



Förordning och rådsbeslut om skydd för utsatta vuxna vid gränsöverskridande situationer

Justitiedepartementet

2023-07-05

Dokumentbeteckningar

COM(2023) 280

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av åtgärder samt samarbete i frågor som rör skydd för vuxna

COM(2023) 281

Förslag till RÅDETS BESLUT om bemyndigande för medlemsstater att i Europeiska unionens intresse bli eller förbli parter i konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna

Sammanfattning

Den ökande gränsöverskridande rörligheten för människor i EU ger upphov till många utmaningar, inte minst för utsatta vuxna. I gränsöverskridande situationer ställs de ofta inför komplexa och ibland motstridiga lagar i medlemsstaterna, vilket leder till rättsosäkerhet och långdragna förfaranden. Det har hittills saknats EU-lagstiftning på området.

Kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning som syftar till att säkerställa att skyddet för utsatta vuxna upprätthålls i gränsöverskridande situationer och att deras rätt till individuellt självbestämmande respekteras när de flyttar inom EU. Förslaget omfattar vuxna som på grund av nedsatt eller otillräcklig personlig förmåga inte kan tillvarata sina egna intressen.

Genom förslaget införs en uppsättning regler som kommer att gälla inom EU. Det handlar om gemensamma regler bland annat om behörig domstol, tillämplig lag, ömsesidigt erkännande av åtgärder och om hur myndigheterna i olika medlemsstater kan samarbeta. Därtill föreslås en rad praktiska verktyg, bland annat underlättande av digital kommunikation, införande av

ett europeiskt företrädarintyg och upprättande av sammankopplade register som ger information om förekomsten av skydd i en annan medlemsstat.

2022/23:FPM101

Kommissionen har samtidigt lagt fram ett förslag till rådsbeslut om att alla medlemsstater är skyldiga att bli eller förbli parter till 2000 års Haagkonvention om skydd för vuxna i internationella situationer (2000 års Haagkonvention).

Regeringen välkomnar målsättningen med förslagen. Bestämmelserna i förordningen bör dock inte bli mer långtgående och detaljerade än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förslaget. Förordningen bör bli enkel att tillämpa och kostnader för administration bör vara så låga som möjligt. Förslagen är emellertid omfattande och rymmer ett antal komplicerade frågeställningar som kommer att kräva närmare granskning och överväganden.

Behandlingen av förslagen inleddes under Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd 2023.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

För närvarande finns det ingen EU-lagstiftning som behandlar skyddet av vuxna i gränsöverskridande situationer.

Syftet med 2000 års Haagkonvention är att förbättra skyddet för vuxna som på grund av nedsatt eller bristande personlig förmåga inte kan ta tillvara sina intressen i internationella situationer. Konventionen omfattar bland annat frågor om godmanskap, förvaltarskap och framtidsfullmakter. Även insatser enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) kan omfattas. I konventionen finns bland annat bestämmelser om vilket lands myndigheter som är behöriga att vidta åtgärder, vilket lands lag som ska tillämpas och om erkännande och verkställighet av åtgärder som har beslutats i andra länder.

Sverige är inte part till 2000 års Haagkonvention. En särskild utredare har haft i uppdrag att överväga ett svenskt tillträde till konventionen. I betänkandet, som har remitterats, föreslås att Sverige ska tillträda konventionen (Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention [SOU 2015:74]).

Endast tolv medlemsstater är för närvarande anslutna till 2000 års Haagkonvention. Inom EU har medlemsstaterna vid upprepade tillfällen uppmanats att tillträda 2000 års Haagkonvention, bland annat i rådslutsatser 2008 och 2021 (se 2008/2123[INI] och 2021/C 330 I/01).

Det har från kommissionen och ett antal medlemsstater i olika sammanhang förts fram att även om konventionen innehåller en rättslig minimiram på

området som lämpar sig för internationell tillämpning, är dessa regler inte tillräckliga för att säkerställa ett gränsöverskridande skydd för utsatta vuxna som håller EU-standard i fråga om rättsligt samarbete.

Kommissionen har därför lagt fram ett paketförslag som inbegriper dels ett förslag till förordning som bygger på bestämmelserna i 2000 års Haagkonvention och efter förlaga i andra civilrättsliga EU-instrument, dels ett förslag till rådsbeslut om bemyndigande för medlemsstaterna att bli eller kvarstå som parter till 2000 års Haagkonvention.

Kommissionen lade fram sina förslag den 31 maj 2023.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt

Förslaget till förordning omfattar vuxna som på grund av nedsatt eller otillräcklig personlig förmåga inte kan tillvarata sina egna intressen. Detta kan vara i samband med en åldersrelaterad sjukdom eller till följd av något annat hälsotillstånd.

