuje riziko, že Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 by mohla ovlivnit nebo změnit oblast působnosti navrhovaného nařízení.

Oblast působnosti pravidel Unie může být ovlivněna nebo změněna mezinárodními závazky, pokud se tyto závazky týkají oblasti, která je již těmito pravidly do značné míry pokryta, nebo s ohledem na předvídatelný vývoj práva Unie, jako v tomto případě²⁰.

Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 proto spadá do výlučné pravomoci Unie v souladu s čl. 3 odst. 2 SFEU.

EU proto může zmocnit členské státy, aby se staly či zůstaly smluvními stranami Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000.

Vzhledem k tomu, že úmluva neobsahuje ustanovení, jež by umožňovalo EU stát se smluvní stranou, a její smluvní stranou se mohou stát pouze státy, mohou členské státy v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie²¹ úmluvu ratifikovat nebo k ní přistoupit a zůstat stranami jednajícími v zájmu Unie.

Podobná iniciativa byla přijata již v roce 2008 s cílem zmocnit některé členské státy k ratifikaci nebo přistoupení k Úmluvě Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dětí z roku 1996²².

Na základě protokolu č. 21, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, nejsou právní opatření přijatá v oblasti spravedlnosti v Irsku závazná ani použitelná. Po předložení návrhu v této oblasti však může Irsko oznámit, že se chce podílet na přijetí a používání dotčeného opatření, a jakmile bude opatření přijato, může oznámit, že chce toto opatření přijmout.

V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.

²⁰ Viz zejména body 73 a 74 stanoviska 1/13 a citovaná judikatura.

²¹ Bod 44 stanoviska Soudního dvora Evropské unie 1/13 a citovaná judikatura.

²² Rozhodnutí Rady ze dne 5. června 2008, kterým se některé členské státy v zájmu Evropského společenství zmocňují k ratifikaci Haagské úmluvy z roku 1996 o pravomoci orgánů, použitelném právu, uznávání, výkonu a spolupráci ve věcech rodičovské zodpovědnosti a opatření k ochraně dětí, nebo k přistoupení k této úmluvě a kterým se některé členské státy zmocňují k učinění prohlášení o uplatňování příslušných vnitřních pravidel práva Společenství (Úř. věst. L 151, 11.6.2008, s. 36).

- **Proporcionalita**

Tento návrh je vypracován v souladu s již přijatými rozhodnutími Rady, kterými se členské státy zmocňují k přistoupení k mezinárodní úmluvě. Nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení cíle soudržné činnosti EU v oblasti přeshraniční ochrany dospělých osob, neboť zajistí, aby členské státy, které dosud nejsou stranami úmluvy, ve stanovené lhůtě ratifikovaly Úmluvu Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 nebo k ní přistoupily.

Rovněž se má za to, že členské státy si zachovávají svou pravomoc, pokud jde o úpravu přijímání hmotněprávních předpisů zaměřených na ochranu dospělých osob.

Návrh je proto v souladu se zásadou proporcionality.

- **Volba nástroje**

Jelikož se návrh týká mezinárodní dohody, kterou mají některé členské státy v zájmu Unie ratifikovat a přistoupit k ní, je jediným použitelným nástrojem rozhodnutí Rady podle čl. 218 odst. 6.

3. **VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ**

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Tomuto návrhu a souběžnému návrhu nařízení v této oblasti předcházely intenzivní a rozsáhlé konzultace se zúčastněnými stranami.

Otevřená veřejná konzultace²³ a výzva k předložení faktických podkladů²⁴ se uskutečnily na začátku roku 2022. Většina respondentů, včetně členských států a profesních organizací zastupujících právníky a notáře, podpořila iniciativu EU, která by členské státy zavázala k ratifikaci Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000. Požadovali také nástroj EU, který by úmluvu doplnil. Jedna nevládní organizace, zastřešující organizace pro ochranu práv osob se zdravotním postižením, vyjádřila obavy ohledně základních práv dospělých osob se zdravotním postižením, pokud by nástroj EU upřednostňoval volný pohyb rozhodnutí přijatých v rozporu s Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a se základními právy dospělých osob se zdravotním postižením. Jedná se o opakující se otázku, která se týká vztahu mezi Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením a Úmluvou Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000, kterou se zabývaly studie a společné prohlášení uvedené v poznámkách pod čarou 14 a 15.

