

Brüssel, 31.5.2023
SWD(2023) 156 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

[...]

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb pädevust, kohaldatavat õigust, abinõude tunnustamist ja täitmist ning koostööd täiskasvanute kaitsega seotud küsimustes

ja

Ettepanek: Nõukogu otsus, millega antakse liikmesriikidele luba saada või jääda Euroopa Liidu huvides täiskasvanute rahvusvahelist kaitset käsitleva 13. jaanuari 2000. aasta konventsiooni osaliseks

{COM(2023) 280 final} - {SEC(2023) 208 final} - {SWD(2023) 154 final} -
{SWD(2023) 155 final}

1. VAJADUS MEETMETE JÄRELE

1.1 Mis on probleem ning mis on selle põhjused ja tagajärjed?

Kaitset vajavad täiskasvanud on üle 18-aastased inimesed, kes oma võimete kahjustatuse või piiratuse tõttu ei suuda oma finants- või isiklike huve ise kaitsta. Puuetega inimeste arvu suurenemise ja elanikkonna vananemise tõttu kasvab kaitset vajavate täiskasvanute arv ELis pidevalt. Sõltuvalt selle liikmesriigi õigusaktidest, kus niisugune täiskasvanu elab, võidakse tema suhtes kohaldada kohtu või haldusametuse otsusega tarvitusele võetud kaitseabinõu või võib teda toetada kolmas isik, kelle see täiskasvanu on eelnevalt (esindusõiguse kaudu) määranud oma huvide kaitseks.

Haavatavate inimeste arvu suurenemine koos inimeste suureneva liikuvusega ELis põhjustavad mitmeid probleeme, millega haavatavad täiskasvanud võivad piiriülestes olukordades kokku puutuda. Näiteks võib neil olla vaja hallata oma teises riigis asuvat kinnis- või muud vara, saada välismaal erakorralist või plaanilist arstiabi või kolida teise riiki. Täpne statistika küll puudub, kuid hinnanguliselt vajab piiriülestes olukordades kaitset 145 000 kuni 780 000 täiskasvanut.

Piiriülestes olukordades seisavad kaitset vajavad täiskasvanud silmitsi liikmesriikide keerukate ja mõnikord vastuoluliste õigusnormidega selle kohta, kuidas otsustada, milline kohus on pädev, millise riigi õigust nende juhtumi suhtes kohaldatakse ning kuidas saavutada lahendi täitmine või esindusõiguse tunnustamine välisriigis. Kohtute ja muude kaitse eest vastutavate ametiasutuste töö muudavad piiriüleste juhtumite puhul raskeks keelebarjäärid, tülikas paberipõhine teabevahetus, teiste liikmesriikide ametiasutustega koostöö puudumine ja teiste liikmesriikide õigussüsteemide kohta teabe puudumine. See viib olukorrani, kus kaitset vajavad täiskasvanud, nende perekonnad ja nende esindajad kogevad märkimisväärset õiguskindlusetust seoses sellega, milliseid õigusnorme nende juhtumi suhtes kohaldatakse, milline on menetluse tulemus ja millised formaalsused tuleb täita. Tagamaks, et nende kaitse kehtib ka teisel pool piiri või et neil oleks võimalik välismaal oma õigusi teostada, tuleb neil sageli läbi teha pikk ja kulukas menetlus. Mõnel juhul ei tunnusta kohtud või kohtuvälised üksused, näiteks pangad, meditsiinitöötajad või kinnisvaramaaklerid, nende kaitset ega esindajale antud volitusi.

Kirjeldatud probleemidele pakub mõningaid lahendusi rahvusvahelise õiguse akt ehk [täiskasvanute rahvusvahelist kaitset käsitlev 13. jaanuari 2000. aasta konventsioon](#) (edaspidi „Haagi konventsioon“). Selles on sätestatud normid, mis käsitlevad pädevust ja kohaldatavat õigust kõnealuste täiskasvanutega seotud küsimustes, ning normid selliste täiskasvanute kaitseks tarvitusele võetud abinõude tunnustamise kohta. Samuti nähakse konventsiooniga ette osalisriikide koostöö mehhanismid. Praeguseks on aga Haagi konventsiooniga ühinenud ainult 11 liikmesriiki. ELi tasandil täiskasvanute kaitse norme piiriülestes olukordades ühtlustavat õigusakti ei ole.

Probleemid, millega kaitset vajavad täiskasvanud piiriülestes olukordades kokku puutuvad ja mida eespool kirjeldati, võivad oluliselt piirata nende isikute põhiõigusi (sealhulgas õigust autonoomiale, õiguskaitse kättesaadavusele, omandile ja liikumisvabadusele), mis võib olla vastuolus [ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga](#), mille osalisteks EL ja kõik liikmesriigid on. Lisaks põhjustavad need probleemid olukorra, kus kaitse lõpeb riigipiiril. Samuti mõjutavad nad asjaomaste täiskasvanute tervist ja heaolu, põhjustades neile märkimisväärset vaimset stressi, ning kinnistavad ka ebavõrdsust. Praeguses olukorras mõjutavad need probleemid ka riigiasutusi ja kohtuid, sest suurendavad nende töökoormust ja muudavad piiriülesed juhtumid õiguslikalt keerukamaks.

1.2 Mida tuleks saavutada?

ELi meetme **üldeesmärk** oleks kaitsta kaitset vajavate täiskasvanute õigusi, sealhulgas põhiõigusi. See saavutatakse järgmiste **erieesmärkide** abil: i) suurendada õiguskindlust üldsuse ja asjaomaste riigiasutuste jaoks; ii) hõlbustada kaitseabinõude ja esindusõiguste piiriülest tunnustamist ning iii) muuta menetlused kiiremaks ja odavamaks.