I sin motivering till förslaget konstaterar kommissionen att antalet vuxna i EU som på grund av nedsatt eller otillräcklig personlig förmåga inte kan tillvarata sina intressen ökar kontinuerligt. Samtidigt ökar rörligheten inom unionen vilket innebär att utsatta vuxna till exempel bosätter sig i en annan medlemsstat, kan behöva förvalta sina tillgångar eller fastigheter i en annan medlemsstat eller genomgå akut eller planerad sjukvård i en annan medlemsstat. I dessa fall ställs de utsatta vuxna inför medlemsstaternas komplexa och ibland motstridiga internationella privaträttsliga regler.

Kommissionen konstaterar vidare att 2000 års Haagkonventionen anses vara ett effektivt internationellt privaträttsligt instrument som är ändamålsenligt på en global nivå. För att konventionen ska kunna fungera effektivt framhåller kommissionen att det är avgörande att samtliga medlemsländer tillträder den. För att förenkla och modernisera konventionens regler för EU:s förhållanden och stärka samarbetet mellan medlemsstaterna, är det enligt kommissionen även viktigt med EU-lagstiftning på området.

Den föreslagna förordningen innehåller bl.a. regler för att fastställa vilken domstol som är behörig, vilket lands lag som är tillämplig, under vilka förutsättningar en utländsk åtgärd eller utländska företrädarbefogenheter bör ges verkan och hur myndigheterna kan samarbeta. Det finns även regler om godkännande av officiella handlingar som har upprättats av behöriga myndigheter i en annan medlemsstat, i syfte att underlätta rörligheten av dessa handlingar inom EU. Officiella handlingar ska ha samma bevisvärde i andra medlemsstater som i ursprungsmedlemsstaten och det ska också finnas samma presumtion om äkthet och verkställbarhet som i

ursprungsmedlemsstaten. Enligt förslaget ska en åtgärd som har vidtagits i en medlemsstat vara verkställbar i en annan medlemsstat utan krav på verkställbarhetsförklaring, så kallad *exekvatur*.

2022/23:FPM101

1.2.2 Samarbete genom centralmyndigheter

Enligt förslaget till förordning ska medlemsstaterna inrätta en eller flera centralmyndigheter som ska bistå vid tillämpningen av förordningen och förbättra skyddet för vuxna i sådana gränsöverskridande fall som omfattas av tillämpningsområdet. I förslaget fastställs särskilda förfaranden för att i) lokalisera en vuxen eller en person som sannolikt kan ge stöd till den vuxne, ii) inhämta centralmyndighetens samtycke innan en vuxen placeras, tex. i någon form av boende, i en annan medlemsstat och iii) utse en offentlig myndighet eller en person som agerar på en offentlig myndighets vägnar eller under tillsyn av en offentlig myndighet till företrädare för den vuxne utomlands. Därtill fastställs regler för direkt samarbete och kommunikation mellan myndigheter i olika medlemsstater, vid behov genom centralmyndigheterna, för att bistå vid genomförandet av en åtgärd eller vid allvarlig fara för en utsatt vuxen. Förordningen innehåller även allmänna regler om samarbete mellan centralmyndigheter och behöriga myndigheter i olika medlemsstater. För att säkerställa sökandens tillgång till rättslig prövning i förfaranden om erkännande eller icke-erkännande av en åtgärd fastställs också bestämmelser om rätten till rättshjälp för sökande som har rättshjälp i sin ursprungsmedlemsstat.

1.2.3 Europeiskt företrädarintyg

Det ska enligt förslaget till förordning bli möjligt för medlemsstaterna att utfärda ett europeiskt företrädarintyg som gör det möjligt för företrädare för vuxna att enkelt och effektivt styrka sina befogenheter i en annan medlemsstat. Medlemsstaterna bör utse en myndighet som utfärdar intyget. Denna myndighet bör ha tillräcklig kunskap om det ärende som intyget avser och tillgång till relevant information för att på begäran snabbt kunna utfärda intyget. Detta intyg ska inte ersätta andra intyg som används i vissa medlemsstater. Det föreslagna intyget bör dock användas som en fristående handling för att styrka företrädarens befogenheter, särskilt när de behöver ha kontakt med icke-rättsliga aktörer på den vuxnes vägnar eller för att stödja dem. Införandet av företrädarintyg är frivilligt för medlemsstaterna.

