



C/2024/1581

5.3.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania środków oraz współpracy w kwestiach dotyczących ochrony osób dorosłych”

(COM(2023) 280 final – 2023/0169 (COD))

oraz „Wniosek dotyczący decyzji Rady upoważniającej państwa członkowskie, aby w interesie Unii Europejskiej stały się lub pozostały stronami Konwencji z dnia 13 stycznia 2000 r. o międzynarodowej ochronie dorosłych”

(COM(2023) 281 final)

(C/2024/1581)

Sprawozdawca: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.7.2023
Podstawa prawna	Art. 81 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2023
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	78/0/1
Data przyjęcia na sesji plenarnej	13.12.2023
Sesja plenarna nr	583
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	192/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2023) 280 w sprawie międzynarodowej ochrony osób dorosłych⁽¹⁾. Uważa bowiem, że brak takich przepisów ogranicza prawo obywateli do przemieszczania się w określonych warunkach. Sądzi jednak, że należy zawrzeć odniesienie do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych⁽²⁾, a nie do konwencji haskiej⁽³⁾, nawet odnośnie do definicji zależnych od kontekstu.

1.2. Komitet uważa, że te przepisy mogą wywołać pozytywne skutki pod względem harmonizacji prawodawstwa dotyczącego ochrony osób z niepełnosprawnościami i osób o szczególnych potrzebach, gdyż jest to dziedzina, w której prawo cywilne poszczególnych krajów jest bardzo niejednorodne.

1.3. EKES sądzi, że wskazane we wniosku instrumenty, takie jak europejskie zaświadczenie o reprezentacji, tworzenie rejestrów i monitorowanie, są odpowiednie. Co się tyczy tej ostatniej kwestii, proponuje, aby monitorowanie rozpoczęło się 3 lata po przyjęciu wniosku zamiast po 10 latach. Jest ponadto zdania, że wymóg przekazywania danych należy wprowadzić od pierwszego roku wdrażania wniosku.

1.4. Komitet uważa również, że należy zaznaczyć, iż w wypadku przyjęcia środka prawnego w stosunku do osoby z niepełnosprawnościami lub osoby o szczególnych potrzebach, który byłby rażącym naruszeniem praw człowieka i prawa międzynarodowego, dane państwo członkowskie nie powinno uznać tego środka prawnego. Apeluje o wzmocnienie tego przepisu poprzez jasną i wyraźną wzmiankę o obowiązku i – tym samym – przekształcenie uprawnienia w obowiązek.

⁽¹⁾ COM(2023) 280 final.

⁽²⁾ <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>.

⁽³⁾ Konwencja z dnia 13 stycznia 2000 r. o międzynarodowej ochronie dorosłych (Konwencja konferencji haskiej z 2000 r. o międzynarodowej ochronie dorosłych). Haska Konferencja Prawa Prywatnego Międzynarodowego (konferencja haska).

1.5. EKES wzywa do gruntownego przeglądu tekstu w oparciu o prawną zasadę hierarchii przepisów, zgodnie z którą Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, a szczególnie jej art. 12 i 19, jest główną prawną zasadą odniesienia. Wśród dokumentów wymienionych w uzasadnieniu dołączonym do rozporządzenia (przypis 14 i 15, s. 5) zaproponowano oświadczenie specjalnego sprawozdawcy Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. praw osób z niepełnosprawnościami, w którym jasno się stwierdza: „Państwa przystępujące do konwencji haskiej powinny rozumieć, że ich głównym obowiązkiem jest stopniowe wycofywanie opieki (na mocy Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych), i nie powinny traktować konwencji haskiej jako wymówki lub pretekstu do jej utrzymania”.

1.6. EKES zwraca się szczególnie o zmianę określenia znajdującego się na 4 stronie wniosku: „persone vulnerabili” („osoby szczególnej troski”) na „persone con disabilità e vulnerabilità” („osoby z niepełnosprawnościami i o szczególnych potrzebach”).

1.7. EKES odrzuca art. 2 ust. 1 i art. 35 ust. 1, gdyż są one sprzeczne z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, i proponuje zastąpienie stwierdzenia „osoby dorosłe, które [...] nie są w stanie chronić swoich interesów” określeniem: „osoby dorosłe, które [...] wymagają wsparcia w podejmowaniu decyzji”.