V rámci konzultační strategie bylo 29. září 2022 uspořádáno **neformální on-line setkání se zúčastněnými stranami**. Dne 27. října 2022 navíc Komise uspořádala **on-line setkání s odborníky z členských států**, aby jim o iniciativě týkající se ochrany dospělých osob poskytla informace a vyměnila si s nimi prvotní názory.

V neposlední řadě byla na zasedání ve dnech 7. a 8. listopadu 2022 konzultována **Evropská soudní síť pro občanské a obchodní věci** ohledně její možné úlohy v budoucí iniciativě.

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults_cs

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_cs

Závěrem lze konstatovat, že ve všech konzultačních aktivitách byla zjištěna silná podpora a celkově pozitivní zpětná vazba ve vztahu k Úmluvě Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000. Z konzultací dále vyplynula praktická potřeba dalších opatření na úrovni EU a jejich podpora ze strany většiny zúčastněných stran.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

V roce 2021 byla provedena **právní studie**²⁵. Autoři studie dospěli k těmto závěrům: i) v oblasti přeshraniční ochrany zranitelných dospělých osob existují značné nedostatky a nesrovnalosti (pravidla týkající se příslušnosti, uznávání plných mocí k zastupování, chybějící právní jistota a praktické problémy pro orgány); ii) obecná ratifikace Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 v EU by některé z těchto problémů přímo řešila, a to jak mezi členskými státy, tak i ve vztahu k třetím zemím, a iii) nástroj EU by dále posílil ochranu zranitelných dospělých osob a usnadnil jejich život a práci odpovědných orgánů.

Další odborné poznatky k tématu přeshraniční ochrany dospělých osob byly shromážděny rovněž ve studii doprovázející zprávu Evropského parlamentu k legislativní iniciativě²⁶ (2016) a ve zprávě Evropského právního institutu²⁷ (2020).

- **Posouzení dopadů**

V roce 2022 bylo provedeno posouzení dopadů s cílem prozkoumat různé možnosti politiky, které jsou v EU k dispozici pro zlepšení přeshraniční ochrany dospělých osob, a posoudit jejich dopad.

Jelikož se tento návrh týká pouze ratifikace Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a přistoupení některých členských států k této úmluvě, bude podrobnější vysvětlení závěrů posouzení dopadů uvedeno v připojeném návrhu nařízení. Je vhodné omezit aktuální analýzu na označení konečné volby politiky.

To zahrnuje nařízení doplňující úmluvu a ratifikaci úmluvy a přistoupení k úmluvě ze strany členských států, které dosud nejsou jejími smluvními stranami. Tím by se zajistilo, aby byla příslušná pravidla mezinárodního práva soukromého v oblasti ochrany dospělých osob v přeshraničních situacích použitelná nejen na úrovni EU, ale také mezi členskými státy a třetími zeměmi. Očekává se také, že ratifikace všemi členskými státy povzbudí další třetí země, aby se k úmluvě připojily.

- **Základní práva**

Obecným cílem navrhovaného opatření je chránit základní práva dospělých osob v souladu s článkem 6 SFEU, Listinou základních práv Evropské unie a Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením.

²⁵ [Study on the cross-border legal protection of vulnerable adults in the Union \(Studie o přeshraniční právní ochraně zranitelných dospělých osob v Unii\), Úřad pro publikace Evropské unie \(europa.eu\).](#)

²⁶ [Protection of Vulnerable Adults – European Added Value Assessment \(Ochrana zranitelných dospělých osob – posouzení evropské přidané hodnoty\).](#)

²⁷ [The Protection of Adults in International Situations \(Ochrana dospělých v mezinárodních situacích\), zpráva Evropského právního institutu.](#)

V přeshraničních situacích by to znamenalo zejména zabránit vyvlastnění majetku nebo odepření přístupu k majetku dospělé osoby v zahraničí, zajistit přístup ke spravedlnosti a zajistit seburčení a samostatnost dospělých osob.

Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 harmonizuje pravidla mezinárodního práva soukromého a propojuje různé právní systémy, aby v rámci působnosti úmluvy usnadnila nediskriminační dodržování práv dospělých osob, ochranu jejich zájmů a výkon jejich právní způsobilosti.