1.2.4 Upprättande och sammankoppling av nationella register

I syfte att förbättra tillhandahållandet av information som rör skyddet av en vuxen till behöriga myndigheter inom EU är medlemsstaterna enligt förslaget skyldiga att upprätta ett eller flera register över åtgärder som vidtagits av deras myndigheter. Registren ska säkerställa att åtgärder som vidtas i en medlemsstat eller befogenheter att företräda vuxna i en medlemsstat respekteras i de andra medlemsstaterna i EU. När nationell rätt föreskriver

befogenheter för någon att företräda en behörig myndighet måste medlemsstaterna dessutom upprätta ett register över dessa personer och deras befogenheter. Medlemsstaterna måste också se till att dessa register, liksom alla andra redan befintliga register över företrädarbefogenheter som inrättats enligt nationell rätt, kopplas samman genom ett system som utvecklats av kommissionen. Ett minimum av uppgifter ska registreras i registret i syfte att ge tillräcklig information till de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater om förekomsten av en åtgärd rörande en utsatt vuxen eller befogenheter att företräda en utsatt vuxen.

1.2.5 Digitalisering

Genom förslaget till förordning införs en obligatorisk användning av digital kommunikation mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och centralmyndigheter och frivillig användning av digital kommunikation mellan fysiska personer och behöriga myndigheter. Till förslaget finns bilagt olika formulär för att minska behovet av översättningar och underlätta kommunikationen och överföringen av information inom EU vid gränsöverskridande situationer inom förordningens tillämpningsområde.

1.2.6 Förslaget till rådsbeslut om anslutande till 2000 års Haagkonvention

I förslaget till rådsbeslut bemyndigas medlemsstaterna att förbli eller, senast två år efter att rådsbeslutet antagits, bli parter till 2000 års Haagkonvention om skydd för vuxna. Detta innebär att Sverige kommer att behöva tillträda konventionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De nationella civilrättsliga reglerna om ställföreträdarskap för vuxna finns främst i föräldrabalken. Svenska internationellt privaträttsliga regler om vissa åtgärder som rör skydd för utsatta vuxna finns i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap. Mellan de nordiska länderna finns en nordisk konvention som innehåller internationellt privaträttsliga bestämmelser om äktenskap, adoption och förmynderskap.

I Sverige finns det ingen myndighet som ensam har ansvar för frågor om utsatta vuxna eller ställföreträdarskap. En analys av frågan om inrättandet av en ny myndighet eller vilken eller vilka befintliga myndigheter som bör utses till centralmyndighet och behörig myndighet aktualiseras med anledning av förslaget.

Förordningens bestämmelser om företrädarintyg och register över företrädarbefogenheter saknar motsvarighet i svensk rätt, och kan därför föranleda behov av att införa nya regler. Även om införandet av företrädarintyg är frivilligt, kan bestämmelserna i denna del ge anledning till

att införa nationella internationellt privaträttsliga regler i förhållande till andra medlemsstaters företrädarintyg.

2022/23:FPM101

Det finns ett remitterat betänkande om svenskt tillträde till 2000 års Haagkonvention. För att Sverige ska kunna tillträda konventionen i enlighet med förslaget till rådsbeslut kan behovet av författningsändringar komma att behöva analyseras ytterligare.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslagen (SWD[2023] 155 slutlig). Kommissionen bedömer att förslagen avsevärt skulle förbättra skyddet för utsatta vuxna genom att säkerställa rättssäkerhet, minska och undvika långdragna rättsliga förfaranden och i slutändan underlätta erkännandet och verkställigheten av skyddet av vuxna i gränsöverskridande fall, inom och utanför EU:s gränser. Förslagen kommer enligt kommissionen att ha en tydlig positiv inverkan på skyddet av utsatta vuxnas rättigheter, inklusive grundläggande rättigheter, såsom deras rätt till egendom, tillgång till rättslig prövning, individuellt självbestämmande och fri rörlighet. Enligt kommissionen kommer förslagen att minska de kostnader som för närvarande bärs av utsatta vuxna i gränsöverskridande situationer och av medlemsstaterna. Övriga konsekvenser kommer inte att vara betydande.

Kommissionen har inte presenterat någon jämställdhetsanalys av förslaget.

Genom att anta gemensamma EU-regler kommer förslaget till förordning enligt kommissionen att undanröja de flesta kostnader och administrativa bördor i samband med rättsliga förfaranden, översättningar och andra förfaranden för icke-rättsliga aktörer. Kommissionen har uppskattat att den genomsnittliga besparingen för den utsatta vuxne eller ställföreträdaren i ett gränsöverskridande ärende i genomsnitt skulle variera mellan 40 och 9 000 EUR.

1.4.2 Budgetära konsekvenser

Kommissionen bedömer att medlemsstaterna kan komma att ha engångskostnader för att anpassa sig till förordningen och det kan även uppstå mindre återkommande kostnader, till exempel för fortbildning av myndigheter eller övervakning av tillämpningen av förordningen. Ingen av dessa kostnader förväntas dock bli betydande och uppvägs enligt kommissionen av de effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar som förordningen medför.