1.8. Komitet nie zgadza się z art. 2 ust. 3 lit. e), ponieważ kłóci się on z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, i proponuje zastąpienie go następującym brzmieniem: „wyznaczenie i zadania dowolnej osoby lub jednostki, której powierza się uprawnienia do reprezentacji”.

1.9. EKES proponuje, by zastąpić wprowadzenie do art. 10 następującym brzmieniem: „By zapewnić ochronę praw człowieka przysługujących jednostkom, ochronę państwa prawa i Traktatów Unii Europejskiej, nie można uznać środka podjętego w innym państwie członkowskim”.

1.10. EKES odrzuca cały art. 21, ponieważ jest on rażąco sprzeczny z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, i wzywa do jego skreślenia.

1.11. Komitet proponuje dodanie do art. 58 następującego zdania: „Państwa członkowskie – jako strony Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych – muszą interpretować i wdrażać niniejsze rozporządzenie zgodnie z konwencją”.

1.12. Komitet apeluje o zmianę brzmienia art. 66 ust. 1: „10 lat po wejściu w życie” na: „3 lata po wejściu w życie” oraz brzmienia art. 66 ust. 2: „3 lata po wejściu w życie” na „rok po wejściu w życie”.

1.13. EKES jest zdania, że środki wsparcia przyjęte zgodnie z ustawodawstwem danego państwa członkowskiego UE muszą zostać uznane w innym państwie UE, kiedy organ uczestniczący w czynności prawnej na podstawie obowiązujących przepisów państwa członkowskiego, w którym te środki wsparcia zostały ustanowione, jest do tego uprawniony, bez uszczerbku dla procedur apostille lub legalizacji niezbędnych do zapewnienia obiegu dokumentu w UE.

2. Uwagi ogólne

2.1. Różniące się od siebie przepisy prawa prywatnego międzynarodowego w państwach członkowskich stanowią obecnie przeszkodę w realizacji celów Unii w zakresie ochrony dorosłych. Ten brak harmonizacji utrudnia poszczególnym osobom pełne korzystanie z praw obywatelskich i socjalnych.

2.2. Można wskazać co najmniej trzy problemy wynikające z braku ujednoczenia prawa prywatnego międzynarodowego państw członkowskich: spory kompetencyjne pozytywne (sytuacja, w której co najmniej dwa państwa członkowskie przypisują sobie kompetencje odnośnie do tej samej osoby); brak przepływu środków ochrony (środek ochrony uznawany w jednym państwie członkowskim może nie być gwarantowany przez drugie państwo członkowskie); trudności w kontaktach między organem państwa, w którym przebywa dana osoba dorosła, a organem państwa, w którym chce ona zamieszkać.

2.3. W jednym wniosku podkreślono znaczenie konwencji haskiej i wezwano Radę Unii Europejskiej, aby upoważniła państwa członkowskie albo do ratyfikowania konwencji, jeżeli jeszcze tego nie uczyniły, albo do jej dalszego stosowania, jeżeli już ją ratyfikowały. W drugim wniosku zaproponowano przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w celu zapewnienia ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi z myślą o jeszcze bardziej zintegrowanym podejściu, niż przewiduje to konwencja haska.

2.4. Podstawą prawną obu wniosków jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 81 ust. 2 oraz art. 218 ust. 6 lit. a)). Te ustępy uprawniają UE do przyjęcia środków mających na celu harmonizację dziedziny prawa prywatnego międzynarodowego. W tym celu jest ona uprawniona zarówno do określenia jurysdykcji cywilnej państw członkowskich, jak i do ułatwienia uznawania w innych państwach członkowskich orzeczeń wydanych w danym państwie członkowskim.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje w niniejszej opinii dwa wnioski Komisji Europejskiej przedstawione 31 maja 2023 r. ⁽⁴⁾ w celu zwiększenia ochrony dorosłych w sytuacjach transgranicznych, w których przepisy prawa prywatnego międzynarodowego obowiązujące w państwach członkowskich są często ze sobą sprzeczne, co podważa wiele praw nabytych.

3.2. EKES docenia próbę zharmonizowania istniejących przepisów prawa prywatnego międzynarodowego, którą podjęto w obu wnioskach.