Tyto hodnoty odráží preambule úmluvy: potvrzuje, že respektování důstojnosti i samostatnosti dospělé osoby musí být bráno v úvahu v první řadě. Tyto priority jsou rovněž stanoveny v preambuli Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

Pravidla úmluvy stanoví, že pokud příslušný orgán v jednom smluvním státě přijme opatření na ochranu, mělo by toto opatření zůstat účinné i v jiném smluvním státě, například pokud se dospělá osoba přestěhuje z jednoho smluvního státu do druhého. Úmluva rovněž obsahuje záruky, které umožňují, aby opatření nebyla uznána nebo vykonána, pokud například opatření přijal orgán, jehož pravomoc nebyla založena na některém z důvodů stanovených úmluvou nebo nebyla v souladu s těmito důvody, nebo pokud by uznání opatření bylo v rozporu s veřejným pořádkem požádaného státu²⁸. V této souvislosti by nedodržení základních práv dotčené dospělé osoby v důsledku opatření mohlo odůvodnit odmítnutí uznání.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Navrhované rozhodnutí nemá pro Evropskou unii žádné rozpočtové důsledky.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a způsoby monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Vzhledem k tomu, že se návrh týká zmocnění některých členských států Evropské unie k ratifikaci Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 nebo k přistoupení k této úmluvě, je sledování jeho provádění zaměřeno v první řadě na to, zda tyto členské státy dodržují lhůty pro ratifikaci úmluvy nebo přistoupení k ní v souladu s rozhodnutím Rady.

Jakmile se však smluvními stranami úmluvy stanou všechny členské státy, je plánováno několik opatření ke zvýšení povědomí o úmluvě a k zajištění jejího správného uplatňování. Kromě toho budou přijata koordinovaná stanoviska EU v rámci přípravy budoucích zvláštních komisí pro fungování úmluvy, což umožní EU sledovat provádění tohoto nástroje členskými státy.

²⁸ Seznam důvodů, na jejichž základě může příslušný orgán podle vlastního uvážení odmítnout uznání a výkon opatření, je uveden v článku 22 Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000.

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY,

kterým se členské státy zmocňují k tomu, aby se v zájmu Evropské unie staly či zůstaly smluvními stranami Úmluvy o mezinárodní ochraně dospělých osob ze dne 13. ledna 2000

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 81 odst. 2 ve spojení s čl. 218 odst. 6 písm. a) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

s ohledem na souhlas Evropského parlamentu¹,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Unie si stanovila za cíl v plném souladu se základními právy vytvořit, zachovávat a rozvíjet prostor svobody, bezpečnosti a práva, ve kterém je zajištěn volný pohyb osob a přístup ke spravedlnosti.
- (2) K naplnění tohoto cíle přijala EU řadu legislativních aktů v oblasti justiční spolupráce v občanských věcech s přeshraničním dopadem. Unie je rovněž sama nebo prostřednictvím svých členských států jednajících v zájmu Unie smluvní stranou několika mezinárodních úmluv v téže oblasti.
- (3) Neexistují však žádné právní předpisy Unie v oblasti přeshraniční ochrany dospělých osob, které z důvodu postižení nebo nedostatečně vyvinutých schopností nedokáží chránit své zájmy nebo které případně potřebují, aby podpora výkonu jejich právní způsobilosti, která jim je poskytována v jednom členském státě, pokračovala v celé Unii.
- (4) V přeshraničních situacích mohou dospělým osobám vzniknout různé obtíže, včetně případů, kdy se tyto dospělé osoby přestěhují do jiného členského státu nebo kdy vlastní majetek nebo aktiva v jiném členském státě. Problémy mohou nastat například v případě, že opatření přijatá v jednom členském státě za účelem ochrany dospělých osob je třeba uplatnit v jiném členském státě, nebo v případě, že je zapotřebí později uplatnit v zahraničí plné moci k zastupování udělené dospělými osobami, které mají být vykonávány jejich zástupci, jestliže dané dospělé osoby nejsou schopny chránit své zájmy. Tyto obtíže mohou mít závažné nepříznivé důsledky pro právní jistotu v přeshraničních vztazích a pro práva a blaho dospělých osob a respektování jejich důstojnosti. Negativně mohou být ovlivněna zejména základní práva dospělých osob, jako je přístup ke spravedlnosti, právo na sebeurčení a samostatnost, právo na vlastnictví a volný pohyb.
- (5) Jednotná pravidla mezinárodního práva soukromého upravující přeshraniční situace jsou proto nezbytná k posílení ochrany základních práv dospělých osob s postižením nebo nedostatečně vyvinutými schopnostmi. Na mezinárodní úrovni taková pravidla

¹ Úř. věst. C , , s. .

obsahuje Úmluva o mezinárodní ochraně dospělých osob ze dne 13. ledna 2000 (dále jen „Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000“). Úmluva stanoví pravidla týkající se příslušnosti, použitelného práva, uznávání a výkonu opatření na ochranu těchto dospělých osob, použitelného práva pro plné moci k zastupování a pravidla spolupráce mezi orgány smluvních stran.