Medlemsstaterna kan också ådra sig kostnader i samband med installation och underhåll av ett decentraliserat IT-systemet och anpassning av sina

nationella IT-system, vilket är nödvändigt för att möjliggöra elektronisk kommunikation mellan behöriga myndigheter. Dessa kostnader skulle dock inte uppstå enbart i anledning av detta förslag, eftersom det decentraliserade IT-systemet skulle användas för alla EU-instrument om rättsligt samarbete på privaträttens område. Dessutom kan medlemsstaterna ansöka om bidrag för att finansiera dessa kostnader inom ramen för lämpliga EU-finansieringsprogram.

Kommissionen bedömer vidare att medlemsstaterna kommer att ha särskilda engångskostnader för att inrätta ett eller flera digitaliserade register och koppla dem till andra medlemsstaters register, och återkommande underhållskostnader efter det. Dessa kostnader kommer till stor del uppvägas av de totala besparingarna av förfarandekostnader för vuxna och deras företrädare.

Digitaliseringen av kommunikationen mellan myndigheter och mellan fysiska personer och myndigheter samt sammankopplingen av register kommer också att medföra extra kostnader för kommissionen.

Förslaget om rådsbeslut bedöms inte innebära några extra kostnader för EU:s institutioner.

Det är svårt att i detta skede säkert bedöma de finansiella effekterna av förslagen på den svenska statsbudgeten. Förslagen kan komma att innebära ökade kostnader för kommunerna. Förslaget till förordning kan bland annat innebära kostnader för att inrätta och administrera ett nytt sammankopplat register för ställföreträdarskap, för ökade arbetsuppgifter för den myndighet som inrättas eller utses till centralmyndighet och för ökad digitalisering på området i övrigt. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar syftet med förslagen om ökat skydd för utsatta vuxna vid gränsöverskridande situationer. Förslagen rymmer emellertid ett antal komplicerade frågeställningar som kommer att kräva närmare granskning och överväganden.

Bestämmelserna i förordningen bör inte bli mer långtgående och detaljerade än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förslaget, tex. i fråga om den administrativa bördan för de myndigheter som kan komma att beröras. Vidare bör de utformas på ett sätt som går att förena med grundläggande svenska civil- och processrättsliga regler och principer. Förordningen bör bli så enkel att tillämpa som möjligt och kostnader i samband med detta bör bli så låga som möjligt. Regeringen avser också att verka för att den nya

förordningen leder till en effektiv och rättssäker handläggning av ärenden på området. Det bör eftersträvas att förordningens förfaranderegler och verktyg blir ändamålsenliga och att skyddet för enskildas integritet säkerställs. Regeringen välkomnar att behöriga myndigheters kommunikation ska ske digitalt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Frankrike och Tjeckien har efterfrågat ett EU-förslag på området. Även för Portugal är frågan viktig. Tysklands inställning har hittills varit att behovet av EU-åtgärder bör bedömas i ljuset av det genomslag som 2000 års Haagkonvention får för att undvika dubbelreglering. Medlemsstaternas inställningar till de förslag som nu lagts fram är dock ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har i tidigare resolutioner efterfrågat att kommissionen tar EU-initiativ på området, men parlamentets inställning till aktuella förslag är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden anges vara artikel 81.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I artikeln regleras vilka åtgärder som ska beslutas för att säkerställa att det inom unionen utvecklas ett rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder. Förordningen ska därmed antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar förordningen på förslag av kommissionen. Förslaget till rådsbeslut ska antas av rådet efter samråd med Europaparlamentet. Beslut om båda förslagen fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen pekar bland annat på förslagens övergripande syfte och framhåller att de problem som förslagen syftar till att åtgärda är av gränsöverskridande karaktär som påverkar vuxnas grundläggande rättigheter och deras rätt till fri rörlighet, särskilt på grund av att medlemsstater har skilda regler i frågorna.

Kommissionen bedömer även att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen. Kommissionen framhåller att de föreslagna åtgärderna inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftena med förslagen och att medlemsstaterna kommer att behålla sin kompetens över de materiella reglerna när det gäller skydd för utsatta vuxna. Dessutom är införandet av ett europeiskt företrädarintyg frivilligt. Beträffande förslaget om att medlemsstaterna ska upprätta ett register över företrädarbefogenheter är de uppgifter som ska registreras och delas genom sammankoppling av register enligt förslaget ytterst begränsade och ger endast information om det befintliga skyddet för en vuxen. Därtill kommer medlemsstaterna att förbli ansvariga för att utse de nationella myndigheter som kan få tillgång till det sammankopplade registersystemet.

Regeringen delar bedömningen att förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslagen har inletts under Sveriges ordförandeskap i EU 2023. Det är ännu inte känt när Europaparlamentet kommer att påbörja sin behandling av förslaget till förordning.

4.2 Fackuttryck/termer