2. LAHENDUSED

2.1 Millised on poliitikavariandid nende eesmärkide saavutamiseks?

Vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 81 lõikele 2, mis käsitleb meetmete võtmist seoses piiriüleste juhtumitega tsiviil- ja kaubandusajades, on ELil pädevus võtta meetmeid, et lahendada eespool kirjeldatud probleeme, millega täiskasvanud piiriülestes olukordades kokku puutuvad.

Kaalutud on järgmisi poliitikavariante:

- **1. poliitikavariant:** lähtestsenaarium
- **2. poliitikavariant:** nõukogu otsus, millega kohustatakse liikmesriike konventsiooni teatava aja jooksul ratifitseerima
- **3. poliitikavariant:** täiskasvanute kaitset käsitlev ELi määrus
- **4. poliitikavariant:** 3. ja 4. variandi kombinatsioon (nõukogu otsus ja ELi määrus).

2.2 Mis on eelistatud variant?

Eelistatud variant on 4. poliitikavariant, kuna see on ainus variant, mis pakub piiriülestes juhtumites terviklikku lahendust. See variant võimaldaks vastu võtta: i) ühised õigusnormid (mis põhinevad Haagi konventsiooni sätetel), mida kohaldatakse kõigi liikmesriikide suhtes ja (Haagi konventsiooni enda kaudu) ka teiste konventsiooni osalisriikide suhtes väljaspool ELi, ning ii) õigusnormid, mis võimaldavad tihedamat, nüüdisaegset ja lihtsustatud koostööd ELis, tuginedes vastastikuse usalduse põhimõttele. Loodaks Euroopa esindamistöend – ühtne dokument, mis tõendab isiku volitusi esindada täiskasvanut välisriigis suhtes nii riigiasutustega kui ka kohtuväliste üksustega ning mis seega aitaks tagada, et liikmesriigis kaitseabinõu või kinnitatud esindusõiguse alusel antud kaitset järgitakse ka välismaal. Lisaks näeks see variant ette kõnealuses valdkonnas tehtava koostöö digitaliseerimise ja keelebarjääride leevendamise.

3. EELISTATUD POLIITIKAVARIANDI MÕJU

3.1 Eelistatud poliitikavariandi eelised

Ühiste õigusnormide vastuvõtmine ja tihedam koostöö ELis tagaks, et kaitset vajavate täiskasvanute toetamine jätkuks ka piiriülestes olukordades. See tagaks neile võrdse juurdepääsu õiguskaitsele, võimaluse hallata neile välisriigis kuuluvat vara ning jätkuva arstiabi. Lisaks tagaks eelnevalt tehtud korralduste (esindusõiguste) tunnustamine nende autonoomia ja väldiks vajadust pöörduda kohtusse. Eelistatud variandil oleks seega positiivne mõju **kaitset vajavate täiskasvanute põhiõiguste kaitsele** piiriülestes olukordades ja muu **positiivne õiguslik mõju**. 4. poliitikavariant aitaks kõige tulemuslikumalt lahendada õiguskindlusetuse, kulukate ja aeganõudvate menetluste ning välismaal kaitseabinõude ja esindusõiguste mittetunnustamise probleemid. Selle variandiga saavutatakse seega kõige paremini algatuse poliitilised eesmärgid.

Eelistatud variandil oleks ka positiivne **sotsiaalne mõju**, sest see toetaks kaitset vajavate täiskasvanute heaolu, tervist, kaasatust ja võrdsust.

ELi ühiste õigusnormide vastuvõtmise kaudu **lihtsustaks ja kiirendaks eelistatud variant menetlusi**. See tooks kaasa märkimisväärse kulude ja aja kokkuhoiu ning vähendaks piiriülestes olukordades töökoormust nii täiskasvanute kui ka liikmesriikide ametiasutuste jaoks. Menetlustega seotud kulude kokkuhoid ulatub 4. poliitikavariandi korral hinnanguliselt 2,4–2,5 miljardi euroni.

Eelistatud variandi makromajanduslik ja keskkonnamõju ei oleks märkimisväärne.

3.2 Eelistatud poliitikavariandi kulud

Eelistatud variant ei tekitaks piiriülestes olukordades kaitset vajavatele täiskasvanutele mingeid kulusid.

Kulud, mida eelistatud poliitikavariant tooks kaasa liikmesriikidele, oleksid mõõdukad ja tõhususe kasv (menetluste lihtsustamisest tulenev kulude kokkuhoid) kaaluks need suuresti üles.

3.3 Meetme subsidiaarsus ja vastastikune täiendavus ELi tasandil

Erinevused liikmesriikide õigusnormides, mida kohaldatakse piiriüleste juhtumite suhtes, ja ametiasutuste vahelise koostöö puudumine põhjustavad õiguskindlusetust, pikki ja kulukaid menetlusi ning kaitseabinõude ja esindusõiguste tunnustamata jätmist. Nende probleemide lahendamiseks on vaja vastu võtta ühised õigusnormid ning liikmesriigid ei suuda neid probleeme üksi lahendada. Seega oleks algatuse eesmärgid paremini saavutatavad ELi tasandil kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

Algatuse puhul järgitaks ka proportsionaalsuse põhimõtet. Õigussüsteeme ühendades lahendaks algatus probleeme ainult piiriülestes olukordades ega sekkuks liikmesriikide pädevusse võtta vastu riigisiseseid materiaalõiguse norme täiskasvanute kaitse valdkonnas, sealhulgas neid, mis puudutavad abinõude liike ning esindusõiguste olemasolu, ulatust ja muutmist, ega menetlusnorme, mida kohaldatakse kaitse teostamise või rakendamise viisi suhtes. Õigusakt ei läheks kaugemale sellest, mis on vajalik algatuse eesmärkide saavutamiseks.