- (6) Podle Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 mohou být jejími smluvními stranami pouze svrchované státy. Z tohoto důvodu nemůže tuto úmluvu uzavřít Unie.
- (7) Ratifikace Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a přistoupení všech členských států k této úmluvě je dlouhodobým cílem Evropské unie.
- (8) K dnešnímu dni jsou smluvními stranami Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 Belgie, Česká republika, Německo, Estonsko, Řecko, Francie, Kypr, Lotyšsko, Malta, Rakousko, Portugalsko a Finsko. Irsko, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Polsko úmluvu pouze podepsaly.
- (9) Dne [...] předložila Komise legislativní návrh nařízení o příslušnosti, použitelném právu, uznávání a výkonu opatření, veřejných listin a plných mocí k zastupování a o spolupráci v občanských věcech týkajících se ochrany dospělých osob (dále jen „navrhované nařízení“). Návrh upravuje uplatňování některých pravidel podle Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 mezi členskými státy a stanoví doplňující pravidla, která usnadní ještě užší spolupráci v rámci EU v této oblasti. Ustanovení navrhovaného nařízení se překrývají s Úmluvou Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 a jsou s ní úzce propojena.
- (10) Z tohoto důvodu existuje riziko, že Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 může ovlivnit nebo změnit oblast působnosti navrhovaného nařízení. Úmluva Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 proto spadá do výlučné pravomoci Unie v souladu s čl. 3 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- (11) Rada by tudíž měla zmocnit členské státy, které dosud nejsou smluvními stranami Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000, aby v zájmu Unie podepsaly nebo ratifikovaly úmluvu nebo k úmluvě přistoupily za podmínek stanovených v tomto rozhodnutí. Rada by rovněž měla zmocnit členské státy, které jsou smluvními stranami Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 k tomu, aby zůstaly stranami úmluvy.
- (12) Unie a její členské státy jsou smluvními stranami Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením („UNCRPD“).
- (13) Podle Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie mají členské státy pravomoc přijímat hmotněprávní a procesní předpisy v oblasti ochrany dospělých osob. Jako smluvní strany Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením jsou členské státy povinny zajistit, aby jejich vnitrostátní hmotněprávní a procesní právní předpisy týkající se zacházení s dospělými osobami byly v souladu se závazky v oblasti lidských práv stanovenými Úmluvou o právech osob se zdravotním postižením, včetně opatření „poručnictví“ a „opatrovnictví“, jakož i zbavení způsobilosti k

právním úkonům ve smyslu článku 3 Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000.

- (14) Pravidla Úmluvy Haagské konference mezinárodního práva soukromého o ochraně dospělých osob z roku 2000 by měla být uplatňována v souladu se závazky v oblasti lidských práv podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.
- (15) Nedodržení této povinnosti by mělo mít rovněž vliv na uznávání a výkon opatření, která přijaly třetí země, členskými státy.
- (16) [V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, a aniž je dotčen článek 4 uvedeného protokolu, se Irsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné.] NEBO
- (17) V souladu s článkem 3 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, oznámilo Irsko [dopisem ze dne ...] své přání účastnit se přijímání a používání tohoto rozhodnutí.
- (18) V souladu s články 1 a 2 Protokolu č. 22 o postavení Dánska, připojeného ke Smlouvě o fungování Evropské unie, se Dánsko neúčastní přijímání tohoto rozhodnutí a toto rozhodnutí pro ně není závazné ani použitelné,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

- 1. Rada zmocňuje členské státy, aby se v zájmu Unie staly či zůstaly smluvními stranami Úmluvy o mezinárodní ochraně dospělých osob ze dne 13. ledna 2000 (dále jen „úmluva“) za podmínek stanovených v článku 2.
- 2. Znění úmluvy se připojuje k tomuto rozhodnutí.

Článek 2

Bulharsko, [Irsko], Španělsko, Chorvatsko, Itálie, Litva, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko a Švédsko přijmou nezbytné kroky, aby své ratifikační listiny nebo listiny o přistoupení uložily u Ministerstva zahraničních věcí Nizozemského království, které je depozitářem úmluvy, a to do dne [24 měsíců ode dne přijetí tohoto rozhodnutí].

Článek 3

Toto rozhodnutí je určeno členskými státy.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*