3.3. EKES docenia fakt, że Komisja kładzie nacisk na znaczenie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W marcu 2021 r. Komisja przyjęła strategię na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030 ⁽⁵⁾, która – nawiązując do europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020 – jest kontynuacją dążenia do upodmiotowienia osób z niepełnosprawnościami, gdyż zapewnia im korzystanie z przysługujących im praw obywatelskich i socjalnych.

3.4. Komitet pragnie jednak, by Komisja zdwoiła wysiłki na rzecz zapewnienia pełnej zgodności z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych, szczególnie z jej art. 12 i 19, aby chronić zdolność prawną danej osoby i jej indywidualne wybory, gwarantując jej jak największą samodzielność oraz pełną integrację i udział w życiu społecznym.

3.5. EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest zgodny z konwencją haską z 2000 r. zarówno z punktu widzenia zasad i treści, jak i ze względu na to, że między rozporządzeniem a konwencją nie ma konfliktu prawnego. Artykuł 49 konwencji przewiduje w istocie możliwość odstępstwa od niej dla jednego lub większej liczby państw członkowskich. Takie odstępstwo jest dopuszczalne, pod warunkiem że dotyczy wyłącznie ochrony osoby, której miejsce zwykłego pobytu znajduje się w jednym z zainteresowanych państw członkowskich. Ponadto te umowy nie powodują, że konwencja haska staje się nieskuteczna.

3.6. Konwencja haska z 2000 r. obowiązuje w wielu państwach Unii i jest już stosowana w szeregu państw trzecich. EKES życzyłby sobie, by przystąpiły do niej te państwa członkowskie, które nie są jeszcze jej stronami.

3.7. EKES życzy sobie, by przestrzegano zasady pomocniczości. Przeszkody prawne w transgranicznych przypadkach ochrony dorosłych wymagają działań regulacyjnych ze strony Unii Europejskiej. Państwa członkowskie nie są w stanie w pojedynkę usunąć takich przeszkód, jak zaniechanie ochrony, nieuznawanie środków zagranicznych i przede wszystkim – nieuznawanie woli i preferencji wyrażonych przez osobę dorosłą. Harmonizacja przeprowadzona dzięki proponowanemu rozporządzeniu powinna zaradzić konfliktom i różnicom w przepisach prawa prywatnego międzynarodowego państw członkowskich.

3.8. Jeśli chodzi o przesłanki odmowy uznania, o których mowa w art. 10 wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES wyzywa do wyraźnego stwierdzenia, że w przypadkach określonych szczegółowo w tym artykule środek podjęty przez inne państwo członkowskie nie powinien zostać uznany, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia praw człowieka przysługujących jednostkom, państwa prawa i Traktatów Unii Europejskiej.

3.9. Środki wsparcia przyjęte zgodnie z ustawodawstwem jednego państwa członkowskiego UE muszą zostać uznane w innym państwie UE, kiedy organ uczestniczący w czynności prawnej na podstawie obowiązujących przepisów państwa członkowskiego, w którym te środki wsparcia zostały ustanowione, jest do tego uprawniony, bez uszczerbku dla procedur apostille lub legalizacji niezbędnych do zapewnienia obiegu dokumentu w UE.

3.10. Harmonizacja prawa prywatnego międzynarodowego dotyczącego ochrony osób dorosłych powinna poprawić ochronę przysługujących im praw obywatelskich i socjalnych. Rozporządzenie powinno gwarantować obieg uprawnień do reprezentacji we wszystkich państwach członkowskich, a także poszanowanie woli i preferencji osoby dorosłej. Komitet życzy sobie, by stosowanie proponowanego rozporządzenia przy pełnym poszanowaniu Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych nie naruszało zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 12 tej konwencji.

3.11. Komitet popiera przyjęcie europejskiego zaświadczenia o reprezentacji (art. 34), ponieważ ułatwi ono przedstawicielom prawnym wykazanie ich roli w innym państwie członkowskim. Ponadto w porównaniu z zaświadczeniem przewidzianym w konwencji haskiej to nowe zaświadczenie ma szerszy zakres, obejmuje aspekty praktyczne, takie jak warunki jego wydawania, zmiany, sprostowania, uchylania i zawieszania, a także określa procedury dotyczące ewentualnych odwołań.

3.12. EKES popiera tworzenie rejestrów, w których przechowywane są informacje o środkach ochrony osób i uprawnieniach do reprezentacji. Rejestry staną się częścią zdecentralizowanego i bezpłatnego europejskiego systemu, w którym uprawnienia do reprezentacji będą przyznawane drogą elektroniczną. EKES zwraca się o udostępnianie rejestrów, tak aby można było z nich skutecznie korzystać.

⁽⁴⁾ COM (2023) 280 final, COM (2023) 281 final.

⁽⁵⁾ COM(2021) 101 final.

3.13. Podczas wysłuchania w dniu 13 września 2023 r. eksperci i zainteresowane europejskie organizacje przedstawicielskie zgłosiły pewne zastrzeżenia. Panowała zwłaszcza powszechna zgoda, że istnieje brak równowagi między art. 12 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych a konwencją haską. Z punktu 3 uzasadnienia dołączonego do wniosku jasno wynika, że wybór zmierza w kierunku zastosowania konwencji haskiej. Wydaje się, że w obecnym dokumencie jest to jedyny tekst stanowiący punkt odniesienia, podczas gdy pod względem prawnym Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych ma wyższą wartość.

3.14. Pierwsza kwestia dotyczy grupy, do której skierowany jest wniosek. Należy podkreślić, że istnieją dwa problematyczne obszary: z jednej strony osoby z niepełnosprawnościami, a z drugiej – osoby cierpiące na uzależnienia behawioralne lub uzależnione od substancji psychoaktywnych. W obu przypadkach właściwy organ sądowy musi oczywiście odnieść się do odpowiedniej oceny klinicznej.

3.15. Te oceny opierają się na wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia, w szczególności na ICD-10 (Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych) oraz ICF (Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia). Pierwszy dokument określa obszar chorobowy. Drugi dotyczy natomiast funkcjonowania i wydajności.

3.16. W przypadkach związanych ze zdrowiem psychicznym ICF towarzyszy bardziej szczegółowy podręcznik „Kryteria diagnostyczne zaburzeń psychicznych (DSM)” przyjęty przez międzynarodowe środowisko naukowe w tej dziedzinie. W związku z tym można z pewnością stwierdzić, że definicja ICF może być punktem odniesienia zarówno dla trwałej, jak i tymczasowej niezdolności do pracy.

3.17. W konsekwencji EKES nie zgadza się z opisem osób dorosłych, które „z powodu zaburzenia lub ograniczenia zdolności osobistych nie są w stanie chronić swoich interesów”. To brzmienie jest sprzeczne z art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Jest zdania, że również czy nawet zwłaszcza w przypadku trudności w ustaleniu zdolności osobistych osoby dorosłej jej potrzeby, wola i preferencje powinny być zawsze uważane za priorytetowe, nienaruszalne i absolutne. Właściwe organy każdego państwa członkowskiego muszą w pierwszej kolejności zobowiązać się do wysłuchania potrzeb, woli i preferencji wyrażonych przez osobę dorosłą, a dopiero w drugiej kolejności – do uwzględnienia mechanizmów reprezentacji, kontroli, zarządzania, rozporządzania i podejmowania wszelkich innych decyzji w imieniu danej osoby.

3.18. W uzasadnieniu dołączonym do wniosku (s. 4) użyto określenia „adulti vulnerabili” („osoby dorosłe szczególnej troski”). Komitet nie zgadza się z tym określeniem z dwóch powodów. Przede wszystkim posłużenie się szerokim pojęciem „vulnerabilità” („podatność na zagrożenia”) oznaczałoby uwzględnienie przypadków, które wykraczają poza ochronę osób dorosłych. Ponadto przymiotnik „vulnerable” jest dyskryminujący, gdyż sprawia, że niepełnosprawność staje się elementem tożsamości osobistej. Staje się cechą jednostki oraz nadaje jej nieokreślony w czasie i pozbawiony kontekstu status. Proponuje się zatem określenie „persone con disabilità e vulnerabilità” („osoby z niepełnosprawnościami i o szczególnych potrzebach”).

3.19. W art. 2 ust. 1 stwierdza się, że rozporządzenie powinno mieć zastosowanie „w sprawach cywilnych do zapewnienia ochrony w sytuacjach transgranicznych osobom dorosłym, które z powodu zaburzenia lub ograniczenia zdolności osobistych nie są w stanie chronić swoich interesów”. Komitet odrzuca również to brzmienie, ponieważ jest ono wyraźnie sprzeczne z art. 12 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, wedle którego wszystkie osoby z niepełnosprawnościami, niezależnie od ich rodzaju lub stopnia, mają niezbywalne prawo do korzystania ze zdolności prawnej na zasadzie równości z innymi osobami. Taki sposób ujęcia tej kwestii pozwala pokonać rozdzwitek między podmiotem zdolnym i niezdolnym do czynności prawnych, gdyż proponuje się koncepcję stopniowej i stopniowalnej zdolności na podstawie potrzeb danej osoby, w związku z czym gwarantuje się każdemu najwyższy stopień zdolności do czynności prawnych.

3.20. W art. 2 ust. 3 rozporządzenia uwzględniono – bez dokonywania rozróżnień – różnorakie role i instytucje, takie jak: opiekun, kurator, przedstawiciel, pomocnik i zarządca. Każdy z nich ma własne cechy, cele i funkcje. Komitet utrzymuje, że każdy z nich powinien zostać zaakceptowany lub odrzucony na podstawie zgodności lub braku zgodności z art. 12 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który gwarantuje uwzględnienie woli i preferencji danej osoby.

3.21. Każda osoba dorosła musi mieć możliwość dokonania swobodnego wyboru w kwestii wszystkich aspektów, które jej dotyczą, bez jakiegokolwiek ingerencji w nie. Zasadę „najlepszego interesu”, którą często przywołuje się w celu ograniczenia zdolności prawnej oraz przekazania stronom trzecim uprawnień decyzyjnych danej osoby – szczególnie w wypadku osób z zaburzeniem funkcji poznawczych lub niepełnosprawnością psychospołeczną – należy zastąpić „wspomagany procesem podejmowania decyzji”.

3.22. Zgodnie z powyższą zasadą osoba dorosła, która z jakiegokolwiek powodu może mieć trudności w podejmowaniu decyzji, ma prawo do wszelkiego wsparcia, tak aby być jak najbardziej zdolną do dokonania swobodnego wyboru. Wspomagany proces podejmowania decyzji oznacza zatem również prawo do odmówienia decyzji opartych na zewnątrzsterowności. Należy zatem zapewnić wsparcie, unikając przy tym nienależytej ingerencji w proces decyzyjny danej osoby, przy poszanowaniu jej woli i preferencji, w tym prawa do podejmowania ryzyka i popełniania błędów⁽⁶⁾. Należy zapewnić ochronę woli danej osoby oraz jej uprawnień do podejmowania decyzji i samostanowienia.

3.23. EKES odrzuca następujące punkty wniosku dotyczącego rozporządzenia: art. 2 ust. 3 lit. e), art. 21 oraz art. 35 lit. h), ponieważ stoją one w sprzeczności z art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, który jest punktem odniesienia, jeśli chodzi o niezależne życie i włączenie osób z niepełnosprawnościami w społeczeństwo. W art. 21 rozporządzenia przewidziano bowiem możliwość umieszczenia osób dorosłych w placówkach i instytucjach. Zgodnie z art. 19 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych i z zasadą równości należy zagwarantować im jednak możliwość wyboru miejsca zamieszkania i dostęp do szeregu usług świadczonych w domu, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia w społeczeństwie, a tym samym do zapobiegania izolacji, zależności od rodziny lub segregacji.

3.24. Artykuł 58 wniosku dotyczącego rozporządzenia przewiduje uwzględnienie konwencji międzynarodowych przyjętych przez państwa członkowskie. W tym względzie Komitet życzy sobie, aby wyraźnie zapisano w tym artykule, że państwa członkowskie interpretują i stosują rozporządzenie z poszanowaniem Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

3.25. Co się tyczy art. 66 wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES zwraca się o skrócenie terminu dokonania oceny monitorującej rozporządzenie wynoszącego 10 lat do 3 lat, a także rozpoczęcie przekazywania danych (jak przewidziano w ust. 2) od roku następującego po jego wejściu w życie.

Bruksela, dnia 13 grudnia 2023 r.

Oliver RÖPKE

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ Uwaga ogólna nr 1, Komitet ONZ, 2014.